

AVALIAÇÃO, ACCOUNTABILITY, TRANSPARÊNCIA E GOVERNO ABERTO

ASSESSMENT, ACCOUNTABILITY, TRANSPARENCY AND OPEN GOVERNMENT*

Tânia Sofia Vieira Maia
Universidade de Aveiro, Portugal
taniavimaia@gmail.com

Pedro Miguel Alves Ribeiro Correia
Universidade de Coimbra, Portugal
pcorreia@fd.uc.pt

Cláudia S. Costa
Instituto Politécnico de Bragança, Portugal
claudia@ipb.pt

Resumo: O presente artigo debruça-se sobre: i) a avaliação de desempenho, fazendo a sua contextualização no panorama sui generis que é a Administração Pública, referência à sua utilidade, aspetos positivos e negativos daí decorrentes, bem como, possíveis estratégias de otimização da sua implementação; ii) responsabilização da ação governativa como proxy da legitimidade democrática (entenda-se representatividade democrática e prestação de contas) percebida pelos cidadãos e eleitores, num período de claro empowerment destes últimos; iii) e, transparência e governo aberto, em resultado das crescentes exigências de envolvimento cívico, confiança e escrutínio do apparatus administrativo.

Palavras-chave: Avaliação. Accountability. Transparência. Governo Aberto.

Abstract: This article focuses on: i) performance evaluation, contextualizing it in the sui generis panorama that is Public Administration, referring to its usefulness, positive and negative aspects arising therefrom, as well as possible strategies for optimizing its implementation; ii) accountability of government action as a proxy for democratic legitimacy (understand democratic representation and accountability) perceived by citizens and voters, in a period of clear empowerment of the latter; iii) and, transparency and open government, as a result of the growing demands of civic involvement, trust and scrutiny of the administrative apparatus.

Keywords: Assessment. Accountability. Transparency. Open Government.

* Artigo recebido em 03/02/2022 e aprovado para publicação pelo Conselho Editorial em 05/07/2022.

1. Nota introdutória

Um tema recorrente na literatura sobre a reforma da Administração Pública (AP), cujos traços se começaram a esboçar em meados da década de setenta centra-se no abandono do modelo hierárquico de organização, baseado no cumprimento estereotipado de regras, no controlo e na unidade de comando, autoritariamente dirigido, para um modelo complexo, assente num sistema múltiplo de parcerias e numa verdadeira rede de governação. Esta transformação de um modelo de “Administração Profissional”, próprio do “Estado de Welfare”, que se alicerçava no profissionalismo e experiência, para um modelo que depende de colaborações e parcerias tem profundas implicações para a gestão das organizações públicas e, mais especificamente, para os administradores públicos (Callahan 2007; Rocha 2011).

De igual modo, a constatação da existência de corrupção e de práticas não éticas na prestação do serviço público nos diferentes níveis de ação governativa, num tempo dominado pelas ideias da Nova Gestão Pública (NGP), levou ao descrédito dos Governos e à consequente desconfiança dos cidadãos. Mas Portugal não parece ser caso único (!). A literatura europeia dedicada ao estudo da governação destaca igualmente as modificações ocorridas nas expectativas de responsabilização (*accountability*) em função da adoção de um paradigma de governação. Bovaird e Löffler (2001) sustentam esta posição ao afirmarem que o conceito de governação difere em relação à Nova Gestão Pública por adotar uma nova postura governativa perante o cidadão, capaz de assumir uma relação de envolvimento, confiança e responsabilização perante este último, mais e melhor informado e cujas expectativas nos (e para os) serviços públicos são crescentes. Sumariamente, a Nova Gestão Pública assume um desígnio intraorganizacional, ao passo que o Modelo de Governação se caracteriza pelo seu programa interorganizacional (Peters e Pierre 1998).

Neste contexto, as práticas de responsabilização de tipo processual ou legal tendem a ser substituídas ou, no mínimo, complementadas por outras orientadas para o desempenho (Pierre e Peters 2000), fazendo lembrar a máxima de que os gestores devem ser responsabilizados “for *what* they do it, not *how* they do it”. Em 1991, Christopher Hood publica um artigo intitulado *A Public Management for All Seasons?*, que para sempre ficou associado ao movimento da NGP. Enumera um conjunto de mudanças e introduz novas práticas gestionárias no seio da Administração Pública, como sejam: i) a definição de *standards* de desempenho (mensuráveis); ii) o controlo sobre os resultados e a subsequente responsabilização; iii) maior transparência na relação custo/benefício; iv) a utilização de

técnicas de gestão privada no sector público e a utilização de mecanismos de mercado v) e, por último, mas não menos importante, ênfase na qualidade do serviço.

Por sua vez, Donald Kettl, num livro publicado em 2002, *The Transformation of Governance*, sugere um conjunto de mudanças necessárias, de forma a alcançar um equilíbrio estável entre as tradições administrativas e os novos paradigmas emergentes. Kettl acredita que a administração pública pode tomar esse papel de mediador, assumindo que a transformação e mudança pelo qual terá de atravessar, responde à “necessidade de que as pontes sejam construídas de forma nova e imaginativa – pontes que cruzam e suportam as partes” (2002: 168, tradução própria). Tendo por base os princípios por ele sugeridos para a construção dessas pontes, destaca-se: (i) “a hierarquia e a autoridade não podem e não serão substituídas, devem antes ser melhor adaptadas à transformação da governação” (2002: 202, tradução própria). Por outras palavras, devem permanecer como estratégias de coordenação e responsabilização numa governação que, se espera, seja democrática. Ainda que não haja uma verdadeira substituição, é certo que deixarão de assumir uma posição que se apelidaria de dominante; (ii) “as redes complexas foram criadas sobre organizações hierárquicas, pelo que devem ser geridas de uma forma diferente (*idem*). Não obstante a natureza duradoura da hierarquia, os administradores públicos de hoje devem saber lidar com o funcionamento de redes interorganizacionais, que cada vez mais impulsionam a ação administrativa; (iii) “a informação é a componente mais básica e necessária para a transformação da governação” (*idem*). Ora, isto é facilmente explicável pelo facto de o governo depender cada vez mais de redes de organizações para prestar serviços e, ainda, pelo facto de os cidadãos exigirem cada vez mais envolvimento no processo de decisão. A informação deve ser partilhada entre os limites institucionais e organizacionais, mas não só (!). Falhas na coordenação entre diferentes agências e organizações são frequentemente atribuídas à falta de comunicação e partilha de informações**.

