

MOVIMENTOS PÓS-NOVA GESTÃO PÚBLICA: O NOVO SERVIÇO PÚBLICO

POS-NEW PUBLIC MANAGEMENT MOVEMENTS: THE NEW PUBLIC SERVICE*

SANDRA PATRÍCIA MARQUES PEREIRA**
UNIVERSIDADE DE LISBOA, PORTUGAL

PEDRO MIGUEL ALVES RIBEIRO CORREIA***
UNIVERSIDADE DE LISBOA, PORTUGAL

Resumo: A administração pública é o fator-chave para o desenvolvimento da sociedade. E como tal, ao longo dos últimos cento e vinte e cinco anos, considerando como marco de nascimento desta ciência social os contributos de Woodrow Wilson, foram desenvolvidos modelos de atuação sustentados por diferentes valores e princípios (FREDERICKSON et.al., 2012). São vários os modelos de administração pública, contudo são três os mais discutidos na academia: modelo *Weberiano*, *New Public Management e Governance*. Deste três modelos, surge o *New Public Service* que apresenta uma fusão das ideias, um ponto de convergência, dos modelos anteriormente mencionados, acrescentando a preocupação com a democracia e a cidadania ativa (DENHARDT e DENHARDT, 2007). Nas palavras de FREDERICKSON “*A teoria pode ser importante numa área tão aplicável, prática e interdisciplinar como esta?*” (2012, p. 3). Sim pode, contudo, não é apenas uma teoria sozinha que irá conseguir lidar com toda a complexidade, mas sim todas as famílias das teorias a contribuir para um melhor entendimento.

Palavras-Chave: Teoria da Administração Pública. Reforma Administrativa. *Governance*. *New Public Service*.

Abstract: Public Administration is the key to society evolution. Consequently, in the last one hundred and twenty five years, taking into account the birth of this social science with the contributes of Woodrow Wilson, were developed models of performance sustained by different values and principles (FREDERICKSON et.al., 2012). The paradigms of Public Administration are plenty, however there are three underlined in the academy: Weberian Bureaucratic Model, New Public Management and Governance. The New Public Service is a fusion of these three paradigms, a convergence point, adding the concern with the democracy and active citizenship (DENHARDT e DENHARDT, 2007). In FREDERICKSON words “*Can theory be important in a field as applied, practical, and interdisciplinary as public administration?*” (2012, p. 3). Yes, it can, although, it’s not just one theory alone that will handle all the complexity of this field, all the theory families should contribute together for a better understanding.

Keywords: Public Administration Theory. Administrative Reform. *Governance*. *New Public Service*.

* Artigo recebido em 30/10/2019 e aprovado para publicação pelo Conselho Editorial em 15/03/2020.

** Mestranda em Administração Pública, Especialidade em Administração da Justiça - Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (ISCSP), Universidade de Lisboa (ULisboa), Portugal. E-mail: sandra-perceira7088@hotmail.com.

*** Doutor em Ciências Sociais (Especialidade em Administração Pública) pelo Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade Técnica de Lisboa, Portugal. Vice-Presidente e Investigador Integrado do Centro de Administração e Políticas Públicas do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa. Currículo: <https://www.cienciavita.pt/4914-5E4E-AF20>. E-mail: pcorreia@iscsp.ulisboa.pt

1. Introdução

É difícil universalizar uma definição de reforma administrativa. Contudo, há consenso entre acadêmicos quanto ao objetivo, sendo este o aperfeiçoamento da administração pública, ao atrair para o centro das atenções os problemas do sistema. O foco primário pauta-se por uma melhoria dos serviços públicos atuais com uma atuação eficiente, eficaz e responsável (ARAÚJO, 2000). Uma definição abrangente é dada pelas NAÇÕES UNIDAS: “o uso deliberado da autoridade e influência para aplicar novas medidas a um sistema administrativo de forma a mudar as suas metas, estruturas e procedimentos tendo em vista o seu melhoramento para fins de desenvolvimento” (1983, p.1).

Ao falar da reforma da administração pública, são colocados sempre em oposição apenas dois modelos: a administração burocrática e a administração gestonária. Contudo, há mais paradigmas, cada Estado se adapta a um, harmonizando a teoria com as especificidades do Estado, e muitas vezes são utilizados mais que um modelo em diferentes atividades (ROCHA, 2000).

De acordo com BILHIM, em primeiro apresenta-se o modelo da velha administração pública, que se foca na idealização de uma administração pública baseada nos pensamentos de Weber: o tipo ideal de burocracia, onde se encontra no centro o “homem administrativo” num Estado-maior e melhor. Em segundo, como resposta negativa ao modelo anterior surge a chamada nova administração pública, com ideais liberais, em que se defende numa administração pública mínima: um menor e melhor Estado, centrando-se no conceito de mercado. Os seus princípios apoiam-se na Escola da Escolha Pública, e esta baseia-se no pensamento económico de Adam Smith. Por fim, e bastante atual nasce o *New Public Service*, com o intuito de harmonizar os aspetos positivos dos dois modelos anteriores, renascendo assim uma nova versão da administração tradicional, onde as prioridades são: servir cidadãos e não clientes, cultivar o interesse público, valorizar a cidadania, pensamento estratégico aliado com uma atuação democrática, *accountability*, uma liderança participada e a valorização das pessoas, não apenas a produtividade (2016).

