

DESAFIOS DA IMPLEMENTAÇÃO DA NOVA GESTÃO PÚBLICA

CHALLENGES IN IMPLEMENTING NEW PUBLIC MANAGEMENT*

Tânia Sofia Vieira Maia

Instituto Politécnico de Bragança, Universidade do Minho, Portugal

taniavimaia@gmail.com

Pedro Miguel Alves Ribeiro Correia

Faculdade de Direito, Universidade de Coimbra, Portugal

pcorreia@fd.uc.pt

Resumo: A Administração Pública nasceu, evoluiu e modificou-se em articulação com os sistemas democráticos vigentes, as pressões económicas e os anseios e necessidades dos seus cidadãos. O modelo gestor surge em 1970-1975, associado ao Estado Neoliberal ou Contratualista. Sobre o que é a Nova Gestão Pública, não existe, nem se imagina que possa existir, uma conceção suficientemente abrangente e aceite por todos os investigadores. Ainda assim, poderá dizer-se que foi uma terminologia usada para descrever um movimento, um campo de estudo e comentário para os académicos, um conjunto de ideias e práticas adotadas nas mais recentes reformas administrativas, um ajustamento nas relações entre o público e o privado, profissionais e gestores, Governo central e local e defesa das técnicas e ferramentas da gestão empresarial. Decorridas várias décadas desde o seu surgimento, é possível aferir-se de algumas incongruências, contradições, limitações ou trade-offs, associados ao paradigma gestor. O almejar estrito de conceitos como eficiência, produtividade, eficácia e redução de custos substituiu os valores tradicionais e desígnio dos serviços públicos. De igual modo, as tentativas de melhorar estruturas e processos organizacionais, por via da atomização e fragmentação, frequentemente levam a aumentos na burocratização, formalização e centralização e, por essa via, mais custos. Também os sistemas de medição e gestão de desempenho apresentam problemas metodológicos e estratégicos e constituem, em muitos casos, apenas um aumento na carga de trabalho e pressões psicológicas dos colaboradores. O presente texto lança um olhar sobre estas e outras problemáticas associadas à implementação da Nova Gestão Pública.

Palavras-chave: Nova Gestão Pública. Administração Pública. Políticas Públicas. Implementação.

Abstract: Public Administration was born, evolved and modified in conjunction with the current democratic systems, economic pressures and the wishes and needs of its citizens. The management model emerged in 1970-1975, associated with the Neoliberal or Contractualist State. What New Public Management is about, there is not, nor is it possible to imagine, a sufficiently comprehensive conception accepted by all researchers. Still, it could be said that it was a terminology used to describe a movement, a field of study and commentary for academics, a set of ideas and practices adopted in the most recent administrative reforms, an adjustment in the relations between the public and the private, professionals and managers, central and local government and defense of business management techniques and tools. Several decades after its appearance, it is possible to assess some inconsistencies, contradictions, limitations or trade-offs associated with the management paradigm. The strict aim of concepts such as efficiency, productivity, effectiveness and cost reduction replaced the traditional values and purpose of public services. Equally, attempts to improve organizational structures and processes, through atomization and fragmentation, often

* Artigo recebido em 19/08/2022 e aprovado para publicação pelo Conselho Editorial em 10/09/2022.

lead to increases in bureaucratization, formalization and centralization and, in this way, higher costs. The performance measurement and management systems also present methodological and strategic problems and, in many cases, constitute only an increase in the workload and psychological pressures of employees. This text takes a look at these and other issues associated with the implementation of New Public Management.

Keywords: New Public Management. Public Administration. Public Policy. Implementation.

1. Introdução

Ao longo da história da Administração Pública e, sobretudo nas últimas décadas do século XX, o tema da reforma administrativa tem integrado a agenda política de grande parte dos governos dos países industrializados, sucedendo-se um conjunto alargado de mudanças no sistema administrativo, inerentes a diferentes modelos de gestão pública, que nada mais são do que uma resposta às alterações do papel e concepções do Estado (Rocha 2001). De um modelo de Estado Produtor/Autoritário, passamos para um Estado Regulador/Financiador e, ainda mais recentemente, a um Estado Parceiro/Negociador. O primeiro, reservava o seu papel ao mínimo – Estado Liberal – no estrito cumprimento do funcionamento do sistema político e de defesa dos direitos individuais dos seus cidadãos, tendo perdurado até ao final da II Guerra Mundial (1945). Finda a guerra assiste-se a um crescimento da Administração Pública (AP), assente numa concepção de Estado Social ou *Welfare State*, por forma a responder às necessidades prementes de reconstrução sentidas no pós-guerra. Segue-se, no entanto, um período que se faz coincidir com as primeiras crises económicas globais, na década de 70, devido ao aumento dos preços de petróleo em 1973 e 1979, cujas consequências diretas foram uma desaceleração económica e, por conseguinte, uma crise fiscal e aumento do défice público (Araújo 2000; Denhardt 2000; Pollitt 1990 e Silvestre 2010). Face aos 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 o último a assumir uma concepção gestionária – Estado Neoliberal, a que a primeira acompanhou – Administração Pública Gestionária. Finalmente, no começo dos anos noventa, verifica-se uma reação à identificação entre gestão pública e gestão privada, substituindo a terminologia até então utilizada por Modelo de Governação.