O desenvolvimento desta forma de organização tem vindo a mudar a natureza do controlo e a sua legitimidade. Assim, a tradicional influência do governo nos serviços públicos faz-se agora por negociações, nas quais o sector público está dependente de outros atores. Dito de outra forma, “(...) tem de atuar para alcançar um resultado próximo do consenso

** Veja-se, a título de exemplo, o caso fracassado do Furacão Katrina, em 2005, nos EUA, e do antagónico caso da Rede Social, no nosso país. No primeiro caso, o desastroso desfecho é atribuído às falhas dos governos federal, estaduais e municipais responsáveis pela preparação para situações de emergência, nomeadamente procedimentos de evacuação, em comunicar e partilhar informações. De igual modo, o conhecido caso de Nixmary Brown, cujo homicídio no condado de Brooklyn, em 2006, foi atribuído à falha de comunicação entre o departamento de polícia e os serviços de cuidados infantis.

entre um grupo de participantes auto-interessados que têm uma influência sobre as políticas” (Peters 1996: 8, tradução própria). As redes são, de facto, uma forma particular do conceito mais genérico de colaboração – a participação voluntária em relações interorganizacionais (entenda-se horizontal) que envolvem acordos ou entendimentos relativos à atribuição de responsabilidades e benefícios entre os colaboradores.

Ora, isto faz a ponte para um outro princípio apresentado por Kettl (2002) – (iv) a necessidade de uma maior e melhor formação dos recursos humanos. A formação já não pode resumir-se às questões relativas à eficiência e à economia, mas deve alargar-se a áreas que permitam aos colaboradores o estabelecimento de uma ligação entre os vários atores e o principal destinatário – o cidadão. Nas palavras do autor, “muitas das tarefas do vigésimo primeiro século do governo, especialmente os desafios críticos de coordenação, estão no cerne das mudanças baseadas nas pessoas” (2002: 170, tradução própria). Neste contexto, “a gestão de desempenho aparece como uma ferramenta valiosa, capaz de medir elementos difusos” (204, tradução própria). A existência de limites pouco claros é o resultado de várias organizações a prestar serviços públicos, i.e, de uma fragmentação da estrutura tradicional de Administração Pública. Em boa verdade, com diferentes níveis de governo a trabalhar conjuntamente com organizações privadas e sem fins lucrativos na implementação de programas e políticas públicas, torna-se cada vez mais difícil descobrir quem é responsável por quê, quem contribui para os resultados gerais e quem pode ser responsabilizado. Neste sentido, os sistemas de gestão de desempenho podem contribuir para a definição de responsabilidades no alcance de determinado *output* de política, auxiliando os gestores públicos a desenvolver o seu papel de forma mais eficaz, num ambiente complexo e em mudança.

Associados aos princípios de Kettl anteriormente expostos, está um quinto que, de uma forma simples, reside no pressuposto de que (v) “a transparência é a base para a confiança nas operações do governo” (2002: 203, tradução própria). Em resultado desta nova forma de organização, vê-se aumentada a necessidade de interações transparentes, nomeadamente nos serviços fornecidos através de terceiros e em redes, para que os cidadãos e demais *stakeholders* compreendam a natureza dessas relações. Os cidadãos, num número cada vez maior, esperam ser envolvidos no processo de tomada de decisão e, como tal, novas estratégias e técnicas de participação devem ser introduzidas e os administradores públicos devem ser capazes de implementar novos processos participativos. Não menos importante, (vi) “a responsabilidade cívica tornou-se o trabalho de parceiros não-governamentais” (*idem*). A verdade é que o governo precisa de encontrar estratégias e mecanismos mais eficazes para

assegurar que os cidadãos recebam um serviço de qualidade a partir dos parceiros não-governamentais que prestam os serviços. A gestão de hierarquias dá lugar à gestão de contratos, agudizando a necessidade de “(...) desenvolvimento de mecanismos para promover a capacidade de resposta, flexibilidade e eficiência que os parceiros não-governamentais podem oferecer, sem sacrificar os padrões básicos que os cidadãos esperam do governo e que são garantias da Constituição” (Kettl 2002: 170, tradução própria).

2. Avaliação de desempenho na Administração Pública

Procurando delimitar historicamente a evolução da Ciência da Administração com as diferentes aceções de Estado, poderá dizer-se que o primeiro período desta área científica começou nos finais dos século XIX e perdurou até ao final da II Guerra Mundial (1945), traduzido naquilo que habitualmente se designa de “Administração Científica”. Finda a guerra, assiste-se a um crescimento da AP, assente numa conceção de Estado Social ou *Welfare State*. A esta AP, que se prolongou até 1970-1975, chamamos de “Administração Profissional”. Estas duas géneses de AP formam o que se denomina de Administração Tradicional e de cujos fundamentos teóricos se vão buscar ao trabalho de quatro grandes personalidades – Woodrow Wilson, Max Weber, Frederick Taylor e, por último, mas não menos importante Luther Gulick (Rocha 2001). Dos expoentes teóricos se infere que o mecanismo de coordenação aqui presente é a hierarquia e a autoridade, assente numa estrutura matricial rígida e estável. O segundo período, que se faz coincidir com as primeiras crises económicas globais, na década de 70, caracteriza-se por uma desaceleração económica e, por conseguinte, uma crise fiscal e aumento do défice público (Araújo 2000; Denhardt 2000; Pollitt 1990 e Silvestre 2010). Em face dos acontecimentos históricos e da resposta da economia, os Estados viram-se obrigados a mobilizar um conjunto de esforços em ordem a repensar a AP e o próprio modelo de estado, passando este a assumir uma conceção gestionária – Estado Neoliberal, a que a primeira acompanhou – Administração Pública Gestionária. Aqui, por força da ideologia do *New Right* e de correntes de pensamento como, por exemplo, a Escola de Chicago, Teoria da *Public Choice* e o Novo Institucionalismo Económico, assistiu-se a um fenómeno de *downsizing* e privatizações de inspiração britânica, fazendo-se substituir os habituais mecanismos de controlo pelo mercado e, obviamente, os contratos (Araújo 2004; Rocha 2001) Finalmente, no começo dos anos 90, verifica-se uma reacção à identificação entre

gestão pública e gestão privada, substituindo a terminologia até então utilizada por Modelo de Governança. Aqui o Estado adota a denominação de Estado Parceiro que se socorre da designada terceira via e cuja forma de relação assenta no modelo de tipo *network* (Silvestre 2010).