Ao longo deste trabalho, será realizada uma análise breve do percurso da reforma gestonária, mencionando as falhas do modelo Weberiano que conduziram às teorias da nova administração (*New Public Management* e *Reinventing Government*) que vão abrir as portas às teorias da *Governance*. De seguida, o foco será num movimento Pós-*New Public Management*, em particular, o *New Public Service*, desenvolvido por Robert Denhardt e Janet Denhardt.

2. Enquadramento Teórico: Os Antecedentes às Teorias de *Governance*

A administração pública é um universo complexo, dinâmico e em constante mutação. As teorias de administração pública passaram por profundas transformações ao longo do último século, adaptando-se às conjunturas sociais, políticas e económicas. As normas alteram-se, os valores e os princípios mudam, toda a forma de atuação é plausível de alterar o seu formato. E assim, qual é o papel que o Estado deve exercer na sociedade? A resposta varia conforme o modelo em estudo.

2.1. As Críticas ao Modelo Burocrático

O modelo profissional de Weber, conhecido também como a velha administração pública, é caracterizada por uma administração racional, estável, eficiente, com uma forte hierarquização, elevado número de normas e procedimentos para harmonizar os comportamentos, formalização, especialização do trabalho e profissionalização para a realização dos cargos. O grande objetivo é o combate ao nepotismo, patrimonialista e clientelismo. Este modelo apresenta-se lado a lado com o novo tipo de Estado: o Estado de “*Welfare*” antítese do Estado Liberal (BILHIM, 2000).

Como confronto à crise económica, começam a surgir novas teorias alternativas ao Estado de *Welfare*, os académicos surgem com críticas que abalam este paradigma, sucintamente: elevado peso da despesa pública, a negação que a intervenção do setor público trás benefícios e a desumanização da burocracia, que perdeu a conexão com o cidadão (ROCHA, 2000).

2.2. As Críticas ao *New Public Management* e *Reinventing Government*

Como resultado ao descontentamento do cidadão relativamente ao papel do Estado e aos excessos do Estado de *Welfare*, é dado o arranque à moderna reforma administrativa, que se apoia em duas teorias fulcrais: a escola da escolha pública e a escola managerial. De forma simples, defendem a superioridade da gestão pública relativamente a administração pública, com o intuito de combater as ineficiências e disfunções com instrumentos e técnicas da gestão empresarial, substituindo a “má burocracia” por um sistema com base na meritocracia, na eficiência e na melhoria do serviço público, diminuindo assim a dimensão do Estado (ROCHA, 2000; BILHIM, 2013; ARAÚJO, 2000).

Os anos 80 transformaram os sistemas de governação dos países, com diferentes dinâmicas entre cidadãos e os governos, e entre o próprio setor público e setor privado. O foco seria numa administração pública mais eficiente, eficaz, mais centrada no cidadão e na qualidade do serviço

prestado, pretendia-se de forma geral uma reforma de modernização da máquina pública (CORREIA, MENDES e FREIRE, 2019).

Estas doutrinas dão origem a dois modelos muito semelhantes: o *New Public Management* e *Reinventing Government* aplicados nos países da OCDE. O Estado de *Welfare* não foi colocado de lado, apenas foi alterada a sua forma de atuação. O intuito é uma compressão do Estado para uma melhor intervenção na parte economia e social: “*intervir menos para intervir melhor*”. Foram abordadas três linhas de pensamentos: a) promoção de privatizações das áreas desenvolvidas pelo Estado para reduzir a sua atividade; b) intervenção público simplificada e diminuída; c) igualdade e livre concorrência com empresas privadas; (BILHIM, 2013; BILHIM, 2000; ARAÚJO, 2000).

Contudo, nem tudo corre como previsto, e como tal surgem as críticas, alguns acadêmicos não aceitam que a gestão seja universalizada, pois o setor público e o setor privado não são dois cenários iguais. Os dois setores são tão diferentes que será imprevisível a aplicação de conceitos e técnicas do privado no setor público. Por um lado, temos um setor público condicionado pela vertente jurídica: regulamentos, decretos-lei, leis, procedimentos formais, sendo esta faceta muito dificilmente derrubada, enquanto a situação do setor privado é muito mais flexível (BILHIM, 2013).

A onda do *New Public Management* no setor público fundou-se em conceitos como desagregação, competição e incentivo. Isto levou a vários problemas e desastres (DUNLEAVY, et.al., 2005). Os aspetos positivos são indiscutíveis, os serviços foram revolucionados com mais flexibilidade e maior responsabilidade para com o cidadão. Mas os aspetos negativos pesam, as soluções de mercado não foram as mais adequadas, a privatização sem a regulação necessária acabou por apresentar mais custo ao cidadão e ainda, o managerialismo trouxe problemas no clima e na motivação dos funcionários. Tornou-se claro a necessidade de redesenhar a gestão pública, contudo, não pode ser absorvida pela gestão empresarial pois são valores, princípios e objetivos muito diferentes, o cidadão não é um simples consumidor (ROCHA, 2000).

3. Conceitos e Teorias de *Governance*

A recente conceção de gestão pública baseia-se num tipo de Estado que já não é o do *Welfare* mas também não se revê no Estado Liberal (ROCHA, 2000). Estamos aqui perante mais um importante passo da reforma gestionária, ainda embrionária. Após feitas as críticas ao *New Public Management* e ao *Reinventing Government* surgem os debates sobre a *Governance*. O Estado sofreu uma enorme fragmentação, através da mudança do papel do Estado para o privado, tornando o Estado oco com a mudança de procedimentos e a própria natureza da administração pública (BILHIM, 2013; CORREIA et.al., 2016).