Da referida audácia britânica destacam-se três variantes – eficiência, descentralização e qualidade. A primeira pode dividir-se em dois momentos – o primeiro, com a eleição de Margaret Thatcher, em 1974, fica marcado pela introdução do *Financial Management Initiative*. O segundo identifica-se com um movimento de privatização de tipo *hard*, também liderado pela citada primeira-ministra britânica (Araújo 2004; Rocha 2001; Silvestre 2010). Ora, este objetivo de redução das despesas públicas, através não só da redução do número de colaboradores públicos, mas também da promoção do *value for money* (com a ascendência dos três E's – economia, eficiência e eficácia), determinou o movimento da Nova Gestão Pública e da necessária avaliação do desempenho. Desta abordagem racionalista (Simon 1957), ressalta-se o processo de avaliação, segundo o qual a missão da organização é alcançada sobre o desempenho de um conjunto de atividades, em ordem ao alcance de objetivos específicos (Osborne *et al* 2001). Mas falar em desempenho e a correspondente avaliação, implica que se tenha presente o seu entendimento como: i) avaliação de desempenho (*à priori*), no qual se procede à determinação do grau de alcance dos objetivos e formulação de indicadores/critérios de mensuração; ii) monitorização do desempenho, cuja expressão nos remete para a avaliação *on going*, procurando-se não só medir o grau de concretização dos objetivos, mas também o processo (físico e não só) inerente; iii) avaliação de desempenho (*à posteriori*), ou retrospectiva, ajuizando-se sobre a conciliação entre resultados e objetivos; iv) indicadores de desempenho, ou níveis de *performance*, tão objetivos e mensuráveis quanto possível; v) e, gestão do desempenho, devendo-se assegurar que a avaliação do mesmo é parte integrante do processo desde o início, compreensível por quem reúne, analisa e usa os dados de desempenho, útil no processo de *design* do programa e implementação das políticas e tido como instrumento de aprendizagem (leia-se ferramenta de melhoria contínua) (Osborne *et al* 2001). Ressalve-se, no entanto, e como de resto advogam os autores supracitados, que a avaliação de desempenho não é um fim em si mesma ou o único determinante da mudança organizacional. No artigo publicado em 2001, *Performance Management and Accountability in Complex Public Programmes*, acrescentam ainda que existem duas vertentes da teoria organizacional sobre a importância da avaliação de desempenho no comportamento organizacional – teorias da racionalidade limitada e da excelência organizacional. A primeira

(March e Simon 1958) assume que cada participante de uma decisão tem limitações cognitivas e só tem acesso a parte da informação de que necessita. A segunda procura enumerar os fatores críticos de sucesso que distinguem as organizações pelo bom desempenho. Divulgadas pelo trabalho de Peters e Waterman (1982), estas abordagens enfatizam o *insight* de uma cultura organizacional forte, que apropria e transmite esses fatores críticos de desempenho.

Sob a influência de Osborne e Gaebler (1992), com a obra *Reinventing Government* e, mais tarde, Osborne e Plastrik (2000), em *The Reinventors Fieldbook – Tools for Transforming your Government*, Hans de Bruijn, num artigo publicado sobre avaliação de desempenho no sector público, afirma que “(...) uma organização pública define os seus produtos e serviços e desenvolve indicadores para medir a sua produção. Com essa definição de produtos e indicadores de desempenho, pode incorporar a sua produção num ciclo de planeamento e controlo que melhora o desempenho da organização” (2002: 578, tradução própria). Entendida como uma ferramenta de reinvenção do governo, satisfaz requisitos de transparência, aprendizagem, avaliação e sanção (Ministério da Negócios Estrangeiros 2000), de cuja exploração permite não somente o conhecimento e gestão internos, mas também a comparação e partilha das melhores práticas (*benchmarking*) entre organizações. Assim, a avaliação de desempenho: i) induz à transparência, na medida em que fornece *insights* sobre os seus principais produtos, respetivos custos e o contributo para o *output* organizacional. Nas palavras de Osborne e Gaebler (1992), “o que é medido, é feito”; ii) é um incentivo aos resultados, uma vez que “recompensa o *output*”. Por outras palavras, não mede o *input* nem o esforço de conversão (*throughput*); iii) é uma forma elegante de moldar a *accountability*, dado que a informação sobre o desempenho é sistematicamente medida e quantificada, facilmente comunicada e reportada com regularidade (Bruijn 2002: 580-581).

Não obstante os impactos positivos enumerados, a avaliação de desempenho é passível de: i) agudizar o comportamento estratégico – para o melhor exemplificar o autor relata o procedimento de alojamento no exército australiano com uma taxa de sucesso na ordem dos 100%, por via de “ofertas informais”, que só se reduziam a escrito depois de aceites; ii) aumentar a burocracia interna – estudos há que determinam uma relação de proporção direta entre o investimento em procedimentos e mecanismos de avaliação e o sucesso dos sistemas de aferição do desempenho (Leeuw 1996); iii) bloquear a inovação e a ambição – Behn e Kant (1999) são exímios nesta questão ao afirmarem que “a medição de desempenho recompensa a constante reprodução do existente (p. 474, tradução própria). Também Smith (1993) comunga deste argumento ao denominá-lo de um processo de

“ossificação” da organização; iv) ser um “entrave” ao profissionalismo no exercício do conteúdo funcional dos colaboradores (Smith 1993; Goddard *et al.* 2000), senão vejamos: não raras vezes o carácter *sui generis* da AP impele à (aceitável) discricionariedade na implementação das políticas públicas e um tratamento diferenciado e único. Este aspeto torna-se ainda mais premente se atentarmos na área da saúde; v) minar o sistema de responsabilidade (e de trabalho em equipa) – o trabalho de Fiske e Ladd (2000) evidencia que as escolas, num espírito de competição interorganizacional, são menos abertas à partilha das “melhores práticas” entre si; vi) punir o bom desempenho organizacional – o argumento é o de que uma organização que investe em eficiência e transparência assume um risco: o administrador pode traduzir esse esforço num orçamento menor no ano seguinte para o mesmo desempenho. Acresce ainda que uma organização homóloga que não tenha feito o mesmo investimento é recompensada com a mesma dotação orçamental (Bordewijk e Klaasen 2000).

Ora, a explicação para estes efeitos parece residir no *trade-off* entre valores concorrentes (eficiência *vs* democracia/equidade, por exemplo), na injustiça associada à medição de um desempenho que, não raras vezes, é resultado da coprodução intra e interorganizacional – sinergia essa ignorada na avaliação do *output* final -, do carácter dinâmico do desempenho, sendo a aferição estática e, por fim, entendida como uma forma de gestão, sendo que quanto mais o administrador procurar influenciar o processo profissional, acumulando as funções de avaliação de desempenho, maiores serão os impactos negativos desta ferramenta (Bruijn 2002). Posto isto, o autor avança com cinco estratégias que está em crer tratar-se de veículos de sucesso da avaliação de desempenho, a saber: i) tolerância para uma variedade de definições dos produtos (concorrentes) – assumindo que, por um lado, pode reduzir o conflito (moderando a racionalidade inerente a comportamentos estratégicos) e, por outro, assegura uma visão mais rica do desempenho (carácter multi-valor), quer para o avaliado, quer para o administrador; ii) associado à anterior, a proibição de um monopólio de significado – diferentes *stakeholders* terão diferentes interesses, métodos e opiniões; iii) redução de funções e fóruns e iv) uma seleção estratégica dos produtos – a avaliação integral não só não é exequível, como cria uma sobrecarga ineficiente de informação (Osborne e Plastrik 2000); v) e, gestão competitiva do produto e do processo de conversão.

Também James Swiss (2005), no trabalho *A Framework for Assessing Incentives in Results-Based Management*, destinado a compreender porque é que muitos sistemas governamentais alicerçados na gestão de resultados não produziam os efeitos positivos esperados, analisa três componentes da gestão e avaliação do desempenho – informações, capacidades e incentivos –

e conclui que os últimos geralmente são os menos desenvolvidos. Pese embora, muitas agências adotem ferramentas orientadas para a informação, como *benchmarking*, planejamento estratégico, definição de metas anuais, monitorização regular dos resultados, às vezes relatados na forma de *balanced scorecards*, geralmente associadas a estruturas organizacionais mais planas e com diversas formas de *empowerment* das bases (*bottom-up*), falham em fornecer aos administradores e colaboradores os incentivos para agir sobre as informações e usar as suas capacidades, sejam eles formas de motivação intrínseca, extrínseca não-monetária, extrínseca monetária, como, por exemplo, incentivos baseados no orçamento (maior dotação orçamental) e/ou pessoais (promoção, aumento remuneratório, etc.). Não será excessivo dizer-se que a gestão baseada em resultados aumenta a participação dos trabalhadores e permite a reengenharia dos cargos para torná-los mais interessantes e desafiantes (Kim 2002; Wright e Davis 2003). Refira-se ainda que o *balanced scorecard*, mencionado acima, enquanto sistema de medição e gestão de desempenho proposto por Kaplan e Norton (1996, 2001), pode ser uma ferramenta inestimável para os administradores públicos na transformação das suas organizações. É parte integrante da identificação da missão, formulação de estratégias e execução de processos, com ênfase na tradução da estratégia num conjunto interligado de objetivos financeiros e não só (Chan 2004). Relatam, pois, os municípios do Canadá e EUA analisados na investigação de Chan (2004) que os benefícios da utilização desta ferramenta são claramente superiores aos custos.

Acresce dizer que a partir dos anos 60, o tipo de avaliação tradicional foi sujeito a fortes críticas, na medida em que havia demonstrado ser imparcial e incapaz de medir com rigor o desempenho dos colaboradores. Neste sentido, Peter Drucker, sugere então a substituição dos velhos processos pela definição de objetivos de forma que os subordinados pudessem exercer controlo. A avaliação far-se-ia em função desses objetivos. No sector público, a avaliação com base em objetivos é introduzida no contexto norte-americano pelo *Civil Service Reform Act* de 1978, embora com algumas limitações próprias da dimensão pública que não permite a flexibilidade organizacional das empresas. No que respeita ao continente europeu, e no âmbito de um trabalho realizado pelo Instituto Europeu de Administração Pública, Awer, Demmke e Polet (1999) concluem que a avaliação é ainda um problema sério na maioria dos seus países. Concretamente, em quase nenhum deles existe avaliação do desempenho dos cargos dirigentes, exceto quando esta se faz em função dos objetivos e resulta da apreciação das estruturas administrativas. Torna-se, assim, essencial articular o desempenho individual, com os objetivos da organização e os resultados da sua atuação,

devendo a primeiro ser integrado na avaliação do grupo de trabalho e na gestão da qualidade. Dito isto, a avaliação de desempenho deve ser planeada no início dos programas públicos e fazer parte deles, refletir a complexidade do fenómeno que mede, assegurando que os indicadores de desempenho são ferramentas para gerir, não substituem a gestão, devendo fazer parte de um pacote mais alargado de avaliação dos serviços públicos (Osborne *et al.* 2001).

3. Responsabilização da ação governativa

A Administração Pública dos dias de hoje é o resultado da sua complexidade estrutural, de novos mecanismos de coordenação, da recuperação dos aspetos positivos da burocracia, evitando as disfunções, da adoção de novos valores que assentam na colaboração, confiança, espírito de equipa, da aquisição e desenvolvimento de novas competências, *accountability* e envolvimento cívico, do restabelecimento do *ethos* público e coesão e, ainda, do regresso à estrutura integrada, mantendo a desagregação de unidades operativas.

Por conseguinte, a busca da excelência evidencia a aplicação na AP da Teoria da Escola das Relações Humanas, que enfatiza a cultura organizacional, a rejeição da abordagem racionalista e da ênfase nos três e's, sumariando grande interesse sobre a gestão da mudança e da inovação. Esta transformação nasce da inspiração e iniciativa britânicas e, designadamente do *Citizen Charter*, que introduz um novo relacionamento entre a Administração e os Cidadãos. Representa a fusão das ideias de gestão do sector público e do sector privado, adaptada de influências como a Gestão da Qualidade Total e o *Learning Organization* (Araújo 2004; Rocha 2001; Silvestre 2010). Estes avanços apresentam uma preocupação cultural e resultam do esgotar da insistência dos critérios de eficiência e eficácia, no que à reforma diz respeito (Rocha 2003). Neste sentido, os cidadãos passam a integrar o processo de reforma, atuando como juízes da qualidade dos bens e serviços prestados pela AP, podendo falar-se de um verdadeiro *empowerment* dos cidadãos. Com isto, a maior flexibilização da gestão, discricionariedade de atuação e atomização das estruturas, sob a égide da NGP, induziram a um conjunto de desafios (senão mesmo problemas) em termos de monitorização, coordenação, responsabilização (*accountability*), legitimidade e transparência.

Parafraseando Dubnick e Frederickson (2011), *cit* em Schillemans e Busuioc (2014), *accountability* é um princípio/norma fundamental da AP, assente em promessas de governação democrática, comportamento apropriado, justiça e melhor desempenho. Comumente

confundido com conceitos conexos como responsabilidade, avaliação de desempenho, prestação de contas e responsabilidade, varia conforme o modelo da gestão pública no qual se insere. Certo é que, a mudança de um Estado intervencionista/produtor para um Estado negociador/regulador remete-nos para a discussão sobre a legitimidade democrática de atuação das entidades independentes, uma vez que as decisões não são unicamente técnicas, mas também políticas. Assim, a questão da legitimidade aqui colocada deriva de dois aspetos fundamentais que se interligam – representatividade democrática e prestação de contas. Isto porque os titulares dos órgãos das entidades emergentes da NGP não são eleitos (Rocha 2010). O voto “é a voz mais poderosa que um cidadão tem para manter os eleitos responsáveis pelas suas decisões e pelo seu comportamento no cargo político” (Wood 2002: 209). Esta (aparente) falta de legitimidade pode, no entanto, ser minimizada por uma efetiva prestação de contas. Afinal, quem responde perante o eleitor? O agente? O principal?