É difícil definir este termo, pois a *Governance* apresenta-se mais como um reconhecimento de mudança, e não como um corpo teórico coerente e fundamentado (FREDERICKSON et.al., 2012). Quando realizamos investigação científica, um dos problemas é a falta de exatidão de conceitos, e isto é o que tem sucedido com o termo *Governance*, o seu uso generalizou-se de forma massificada, e é muitas vezes empregado com pouco critério de aplicação. A complexidade deste termo fez nascer todo um conjunto de definições variando de autor para autor (CARRAPATO, CORREIA e CORREIA, 2019).

Nas palavras de FREDERICKSON “*Governance refere-se às relações laterais e interinstitucionais na administração no contexto do declínio da soberania, da importância decrescente das fronteiras jurisdicionais e de uma fragmentação institucional no geral.*” (2012, p. 235).

BILHIM, unindo perspectivas de acadêmicos, apresenta a seguinte definição: “*a governança é o conjunto de leis, regras administrativas, práticas e constrangimentos, prescrições e capacidades que permitem a ação do governo enquanto entidade capaz de produzir e distribuir bem e serviços públicos*” (2013, pp. 54 e 55).

Ainda não há consenso na Academia para um modelo teórico que englobe todas as ideias discutidas, são vários os modelos apresentados.

Segundo FREDERICKSON é possível agrupar *Governance* em três concepções diferentes. Em primeiro, como um simples sinonimo de administração pública e implementação de políticas, este termo terá o objetivo de unificar os vários pensamentos das diferentes áreas com o intuito de criar toda uma estrutura que abrange a atividade de governar. Em segundo, surge *Governance* como sinonimo de *New Public Management*. Onde a *Governance* é uma nova forma de conexão entre o cidadão e o Estado, com o objetivo de bem-estar social, os princípios deste novo pensamento pautam-se produtividade, mecanismos de mercado, orientação para o serviço, descentralização, transparência, responsabilização e controlo da corrupção. Esta reforma managerial construiu-se sobre a noção de uma boa *governance*. Por fim, o termo surge como um corpo teórico compreendido por relações laterais e interinstitucionais acompanhado pela diminuição da importância de barreiras jurisdicionais e fragmentação organizacional (2012).

Na perspectiva de RHODES (1996), o conceito de *governance* tornou-se muito conhecido, mas ainda é impreciso. Nas palavras do académico: “*a governance refere-se a redes inter-organizacionais auto-organizadas, e estas redes complementam os mercados e hierarquias como estruturas de governação para a alocação de recursos e exercício do controlo e coordenação*” (p. 652).

Assim, RHODES considera seis formas de visualizar este novo termo:

- (1) *Governance* como Estado mínimo: apresenta a redefinição da atuação/intervenção pública, através do uso de mercados e quase-mercados para fornecer serviços públicos. Esta forma

de entender *governance* pode ser materializada na frase de Stoker “*a governance é a fase aceitável para cortar despesa*”. É óbvia a redução do Estado através das privatizações e da diminuição de despesa social;

- (2) *Governance Corporativa*: como o sistema pelo qual os organismos se regem, controlam e tomam decisões;
- (3) *Governance* como *New Public Management*: afirmando que a mudança do setor público passa por “menos governo” e “mais governança”. Nesta perspectiva podemos incluir a proposta de princípios de Osborne e Gaebler para o nascimento de uma administração empresarial: administração catalisadora, administração pertencente à comunidade, administração competitiva, administração orientada pela missão, administração orientada por resultados, administração orientada para o cliente, administração de tipo empresarial, administração pró-ativa, administração descentralizada e administração orientada para o mercado (BILHIM, 2013);
- (4) *Good Governance*: surge este novo conceito lado a lado com a *accountability*, transparência, Estado de Direito, participação ativa do cidadão, responsabilidade e consenso;
- (5) *Governance* como Sistema Sócio Cibernético: de acordo com KOOIMAN (1994) a *governance* pode ser entendida como uma estrutura num sistema sociopolítico como resultado dos esforços de intervenção de todos os atores envolvidos. Deste modo as políticas derivam dos atores e não só do governo central;
- (6) *Governance* como Rede de Auto-Organização: *governance* é gerir redes de *Network*, entendido como uma forma de coordenação social e ligações inter-organizacionais, que se apresenta como auto-organizada, autónoma e autogovernada. Para RHODES (1996) esta nova abordagem de redes integradas, conseguem ultrapassar a direção do governo, criam as suas próprias políticas e moldam os seus próprios ambientes;

Deste modo, após enunciar as forma como entende *governance*, Rhodes apresenta as características partilhadas da *governance*:

- (1) Interdependência entre organizações públicas e privadas, com a mudança de perspectiva dos limites nos setores;
- (2) Interações entre membros de redes, devido a necessidade de trocar recursos e negociar objetivos partilhados;
- (3) Interações baseadas na confiança e reguladas por regras definidas pelos membros das redes;
- (4) Autonomia de atuação perante o Estado;

Com o estudo das variadas perspectivas de acadêmicos, abordagens e definições do termo, sublinhe-se que este não trás novidades para a administração pública. O que é possível verificar é um ponto de convergência entre propostas e abordagens na premência de envolver os *stakeholders*, tanto do público como do privado, e assegurar um serviço público de qualidade, equitativo e melhor para o cidadão (CORREIA e VERGUEIRO, 2018).