O modelo de responsabilização inerente à NGP é substancialmente menos político do que o modelo tradicional (Barberis 1998). Tal facto é rematado por Strom (2000) que, fazendo uso da Teoria da Agência, argumenta que tenderá a haver uma melhor e mais efetiva prestação de contas quando a linha de hierárquicas diretas de comando do processo político entre o eleitorado e os agentes executores de políticas públicas são complementadas por exigências de prestação de contas claras, que ocorrem na direção oposta. Ora, nesta linha de pensamento, Guy Peters (2015) alerta para o facto de a NGP envolver um *ethos* de “serviço ao cliente”, indutor da diferenciação, ao invés de universalismo nas relações com o público.

Bovens (2007) defende, assim, que a *accountability* “não é um enfeite do governo democrático” mas uma condição do seu funcionamento, porquanto permite em governos de democracia representativa um controlo continuado da sua atividade, atuando como defesa contra o nepotismo, abuso de poder e outras formas de comportamento não apropriado, contribuindo para melhorar o desempenho, na medida em que possibilita uma atenção continuada ao desenvolvimento do trabalho, possibilitando a legitimação do governo e permitindo a catarse, lançando a discussão aberta, sobretudo, sobre o que está a acontecer. Rocha (2011), por sua vez, identifica quatro tipos de *accountability*, a saber: prestação de contas hierárquica ou burocrática, prestação política de contas, prestação legal de contas e prestação profissional de contas. A primeira, considerada como o modelo tradicional de responsabilização, supõe a separação entre política e administração, enquanto estruturação hierárquica definida por Max Weber. Baseia-se, pois, nas relações hierárquicas entre superiores e subordinados, regras e relação de supervisão (Christensen e Lægheid 2015). Já a dimensão

política de *accountability* está associada ao conceito de democracia e legitimidade, de modo que “quem governa tem que prestar contas a quem os elegeu” (2011: 91), reservando-se uma forma indireta aos não eleitos. As relações de poder, de *design* institucional e culturais e políticas determinam as condições em que se exerce esta forma de responsabilização. Christensen e Lægreid (2015) defendem que a responsabilidade política é tradicionalmente construída numa corrente entre o principal e o agente, ou seja, os eleitores delegam a sua soberania aos representantes nos órgãos eleitos que, por sua vez, delegam ainda mais autoridade ao corpo administrativo, de modo que os últimos são responsabilizados pela cadeia de delegação construída. Trata-se, pois, de uma relação vertical. A prestação legal de contas, por seu turno, resulta do controlo externo, designadamente o desenvolvido em atividades de auditoria executadas pelos tribunais e demais órgãos de auditoria independentes. Por último, a prestação profissional de contas atua como escrutínio ou revisão por pares (Rocha 2011). Christensen e Lægreid acrescentam ainda aquilo que designam de responsabilidade judicial, que trata de questões próprias de um Estado de direito, como sejam direitos e igualdade de tratamento, advogando que a prestação de contas diz respeito à competência e normas profissionais, enquanto a responsabilização está subjacente às partes interessadas no meio ambiente, ou seja, os “atores sentem uma obrigação moral de justificar as suas ações” (Byrkjeflot *et al.* 2012 *cit* Christensen e Lægreid 2015).

Ainda assim refira-se que, decorridas algumas décadas de reformas no sector público em muitos países, é evidente que a relação entre prestação de contas e desempenho continua a ser contestada, tornando-se cada vez mais claro que se exige a operação num sistema multidimensional, no qual o conceito de responsabilidade vai muito além da tradicional hierárquica, assentando antes num sistema político-administrativo híbrido (Lægreid 2014). Na verdade, a NGP desafia o princípio tradicional de responsabilidade ministerial. Os executivos administrativos daqui derivados são responsabilizados mais diretamente pelo seu desempenho e pelo trabalho da sua agência (Barberis 1998; Dubnick 2005). Por outras palavras, o aumento da devolução, fragmentação, “terciarização” e “engenharia do processo de negócios”, criaram um modelo de responsabilização dificilmente aplicável (Bovens 1998). Esta dificuldade torna-se ainda mais clara se atentarmos no *trade-off* (decorrente da NGP) entre a necessidade de maior discricionariedade gestonária e autonomia, por um lado, e a necessidade de uma maior responsabilização e controlo, por outro (Christensen e Lægreid 2015). Acresce que o designado Modelo de Governação, assente em parcerias e redes de atuação, criou relações de responsabilização ainda mais ambíguas (Olsen 2010). Nestas circunstâncias, “os processos de

responsabilização afetam o exercício do controlo de autoridade, poder e responsabilidade, e a questão sobre quem deve ter o direito e capacidade de prestar contas, questionar e debater as informações prestadas e enfrentar o julgamento e as consequências” (Christensen e Lægreid 2015: 211, tradução própria). Num trabalho publicado em 2015, *Performance and Accountability - A Theoretical Discussion and an Empirical Assessment*, Christensen e Lægreid alerta ainda para uma possível relação paradoxal entre a responsabilidade gestonária e aumento da eficácia, assente no trabalho de Pollitt e Bouckaert (2011). Argumentam, pois, que quando os administradores se concentram na “produção específica”, tendem a ignorar os resultados e enfatizar a eficiência, em lugar da eficácia, na medida em o processo de avaliação e responsabilização da produção é de mais fácil execução e menos dispendioso em termos de monitorização.

Uma vez mais se destaque o contributo de C. Hood que alerta para a necessidade de desagregação das unidades do sector público, implicando a separação entre unidades de provisão e unidades de produção e, claro está, a necessidade de coordenar múltiplos agentes na prossecução de objetivos conflitantes ao nível local. Ora, esta multiplicação do número e diversidade de entidades capazes de prestar um determinado serviço, por oposição a uma estrutura monista, assente no modelo burocrático de organização, sujeita ao controlo e direção de um único executivo responsável por produzir todos os bens e prestar todos os serviços, é aquilo que os teóricos da escolha pública denominam de Governação (Ostrom e Ostrom 1971). Entende-se, pois, que os clientes do sector público desejam produtos diferentes e argumenta-se que eles devem ter a oportunidade de escolher. Ora, esta orientação para o cliente é, na opinião de Diefenbach (2009) bastante problemática. Pollitt e Bouckaert (2011: 163), em resposta à questão “a reforma da gestão pública mudou a fronteira entre política e administração?”, afirmam ter existido uma “erosão da legitimidade percebida do governo e um aumento na volatilidade (diminuição da lealdade partidária) da maioria dos eleitorados”. Esta maior preocupação com a relação entre a administração e o cidadão (aqui visto como cliente) nasce da inspiração britânica, pese embora as iniciativas de dinamização da informação (do qual se destaca o *marketing* público e a publicidade institucional), simplificação administrativa e terminológica, e estímulo da participação do cidadão na condução das políticas (que passa a assumir o papel de coprodutor e vigilante atento), está longe de ser a ideal (!)

Sob este ponto de vista, como havia sido dito por Heinrich, Hill e Lynn, “a gestão pública faz-se agora sobre o comprimento do braço e as relações indiretas com entidades dispersas e diversificadas ao invés de sobre a supervisão de funcionários públicos que são organizados pela agência e regidos por contratos de trabalho” (2004: 3, tradução própria). Na

Europa continental, o aparecimento do modelo de governação remota à década de 80 e, mais concretamente, a uma cidade holandesa de nome Tilburg, na qual a ação estatal começou a ser questionada pelo seu carácter exclusivo na produção de bens e prestação de serviços públicos. Com efeito, todos os níveis de governo (central e local e sobretudo o último) têm sido encorajados para a participação em rede (*network*) e para parcerias com outros sectores na produção de bens e serviços públicos, em especial com os sectores privado e voluntário (Lawton e McKevitt 1995). Do exposto entende-se que a governação, seja ela pública ou privada, exige o exercício de alguma autoridade, querendo significar a existência de sistemas de prestação de contas e controlo, incluindo arranjos de nível central e local, estruturas formais e informais, bem como sistemas espontâneos de controlo (Williamson 1996). Igualmente interessante é a definição de Frederickson e Smith, segundo os quais “a Governação diz respeito às relações laterais e interinstitucionais de administração no contexto do declínio da soberania, a importância decrescente das fronteiras interjurisdicionais e uma fragmentação institucional geral” (2003: 222).

4. Considerações finais relativas à transparência e ao governo aberto

A propósito da necessidade de partilha de informação, importa esclarecer que esta fragmentação no fornecimento de serviços públicos acarreta uma nova disposição institucional, na qual a auto-organização e a coordenação interorganizacional se tornaram fatores críticos. Existem vários agentes interdependentes envolvidos, o que significa uma mudança na atividade através de *networks*, caracterizada pela confiança e o ajustamento mútuo, representando uma alteração para uma forma de governação mais elaborada (Rhodes 1997). Também March e Olsen acreditam que o sistema só funciona tendo por base os limites institucionais e a confiança mútua. A ser assim, o sistema ganha se as partes forem capazes de manter a *network* ativa e vê a sua eficiência reduzida se houver lugar a ações individuais para explorar oportunidades (1989). No seu livro publicado em 1997, *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Rhodes defende que as *networks* podem ser entendidas como uma alternativa às soluções de mercado e de hierarquia, assumindo como características a interdependência entre organizações, sejam elas públicas, privadas ou sem fins lucrativos, interação contínua entre os participantes das *networks*, interações do tipo da Teoria dos Jogos e, não menos importante, elevado grau de autonomia em relação ao Estado.

Mas falar sobre partilha de informação não fica completo sem a discussão do conceito de Governo Aberto, que nas palavras de Cucciniello e Nasi (2014) “resulta em serviços personalizados, omnipresentes e fáceis de usar (*user-friendly*), porque são desenhados, criados e entregues em colaboração com outros, combinando informações, dados e serviços dos sectores público e privado” (p. 914, tradução própria). Hood e Heald (2006) e Roberts (2006) *cit* em Meijer (2013) defendem, de igual modo, que “uma característica que a transparência compartilha com alguns outros valores democráticos, como responsabilidade e participação, e que a torna radicalmente diferente de outras questões políticas é a de que esses valores não resultam apenas da governação democrática, mas também facilitam a governação democrática” (p. 429, tradução própria).

Cucciniello e Nasi (2014), numa análise empírica a estes conceitos, cuja amostra compunha um conjunto de 117 *websites* de municípios capitais provinciais de Itália, identificam o conceito multidimensional de transparência de governo – dimensão institucional, política, financeira e de prestação de serviços e concluem que, para aumentar a transparência e fazer com que os governos trabalhem melhor, os municípios em análise precisam incorporar as preferências dos cidadãos na informação governamental prestada e na sua estratégia de transparência, na medida em que inferem que a disponibilização *online* das informações se faz por satisfação de requisitos legais, aconselhando uma seleção crítica das informações mais relevantes. Este argumento parece ir ao encontro do defendido por Amitai Etzioni (2014) de que a transparência “é um substituto muito pobre da regulação (...), pode ajudar a regulamentação, mas não pode substituí-la” (p. 687, tradução própria). O autor sublinha ainda que a transparência é geralmente associada aos conceitos de abertura e divulgação e, designadamente pelos académicos da Ciência Política, assumindo que o princípio deve ser o garante da obtenção de informações sobre as operações e estruturas de uma determinada organização. Assim entendida, opera como um veículo de democracia direta - essencial para manter o governo responsável perante o povo, isto é, assegurar a governação democrática. Não obstante, Etzioni termina o artigo *The Limits of Transparency*, alertando para o facto de que “a transparência por si só não pode garantir que o que deve ser feito, seja feito” (p. 688). Um outro conceito amplamente associado é o da confiança (ou falta dela) na ação governativa. Grimmelikhuijsen, Porumbescu, Hong e Im são exímios nesta questão ao afirmarem que “a transparência é agora proposta como a solução para um dos problemas mais intangíveis da governação democrática - a crescente desconfiança dos cidadãos em relação ao governo” (2013: 575, tradução própria). Prova disso é a evidência empírica recolhida que dá conta de

que a transparência é indutora de uma menor confiança no governo, no contexto específico da Coreia do Sul, tendo por base a “disponibilidade de informações sobre uma organização ou ator que permite que os (congéneres) externos monitorizem o funcionamento interno ou o desempenho da organização” (*idem* 576).