Cada vez mais temos governos menos hierárquicos, menos centralizados e mais dispostos a delegar competências ao setor privado. É nesta base de entendimento que surgem novos modelos teóricos tais como: *Public Governance*, *New Public Service* e *New Weberian State*. Após este enquadramento, e breve caminho pela reforma gestonária, será desenvolvido um dos modelos do pós-*New Public Management*: o *New Public Service*.

4. O *New Public Service*

Para uma reforma da administração pública gestonária, é necessário mudar a posição e a filosofia. Passa-se assim, pela criação de uma administração dos cidadãos, envolver o Estado e a sociedade no geral (SILVA, 2000). O modelo do *New Public Service* surge na década dos anos 90, é proposto por Robert Denhardt em colaboração com Janet Denhardt como resposta aos problemas do *New Public Management* e do *Reinventing Governament*.

Segundo Janet V. Denhardt e Robert B. Denhardt, os governos devem ser geridos como uma democracia. Quando os funcionários públicos se baseiam neste princípio e se preocupam com o interesse público e com a cidadania democrática, estão a aprender novas técnicas no desenvolvimento e implementação de políticas e a ganhar um respeito adicional pelos seus respetivos colegas e pelo cidadão. Ao longo da expansão deste modo de agir e pensar, os funcionários sentem-se mais valorizados e com força para uma melhor prestação de serviços, o que conduz a uma melhor ligação/conexão com o cidadão. Assim, os gestores estão a concluir que é mais benéfico “ouvir” o público do que “falar”, e “servir” em vez de “dirigir” (DENHARDT e DENHARDT, 2007).

O foco é no *empowerment* do cidadão, é necessário realizar a reforma administrativa, mas sem retirar o cidadão da equação. É fulcral a participação ativa deste na governação para o bem-estar da sociedade. A administração pública moderna deve apostar num modelo flexível que combine responsabilidade e colaboração lada a lado com o cidadão ativo (VIGODA, 2002).

4.1. A Base Teórica do *New Public Service*

Tal como as teorias acima mencionadas, também o *New Public Service* apresenta uma base teórica de importante explicação. Este modelo foi influenciado por vários elementos, escolas e acadêmicos. Contudo, os precursores desta teoria são as Teorias de Democracia Participativa, os Modelos de Comunidade e Sociedade Civil, o Humanismo Organizacional e a Nova Administração Pública e por fim a abordagem Pós-Modernista da Administração Pública.

Em primeiro, as Teorias de Democracia Participativa, chamam atenção para a necessidade de o cidadão se tornar mais ativo e envolvido, aumentando o foco nos seus direitos e deveres inscritos no sistema legal. A cidadania implica a capacidade de um indivíduo influenciar ativamente o sistema político. Este espírito de atividade do cidadão pode ser seguido através de um sentido de justiça, participação pública e deliberação. Deste modo, o cidadão sente-se mais envolvido, solidário e comprometido. Assim, o cidadão estará a fazer o suposto, que é liderar a governação, ao fazê-lo irá melhorar o bem-estar da sociedade e ainda irá crescer como cidadão (DENHARDT e DENHARDT, 2007).

Em segundo, os Modelos de Comunidade e Sociedade Civil são cada vez mais um fenómeno presente. As comunidades são baseadas em confiança e trabalho de equipa, através de uma forte comunicação e resolução de problemas. Como sabemos, os cidadãos têm mostrado desilusão com as decisões dos governos e com o processo político, sentem-se frustrados e isolados do sistema político. Contudo, ainda querem ser ouvidos, e para tal os gestores devem redefinir o papel do cidadão, construindo redes de interação baseadas na confiança e promoção do diálogo e debate. Deste modo, será renovado o sentido de comunidade e aumentada a ligação entre o cidadão e o Estado, preparando esta para um envolvimento mais presente (DENHARDT e DENHARDT, 2007).

De seguida, o Humanismo Organizacional e a Nova Administração Pública, baseia-se na orientação das organizações para um maior apoio as necessidades dos seus colaboradores, em vez do exercício do controlo e autoridade apenas. Isto apresenta-se claramente como uma crítica ao modelo burocrático (DENHARDT e DENHARDT, 2007).

Por fim, a abordagem Pós-Modernista da Administração Pública, que se baseia na abordagem positivista, na qual é defendida que as ciências sociais devem usar as mesmas ferramentas usadas nas ciências naturais: observação e medição. Deste modo, através da observação e medição do comportamento humano, seremos capazes de construir novos conceitos e teorias (DENHARDT e DENHARDT, 2007).

Os teóricos dos modelos acima enunciados tornaram possível a criação de um clima benéfico a menção de uma nova perspectiva: o *New Public Service*, que será agora desenvolvido.

4.2. Os Princípios Fundamentais do *New Public Service*

Colocando em causa a administração burocrática e a administração do *New Public Management*, o *New Public Service* apoiado na Cidadania Participativa, na Comunidade e Sociedade Civil, no Humanismo Organizacional e a Nova Administração Pública e na abordagem Pós-Modernista da Administração Pública sugere sete princípios que tem o objetivo de conectar o funcionário público ao cidadão (BILHIM, 2013).

Os princípios defendidos são: “servir cidadãos, não clientes”, “procurar o interesse público”, “valorizar a cidadania acima do empreendedorismo”, “pensar estrategicamente, atuar democraticamente”, “reconhecer que a *accountability* não é simples”, “servir em vez de dirigir” e “valorizar as pessoas e não só a produtividade”.