Estudando uma área de investigação científica ainda por explorar, Araújo e Tejedo-Romero (2016), num trabalho desenvolvido no contexto dos municípios espanhóis, concluem que “o poder político tem um papel importante em relação à opacidade/transparência no governo local” (p. 14, tradução própria). De igual modo, inferem sobre a participação eleitoral como determinante do nível de transparência, i.e, quanto menor for o nível de participação eleitoral, maior é a pressão que o poder político sente em disseminar informação, a fim de maximizar a confiança pública e legitimidade percebidas, por forma a aumentar o espírito de cidadania e de comparência às urnas de voto. Também a competição política é aqui indutora de níveis maiores de transparência, de modo que a concorrência sentida atua como incentivo ao bom desempenho e orientação para os cidadãos. Outra evidência empírica igualmente interessante é a de que níveis maiores de investimento correspondem a horizontes mais altos de transparência municipal. Por outras palavras, são a chave para que os recursos públicos sejam despendidos eficaz e eficientemente, evitando o abuso de poder e a corrupção política. Agora num outro estudo, Araújo e Tejedo-Romero dão conta de que “as mudanças institucionais introduzidas pelas cotas aumentaram o número de mulheres nos cargos políticos municipais, configurando um contexto diversificado mais favorável ao nível de transparência” (2016 b): 17. Sumariamente, a “representação política das mulheres é elemento nuclear na igualdade de género e boa governação a nível local” (*idem*, tradução própria).

Fica pois claro que as mudanças ocorridas não se resumem ao nível central. Refletem também a devolução do governo ao nível local, onde os cidadãos esperam ter uma voz ativa no processo de decisão das políticas, em geral, e dos procedimentos, em particular. Em resultado da necessidade de envolvimento do cidadão, as necessidades e expectativas destes já não se encaixam perfeitamente dentro dos limites de um escritório ou agência. Criam antes pressões adicionais para a responsabilização dos níveis inferiores de governo perante os cidadãos e concomitante necessidade de transparência financeira e sistemática utilização de informação. Para efetivamente servir os cidadãos, as organizações públicas e, em especial as de nível local, devem estar atentas e em ligação com outras fontes de apoio e informação (Callahan 2007). Trata-se, assim, de uma abordagem do exterior para o interior da organização pública, reservando-se para o cidadão o papel central.

Ainda assim, no contexto português, muitos governos locais são alvo de fortes críticas de corrupção e clientelismo. A somar a isto, está a crítica de descontrolo na execução da despesa, que aponta para deficiências e alcance tardio destes objetivos, pese embora os passos dados no sentido de induzir a níveis maiores de transparência. Refira-se, a título de exemplo, o portal da transparência municipal, concebido pela Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL), de Portugal.

Não obstante das críticas apontadas, são os governos locais aqueles que oferecem uma maior proximidade entre eleitos políticos, administradores públicos e cidadãos, o que poderá justificar-se pela tradição municipalista portuguesa, na qual as autarquias locais são encaradas como verdadeiros “centros de aprendizagem da Democracia”. Não será, pois, de admirar que os níveis de participação local sejam substancialmente superiores aos de qualquer outro nível de governo, em virtude deste sentimento de proximidade e ligação entre a população residente e os eleitos locais. Como havia sido dito por Opello (1983), em virtude da análise ao governo local e à cultura política de um concelho rural após a Revolução dos Cravos, a cultura política local não se alterou, pelo que cidadãos e dirigentes locais têm (e continuam a ter) um comportamento de administrados/administradores. A própria tradição de constituição dos concelhos no nosso país dá mostras de laços de solidariedade social e de participação, que podem assumir uma razão de ordem construtiva ou destrutiva, consoante estejamos a falar de formas de organização da sociedade em prol do interesse público local (a conservação de bens públicos locais, por exemplo) ou numa forma de solidariedade territorial em torno de políticas ‘menos populares’ (a expansão de um aeroporto, por exemplo). São os conhecidos acrónimos YIMBY (*Yes In My Back Yard*) e NIMBY (*Not In My Back Yard*), populares entre os urbanistas e profissionais da área norte-americanos para descrever o apoio (oposição) em relação a projetos/políticas benéficos(as) (polémicos(as)).

Referências

- Araujo, J. F. F. E., & Tejedo-Romero, F. 2016. “Women’s political representation and transparency in local governance”. *Local Government Studies*:1-22.
- Araujo, J. F. F. E., & Tejedo-Romero, F. 2016b). “Local government transparency index: determinants of municipalities’ rankings”. *International Journal of Public Sector Management* 29, 4: 327-347
- Araújo, Joaquim Filipe. 2004. “A Reforma da Gestão Pública: do mito à realidade.” Artigo apresentado na Conferência: A Reforma da Administração Pública – apostas e casos de sucesso: 31.
- Araújo, Joaquim Filipe. 2000. “O Modelo de Agência como Instrumento de Reforma da Administração”. Comunicação apresentada no Fórum 2000: Reforma do Estado e Administração Gestonária. Lisboa.
- Barberis, Peter. 1998. “The New Public Management and a New Accountability”. *Public Administration* 76: 451-470.
- Behn, R.D. e Kant, P.A. 1999. “Strategies for Avoiding the Pitfalls of Performance Contracting.” *Public Productivity and Management Review* 22, 4: 470-489.
- Bordewijk, P. e H.L. Wolnizer. 2000. *It’s Hard to Get to Know Us*. VNG: The Hague.
- Bovaird, T. & Löffler, E. 2001. “Emerging Trends in Public Management and Governance.” *BBS Teaching & Research Review* 5.
- Bovens, M. 2007. “Analyzing and Assessing Public Accountability. A conceptual Framework.” *European Law Journal* 13, 4: 837–868.
- Bovens, M. 1998. *The quest for responsibility*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bruijn, Hans. 2002. “Performance Measurement in the Public Sector: Strategies to Cope With The Risks of Performance Measurement”. *International Journal of Public Sector Management*. 15, 17: 578-594.
- Callahan, Richard. 2007. “Governance: The Collision of Politics and Cooperation.” *Public Administration Review* 67, 2: 290-301.
- Chan, Yee-Ching Lilian. 2004. “Performance Measurement are Adoption of Balanced Scorecards.” *The International Journal of Public Sector Management* 17, 3.

Christensen, T., e Lægheid, P. 2015. “Performance and Accountability - A Theoretical Discussion and an Empirical Assessment.” *Public Organization Review* 15,2: 207-225.

Cucciniello, M., & Nasi, G. (2014). Transparency for trust in government: How effective is formal transparency?. *International Journal of Public Administration* 37,13: 911-921.

Denhardt, Robert. 2000. *Theories of Public Administration*. 3.aed. London: Harcourt Brace & Company.

Dubnick, M. 2005. “Accountability and the promise of performance: in search of mechanisms.” *Public Performance and Management Review* 28, 3: 376–417.