O primeiro princípio defendido é “servir cidadãos, não clientes”. Segundo DENHARDT: “O interesse público é o resultado de um diálogo sobre valores compartilhados e não a agregação de interesses individuais. Portanto, os funcionários públicos não respondem apenas às exigências dos “clientes”, mas antes concentram-se em construir relações de confiança e colaboração com e entre os cidadãos.” (2007, p.45).

A participação política e confiança do cidadão encontra-se um pouco fragilizada no que diz respeito aos meios e motivos da atividade política. A complexidade da nossa atual sociedade torna o envolvimento cívico mais desafiante, contudo é necessário criar tempo para fazer resultar esta vertente democrática essencial. Ao aumentar o nível de envolvimento do cidadão espera-se que os resultados das decisões políticas se apresentem mais positivas, com a participação acredita-se que seja concretizado o objetivo democrático de Thompson que se pauta pelo alcance de regras e decisões aceites pela maioria da sociedade e ainda, há um aumento da legitimidade do governo, tendo em conta que quando temos indivíduos envolvidos nos processos de decisão, estes tendencialmente não se irão opor a decisão. Um dos argumentos centrais é que cada cidadão interpreta um papel na sociedade, mas a cidadania une todos num só, com o intuito da busca do interesse geral. Este comprometimento por parte do cidadão, de acompanhar a atividade política torna-se algo constante na sua vida, apresenta-se como uma responsabilidade. Paralelamente, o funcionário público fica motivado e com a ambição de fazer mais, de destacar e melhorar a vida do cidadão. Neste seguimento, são feitos esforços para construir relações de confiança e colaboração entre cidadãos. Na abordagem do *New Public Management* o cidadão era visto como um cliente que pretende maximizar a sua utilidade criando uma divisão entre os cidadãos e a

administração pública. Neste movimento em estudo, o cidadão é mais que um cliente, é um indivíduo portador de direitos e deveres numa sociedade vasta com o objetivo de prosseguir o interesse público, enquanto os clientes não partilham um objetivo comum, mas sim apenas individuais. O New Public Service encoraja o cidadão a absorver as suas responsabilidades e em troca a administração pública irá levar em consideração a sua presença e voz.

Em segundo, apresenta-se o princípio de “procurar o interesse público”. Nas palavras de DENHARDT: *“Os administradores públicos devem contribuir para a construção de uma noção coletiva e compartilhada do interesse público. O objetivo não é encontrar soluções rápidas orientadas por escolhas individuais. Pelo contrário, é a criação de interesses e responsabilidades compartilhadas.”* (2007, p. 67).

A reafirmação da importância central do interesse público é fulcral neste modelo. Em primeiro, é relevante clarificar o significado de interesse público, contudo, este conceito é difícil de definir pois varia de pessoa para pessoa e altera-se conforme as épocas, tornando-se assim ambíguo. A forma como entendemos a governança e o interesse público define a forma como atuamos, conforme as diferentes visões as nossas ações alteram-se. Os governos devem criar o ambiente propício para o discurso entre cidadãos e como tal, para estes deverão articular os seus valores partilhados e desenvolver uma noção de interesse público coletivo. Na academia existem quatro modelos de interesse público. O modelo normativo, em que a moral e a ética se apresentam como os padrões para a decisão. O modelo abolicionista, que se pauta por duas visões: caso o interesse público não seja perceptível de observação ou medição, então não é considerado válido, e o conceito de interesse público ou vontade coletiva não é fulcral pois as escolhas individuais são melhores para entender o processo político e definir as políticas a aplicar. O modelo das teorias do processo político afirma que o interesse público é perseguido através de um processo específico que permite a agregação, equilíbrio e reconciliação dos interesses. Por fim, o modelo dos valores partilhados, identificando-se com o *New Public Service*, defende que os funcionários públicos têm um papel central em auxiliar o cidadão e articular o interesse público, e os valores/interesses partilhados deve assim guiar o comportamento e o processo de decisão. Os defensores do *New Public Service* colocam de lado que o interesse coletivo seja a agregação de interesse individuais, o grande objetivo é ir além do interesse de cada um e descobrir o interesse comum. E para isto, os funcionários públicos são a chave para facilitar a discussão entre cidadãos sobre o interesse público, para os valores e princípios pretendidos serem seguidos.

O terceiro princípio apresentado é “valorizar a cidadania acima do empreendedorismo”. Citando as palavras DENHARDT: *“O interesse público é desenvolvido melhor por funcionários públicos e*

cidadãos comprometidos em fazer contribuições significativas para a sociedade do que por gestores empreendedores que agem como se o dinheiro público lhes pertencesse.” (2007, p. 83).

Nos dias de hoje, as políticas são o resultado de uma interação complexa de diferentes grupos com diferentes interesses, e neste processo mais contemporâneo o Governo já não se encontra no poder. Os Governos atuam em conformidade com entidades privadas, organizações em fins lucrativos, entre outros, com o intuito de encontrar soluções que respondam aos interesses da sociedade. Assim, o papel de facilitador, negociador e mediador sobrepõem-se ao papel de prestador de serviços. Neste novo processo dinâmico o componente principal é o cidadão. Este deve ser ouvido de forma reflexiva e ser levado em consideração no processo político. Uma cidadania ativa conduz a benefícios no processo político. A participação faz como que o cidadão sinta que as suas necessidades são ouvidas e seguidas, melhora a qualidade da política pública, ajuda o processo de implementação pois o cidadão está realmente interessado nos resultados da política, aumenta a *accountability* e consequentemente a confiança nos Governos.

De acordo com a OCDE (2001), são três os níveis de cidadania ativa: a) a informação, como uma relação unidirecional, onde o governo produz e fornece informações ao cidadão; b) a consulta é uma relação bidirecional, na qual o cidadão dá *feedback* ao governo; e, c) a participação ativa, baseia-se numa relação com o governo, na qual o cidadão participa no processo de decisão de políticas públicas. O objetivo apresenta-se como a melhoria do diálogo e envolvimento para uma governança puramente democrática.

O quarto princípio apresentado é “pensar estrategicamente, atuar democraticamente”. Para DENHARDT: *“Políticas e programas que respondem às necessidades públicas podem ser alcançados de forma mais efetiva e responsável através de esforços coletivos e processos colaborativos.”* (2007, p. 103).

Para um maior estímulo de cidadania, responsabilidade e cooperação, a realização de programas de formação cívica podem ser um aliado estratégico, com o intuito de criar oportunidades de colaboração, comunidade e envolvimento público em todas as faces do processo político. A liderança política tem o poder de criar uma cidadania ativa eficaz e responsável, mas para isto, os indivíduos devem reconhecer um governo aberto e acessível a todos. O *empowerment* do cidadão é a estratégia a seguir numa atuação democrática. Envolvidos no processo de implementação, o cidadão começa a pensar em si mesmo como cidadão e não um cliente, atuando de forma completamente diferente, formando uma comunidade de persecução do interesse comum.

“Reconhecer que a *accountability* não é simples” apresenta-se como o quinto princípio defendido. Nas palavras de DENHARDT: *“Os funcionários públicos devem estar atentos além do mercado;*

devem atender às leis estatutárias e constitucionais, aos valores da comunidade, às normas políticas, aos padrões profissionais e aos interesses dos cidadãos.” (2007, p. 119).

A *accountability*, prestação de contas, é definida como uma maior responsabilidade de quem presta as contas e de quem exige esse serviço. Para além do sentido técnico da prestação de contas, estamos perante o dever de demonstrar que os recursos foram geridos de forma mais eficaz, eficiente e económica, sendo responsabilidade dos decisores financeiros a resposta perante o cidadão sobre estas questões. Uma boa administração não deve ser opaca, caso não seja transparente podem surgir cenários de má gestão ou corrupção (CATARINO, 2016).

A *accountability* e responsabilidade no serviço público são temáticas complexas. O *New Public Service*, rejeita a ideia de que apenas simples medidas de eficiência e medidas baseadas no mercado consigam medir a responsabilidade do comportamento. Defendem antes a responsabilidade baseada na persecução do interesse público alicerçada no *empowerment* do cidadão e do seu envolvimento. A *accountability* no serviço público apresenta-se envolta de todo um conjunto de normas, leis, controlos externos, preferências e claro, interesses públicos. Na perspetiva deste modelo, não se deve simplificar a responsabilidade democrática, pois poderá colocar em causa a própria democracia e o papel da cidadania.

Como sexto princípio surge “servir em vez de dirigir”. Nas palavras de DENHARDT: “*É cada vez mais importante que os funcionários públicos usem uma liderança compartilhada baseada em valores para ajudar os cidadãos a articular e responder aos seus interesses compartilhados, e não tentar controlar ou orientar a sociedade em novas direções.*” (2007, p. 139).

Neste movimento, afirma-se a necessidade de um novo tipo de liderança. Os autores sugerem um novo tipo de líder público, com o papel de auxiliar a comunidade a entender quais as suas necessidades e qual o seu potencial na sociedade, integrar a visão da comunidade nas áreas em questão e atuar como um estímulo à ação. Para o *New Public Service* a liderança deve ser baseada em valores e partilhada por toda a organização e comunidade. Isto trás uma onda de mudança no papel do gestor público, que segundo esta perspetiva deverá conhecer mais que os requisitos e recursos dos seus programas, não podem estar apenas conscientes dos recursos a sua disposição, mas devem conectar o cidadão no processo, de forma concreta e objetivo, o objetivo passa pela partilha do poder, liderando alicerçados ao compromisso e integridade para com o cidadão.

O sétimo e último princípio é “valorizar as pessoas e não só a produtividade”. DENHARDT escreve: “*As organizações públicas e as redes nas quais participam têm maior probabilidade de obter sucesso a longo prazo se funcionarem através de processos de colaboração e liderança compartilhada baseada no respeito por todas as pessoas.*” (2007, p. 155).

A forma como entendemos as motivações das pessoas determina a forma como atuamos perante os indivíduos. Para o *New Public Service*, características como dignidade humana, integridade, confiança, preocupação e cidadania estão no centro do comportamento humano, ao contrário do modelo Burocrático e do modelo do *New Public Management*. No movimento em estudo, acredita-se que ideias de justiça, equidade, responsabilidade, *empowerment* e compromisso funcionam melhor que a utilização isolada do critério da eficiência. Se é esperado que o funcionário público respeite o cidadão e o ouça, o funcionário público também deve ser respeitado e ouvido. Deve ser valorizado e dignificado. Para esta teoria as abordagens participativas são as que criam cidadania e confiança no serviço público, são as que fazem o funcionário público atuar democraticamente e com o intuito de auxiliar o cidadão.