Etzioni, A. 2014. “The limits of transparency”. *Public Administration Review* 74, 6: 687-688

Fiske, E.B. e H.F. Ladd. 2000. *Evaluation of The Application of The Allocation Model 1996-1999*. DUT: Delft.

Frederickson, G. and Smith, K. (2003) *The Public Administration Primer*, Boulder, CO: Westview Press.

Goddard, M., R. Mannion e P. Smith. 2002. “Enhancing Performance in Health Care: a Theoretical Perspective on Agency and The Role of Information.” *Economics of Health Care Systems* 9, 2: 95-107.

Grimmelikhuijsen, S., Porumbescu, G., Hong, B., e Im, T. 2013. “The effect of transparency on trust in government: A cross-national comparative experiment.” *Public Administration Review* 73, 4: 575-586.

Heinrich, C. J., Hill, C. J., & Lynn, L. E., Jr. 2004. “Governance as an organizing theme for empirical research”. Em P. W. Ingraham & L. E. Lynn, Jr. (eds.), *The art of governance: Analyzing management and administration*: 3-19. Washington, DC: Georgetown University Press

Hood, Christopher. 1991. “A Public Management for All Seasons?”. *Public Administration* 69: 3-19.

Kaplan, R.S. and Norton, D. 1996. *The Balanced Scorecard: Translating Strategy into Action*. Boston, MA: Harvard Business School Publishing.

Kaplan, R.S. and Norton, D. 2001. *The Strategy-Focused Organization: How Balanced Scorecard Companies Survive in the New Business Environment*. Boston, MA: Harvard Business School Publishing.

- Kettl, Donald. 2002. *The Transformation of Governance: Public Administration for Twenty-First Century America (Interpreting American Politics)*. Baltimore e London: Johns Hopkins University Press.
- Kim, Soonhee. 2002. “Participative Management and Job Satisfaction: Lessons for Management Leadership.” *Public Administration Review* 62, 2: 231–41.
- Lawton, A., & McKevitt, D. 1995. “Strategic change in local government management: comparative case studies.” *Local Government Studies* 21, 1: 46–64.
- Lægreid, P. 2014. “New Public Management and Public Accountability.” Em M. Bovens, R. E. Goodin, e T. Schillemans (eds.), *Oxford Handbook of Public Accountability*. Oxford: Oxford University Press.
- Leeuw, F. L. 1996. “Performance Auditing, New Public Management and Performance Improvement: Questions and Answers.” *Accounting, Auditing Accountability Journal* 9, 2: 92-102.
- March, B. G. e H. Simon. 1958. *Organizations*. New York: Wiley.
- March, J. G. and Olsen, J. P. 1989. *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: Free Press.
- Meijer, A. 2013. “Understanding the complex dynamics of transparency.” *Public Administration Review* 73, 3: 429-439.
- Ministry of Foreign Affairs. 2000. “Towards a Result-Oriented Accountability.” Em Dutch: Ministerie van Buitenlandse Zaken, “Naar een resultaatgerichte verantwoording”. Ministry BZK, The Hague: 17-24.
- Olsen, J. P. (2010). *Governance through institution building*. Oxford: Oxford University Press.
- Opello, W. C. 1983.” “The continuing impact of the Old Regime on Portuguese political culture”. In L. S. Wheeler (ed.), *In Search of Modern Portugal* (pp. 182-99). Madison, WI: The University of Wisconsin Press.
- Osborne, D. e P. Plastrick. 2000. *The Reinventors FieldBook: Tools for Transforming Your Government*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Osborne *et al.* 2001. “Performance Management and Accountability in Complex Public Programmes”. Em Stephen Osborne, ed. *Public Management*, vol. V. London: Routledge: pp. 270-289.

- Ostrom, V., & Ostrom, E. (1971). Public Choice: A Different Approach to the Study of Public Administration. *Public Administration Review*, 31, 203-216.
- Peters, B. Guy. 2015 *Pursuing Horizontal Management: The Politics of Public Sector Coordination*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Peters, B. Guy. 1996. *The Future of Governing: Four Emerging Models*. Lawrence, KS: University Press of Kansas.
- Peters, G. e Pierre, J. 1998. "Governance Without Government? Rethinking Public Administration." *Journal of Public Administration – Research and Theory* 8: 227-243.
- Peters, Thomas e Robert Waterman. 1982. *In Search of Excellence*. New York: Harper & Row.
- Pierre, J. e G. Peters 2000. *Governance, Politics and the State*. Red Globe Press.
- Pollit, Christopher. 1990. *Managerialism and The Public Service: The Anglo-American Experience*. Oxford: Basil Blackwell.
- Pollitt, C., e Bouckaert, G. 2011. *Public management reform* (3rd ed.). Oxford: Oxford University Press.
- Rhodes, R. A. W. 1997. *Understanding Governance. Public Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*: Buckingham: Open University Press.
- Rocha, José António Oliveira. 2011. *Gestão Pública: Teorias, Modelos e Prática*. Lisboa: Escolar Editora.
- Rocha, José António Oliveira. 2003. "A Importância da Qualidade nos Serviços Públicos". Em *Vários, Fórum 2002: Melhor Gestão para uma Melhor Administração*. Lisboa: ISCSP/UTL: 47-50.
- Rocha, José António Oliveira. 2001. *Gestão Pública e Modernização Administrativa*. Oeiras: Instituto Nacional de Administração.
- Schillemans, T. e Busuioic, M. 2014. "Predicting Public Sector Accountability: From Agency Drift to Forum Drift". *Journal of Public Administration Research and Theory* 25, 1: 191-215.
- Silvestre, Hugo Consciência. 2010. *Gestão Pública: Modelos de Prestação no Serviço Público*. Lisboa: Escolar Editora.
- Simon, Herbert. 1957. *Models of Man*. New York: Wiley.

Smith, P. 1993. "Outcome-Related Performance Indicators and Organizational Control in The Public Sector." *British Journal of Management* 4: 135-151.

Strøm, Kaare. 2000. "Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies". *European Journal of Political Research* 37: 261–289.

Swiss, James E. 2005. "A Framework for Assessing Incentives in Results-Based Management". *Public Administration Review* 65, 5: 592-602.

Williamson. O. E. 1996. *The Mechanisms of Governance*. New York: Oxford University Press

Wood, Curtis. 2002. "Voter Turnout in City Elections." *Urban Affairs Review* 38, 2: 209-231.

Wright, Bradley E., e Brian S. Davis. 2003. "Job Satisfaction in the Public Sector: The Role of the Work Environment." *American Review of Public Administration* 33, 1: 70–90.