4.3. Aplicação e Perspetivas do *New Public Service*

As chaves para a mudança do paradigma são o diálogo, as redes de colaboração e a capacidade institucional. Quando um grupo de cidadãos se reúne em pé de igualdade, com o intuito de dialogar respeitosamente, trabalhando para o bem comum da sociedade, tudo muda. Com esta partilha, podem interiorizar novas ideias, novos pontos de vista e assim resolver os problemas partilhados. Este processo de colaboração cria redes que liga diferentes atores aumentando a confiança mútua. Através da rede de colaboração a capacidade institucional, entendida como uma combinação de capital social, intelectual e político, irá aumentar. Quanto mais cresce e se espalha pela sociedade, esta capacidade irá tornar o cidadão mais competente na sua participação cívica permitindo-lhe fazer uma maior diferença (INNES e BOOHER, 2004).

A participação deverá ser entendida como uma interação em dois sentidos, onde os cidadãos e restantes atores trabalham em conjunto para influenciar a arena política para uma conclusão favorável e não precipitada. Nos dias de hoje a governação não é apenas do Governo, mas envolve uma maior distribuição do poder na sociedade. É claro que a participação aliada a colaboração terá os seus obstáculos, mas estes podem ser ultrapassados, pois é necessário reconhecer que nem todos os casos podem ser tratados através de métodos de participação colaborativa. Antes de utilizar este método é necessário realizar uma avaliação com o intuito de entender os obstáculos e se podem ser ultrapassados (INNES e BOOHER, 2004).

Para uma aplicação de sucesso no futuro, devem ser repensados os processos e estruturas organizacionais e criar o ambiente propício, baseado em princípios de democracia, cidadania e interesse público, para a participação da sociedade nas fases do processo governamental (DENHARDT e DENHARDT, 2007). Num ambiente de cidadania ativa, os funcionários irão

mais além da simples prestação de serviços, serão mediadores, conciliadores, aumentando a capacidade de resposta sempre alicerçada a integridade individual, assim estes novos papéis e competências de resolução de conflitos serão o fator chave da mudança (DENHARDT e DENHARDT, 2003).

O *New Public Service* tem sido discutido pelo mundo, desde os EUA ao Brasil, até países da Europa, como Holanda, Itália e Suécia. Os temas problematizados são bastante semelhantes, procuram-se formas inovadoras de melhorar o compromisso do cidadão e construir comunidades de acordo com um modelo de valores partilhados e diálogo democrático.

Um exemplo de aplicação deste modelo, é o programa “*Citizens First!*”, que tem como objetivo a melhoria da relação do cidadão com o Estado. A ideia central é encorajar o cidadão a assumir as responsabilidades pessoais da comunidade em que se encontra inserido, e o Estado deve estar disposto a escutar o cidadão e colocar como prioridade as suas necessidades.

5. Conclusão

A Administração Pública viveu numa sombra de ideias do passado que envolve a dominância do Estado de Direito, o conjunto exagerado de regras e procedimentos, o papel central da burocracia na tomada de decisão e implementação de políticas e o compromisso para com orçamentos incrementais (OSBORNE, 2006).

Estamos num momento crucial de mudanças nos paradigmas. Os processos e procedimentos que guiam a vida em sociedade estão em mutação e a forma de atuação do Governo vai além da simples direção. A forma de formulação e implementação de políticas públicas alterou-se, sendo o Estado retirado do papel principal, e adicionado ao cenário a comunidade diretamente envolvida nesta dinâmica. São vários os fatores que levaram a esta mudança, em primeiro a reconfiguração do *Welfare State*, a economia de mercado, e as melhorias tecnológicas, que vieram provar a possibilidade de maior acesso público no processo das políticas públicas (DENHARDT e DENHARDT, 2003).

Como resposta as consequências indesejadas do *New Public Management* e *Reinventing Government*, surge um novo movimento, o *New Public Service*. Apresenta-se como uma estrutura teórica que dá total atenção a termos de democracia, cidadania e serviço público. Este modelo é fundado através das seguintes teorias: Teorias de Democracia Participativa, os Modelos de Comunidade e Sociedade Civil, o Humanismo Organizacional e a Nova Administração Pública e por fim a abordagem Pós-Modernista da Administração Pública.

Este novo pensamento, baseia-se num conjunto de princípios que irão revolucionar a atuação da sociedade e da administração pública. Tendo em consideração as discrepâncias entre público e privado, não se servirá clientes, mas sim cidadãos, acima do empreendedorismo e produtividade deverá ser valorizada em primeiro lugar a cidadania e as pessoas, alicerçar a democracia pensamentos e ideias estratégicas, o fulcral é a prossecução do interesse e bem-estar público, deverá ser reconhecido as especificidades da *Accountability*, e claro, Estado deve servir em vez de dirigir.

Conclui-se que para uma aplicação com sucesso os fatores-chave são o diálogo, as redes de colaboração e a capacidade institucional. Ainda, deve ser instituída uma cultura de participação cívica, pois os cidadãos têm que se aperceber que a dinâmica da governação não diz respeito apenas ao Governo, mas sim a todos os interessados na esfera política, económica e social. Os Governos assim, deverão promover a cidadania ativa, o discurso entre cidadãos e o interesse público, para este se envolver nos projetos e programas para se atingir os objetivos traçados. O papel do cidadão deve ir além do interesse público e olhar para um horizonte mais amplo e duradouro.

Os autores deste modelo, afirmam que a forma como pensamos os sistemas de governo, têm obrigatoriamente que apresentar a preocupação com os valores democráticos. Os conceitos de produtividade, empreendedorismo e eficiência devem ser harmonizados no contexto democrático, de comunidade e interesse público. Assim, o *New Public Service* apresenta uma fusão de ideia, um ponto de convergência, dos modelos anteriormente estudados, acrescentando a preocupação com a democracia e a cidadania ativa (DENHARDT e DENHARDT, 2007).

Referências

- ARAÚJO, F. J. **Gestão Pública em Portugal: mudança e persistência institucional**. Lisboa: Editora Quarteto, 2002.
- ARAÚJO, F. J. Tendências Recentes de Abordagem à Reforma Administrativa. **Revista Portuguesa de Administração e Políticas Públicas**, v.1, n.1, p. 38-47, 2000.
- BILHIM, J. **Ciência da Administração**. Lisboa: Universidade Aberta, 2000.
- BILHIM, J. **Gestão estratégica de recursos humanos** (5ª ed.). Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas – Universidade de Lisboa, 2016.
- BILHIM, J. Reduzir o Insustentável Peso do Estado para Aumentar a Leveza da Administração. **Revista Portuguesa de Administração e Políticas Públicas**, v. 1, n.1, p. 18-37, 2000.
- CARRAPATO, P. M. C.; CORREIA, P. M. A. R.; GARCIA, B. C. Governance na Saúde: Os Desafios da Operacionalização. **Saúde e Sociedade**, v. 28, n. 3, p.66-79, 2019. DOI: 10.1590/s0104-12902019190060.
- CATARINO, JOÃO RICARDO. **Finanças Públicas e Direito Financeiro**. Editora Almedina, 2016.
- CORREIA, P. M. A. R.; Mendes, I. O.; Freira, A. La Importancia de los valores organizacionales en la Administración Pública: un estudio de caso basado en la percepción de los trabajadores de una institución de enseñanza superior. **Revista del CLAD Reforma y Democracia**, n. 73, p. 227-258, 2019.
- CORREIA, P. M. A. R.; VERGUEIRO, M. J. Regulação dos Medicamentos Inovadores em Portugal enquanto Exemplo de Transparência, Accountability e Governança Pública: Nem todas as Áreas Nascem Iguais. **Jornal Brasileiro de Economia da Saúde**, v. 10, n. 2, 2018. DOI: 10.21115/JBES.v10.n2.p140-147.
- CORREIA, P., CARRAPATO, P. & BILHIM, J. Ensaio sobre os modelos de parceria nos hospitais PPP em Portuga: Os contributos da Teoria Institucional e da Metáfora Orgânica. **Ciências e Políticas Públicas**, v. 2, n. 2, p. 9-28, 2016.
- CORREIA, P., JESUS, I. & BILHIM, J. Comparação de normas de conduta dos trabalhadores da administração pública portuguesa: a tensão entre o tratamento de dados pessoais e os deveres éticos. **Ciências e Políticas Públicas**, v. 2, n. 1, p. 51-74.
- DENHARDT, JANET V. & ROBERT B. DENHARDT (2003). The New Public Service: An Approach to Reform. **International Review of Public Administration**, v. 8, n. 1, p. 3-10, 2003.

- DENHARDT, V. J. & DENHARDT, B. R. **The New Public Service: Serving, Not Steering**. New York e London: M.E. Sharpe, 2007.
- DUNLEAVY, P., MARGETTS, H., BASTOW, S. & TINKLER, J. New Public Management Is Dead - Long Live Digital-Era Governance. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 16, n. 3, p. 467-494, 2005.
- FREDERICKSON, G., SMITH, K., LARIMER, C. & LICARI, M. **The Public Administration Theory Primer**. (2ª ed.). United States of America: Westview Press, 2012.
- INNES, E. J. & BOOHER, E. D. Reframing Public Participation: Strategies for the 21st Century. **Planning Theory & Practice**, v. 5, n. 4, p. 419-436, 2004.
- OSBORNE, P. S. The New Public Governance. **Public Management Review**, v. 8, n. 3, p. 377-387, 2006.
- RHODES, R. A. W. The new governance: governing without government. **Political studies**, v. 44, n. 4, p. 652-667, 1996.
- ROCHA, O. A. J. Modelos de Gestão Pública. **Revista Portuguesa de Administração e Políticas Públicas**, v. 1, n. 1, p. 6-17, 2000.
- RODRIGUES, C. **Governança de organizações públicas em Portugal: a emergência de modelos diferenciado**. Lisboa: edições Pedagogo, 2011.
- SILVA, O. J. Qualidade, Cidadania e Modernização Administrativa. **Revista Portuguesa de Administração e Políticas Públicas**, v. 1, n. 1, p. 106-111, 2000.
- VIGODA, E. From Responsiveness to Collaboration: Governance, Citizens and the Next Generation of Public Administration. **Public Administration Review**, v. 62, n. 5, p. 527-540, 2002.

Universidade Católica de Petrópolis
Centro de Teologia e Humanidades
Rua Benjamin Constant, 213 – Centro – Petrópolis
Tel: (24) 2244-4000
synesis@ucp.br
<http://seer.ucp.br/seer/index.php?journal=synesis>



MARQUES PEREIRA, Sandra Patrícia; ALVES RIBEIRO CORREIA, Pedro Miguel. MOVIMENTOS PÓS-NOVA GESTÃO PÚBLICA: O NOVO SERVIÇO PÚBLICO. **Lex Humana**, v. 12, n. 1, p. 69-85, jul. 2020. ISSN 2175-0947. Disponível em: <<http://seer.ucp.br/seer/index.php/LexHumana/article/view/1824>>