Assim, de entre todas as mudanças, surge o conceito de Nova Gestão Pública (NGP), identificando um paradigma emergente da Administração Pública. Em boa

verdade, a NGP e o modelo do sector privado associado tornaram-se centrais para a mudança no sector público (Peters 2015). Este paradigma gestor, embora incorpore um conjunto bastante claro de ideias, apresenta um certo número de prescrições frequentemente ambíguas. Muitas dessas ambiguidades e paradoxos (Hesse, Hood e Peters 2002) são resultado da natureza especial do sector público, dos seus múltiplos valores e necessidades invocados. Assim, a NGP torna-se “(...) uma agenda para a reforma, mas também um símbolo de mudança e mesmo um mito” (Suleiman 2003: 123).

Esta nova abordagem de gestão da AP remete-nos para a discussão de algumas dimensões, cuja mudança e aplicabilidade é suscetível de gerar um *trade-off*, aparentemente (ir)reconciliável (!). É sobre essas dimensões e os desafios que daí emergem que se encontra estruturado o presente ensaio: i) *eficiência* e a sua conciliação (ou não) com outros valores, igualmente importantes num contexto de Estado democrático, como equidade, justiça social, proteção dos direitos humanos e demais direitos constitucionais. Este primeiro modelo dominou durante o início da década de 80, na tentativa de tornar a AP parecida com o sector privado, na medida em que esta era vista como parte do problema e não como parte da solução. A variante eficiência 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); ii) mudança nas *estruturas* administrativas e a abertura dos tradicionais monopólios públicos de forma a permitir a idealização de novos arranjos institucionais para a provisão e satisfação das necessidades coletivas. Assiste-se a uma redução das grandes organizações integradas verticalmente (*downsizing*), na procura de maior flexibilidade, diminuição da padronização, aumento da descentralização e da responsabilidade estratégica e orçamental, e aumento da contratação. Esta segunda variante é fortemente influenciada pelas reformas ocorridas no Reino Unido, em termos de descentralização, por via do relatório denominado de *Improving Management in Government – Next Steps* (Araújo 2004; Rocha 2001; Silvestre 2010). Estas duas primeiras dimensões (também eventualmente apelidadas de fases de evolução da NGP) demonstram um esforço de racionalização da atividade da AP, da forma como está estruturada e a sua substituição por modos mais autónomos e flexíveis de gestão. Não obstante, o espírito competitivo subjacente, a fragmentação das estruturas administrativas, as transformações nas configurações organizacionais e o uso de mecanismos de mercados trarão grandes desafios às esferas

administrativa e política; iii) a dimensão *busca da excelência* evidenciam 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. Também esta variante nasce da inspiração e iniciativa britânicas e, designadamente do *Citizen Charter*; e, por fim, iv) *serviço público*, com a introdução de um novo relacionamento entre a Administração e os Cidadãos. Esta variante 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). Estas duas últimas fases 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 juizes da qualidade dos bens e serviços prestados pela Administração Pública (*empowerment* dos cidadãos). Com isto, a maior flexibilização de gestão, discricionariedade de atuação e atomização das estruturas (próprias das duas primeiras fases referidas (eficiência e estruturas)), induziram a um conjunto de desafios (senão mesmo problemas) em termos de monitorização, coordenação, responsabilização (*accountability*), legitimidade e transparência.

i. A Nova Gestão Pública na linha do tempo – resultado do contexto histórico, político e económico

Refletindo sobre as palavras de Araújo, será de concluir que a emergência da reforma do sector público sob a égide da NGP teve várias causas e também consequências. Nos últimos anos, a agenda da reforma administrativa nos países desenvolvidos tem sido marcada pela falência das instituições em gerir a crise fiscal e pelas pressões contra a dimensão do Estado, referidas anteriormente. A verdade é que os modelos tradicionais de organização e fornecimento de serviços públicos foram incapazes de inovar e ultrapassar a crise. A crescer a isto, a classe política da altura estava decidida a reduzir as fronteiras do Estado através de políticas de redução das despesas. A ideia era fazer menos (ou, pelo menos mais eficientemente), sem com isso abdicar de um conjunto de prestações sociais adquiridas, dando lugar ao aparecimento do mercado.

As origens desta reforma associam-se ao governo do partido conservador britânico, eleito em 1979 e encabeçado por Thatcher (Ferlie e Fitzgerald 2002). É neste contexto que desponta a ideologia do *New Right*, em defesa da adoção dos mercados livres e a desconcentração e descentralização das burocracias públicas. Hood (1994) refere que o *New*

Right defende que as privatizações aumentam a eficiência económica, comumente em resposta às “falhas do Estado” e não como uma resposta às “falhas do mercado”. Também a visão de Pollit (cit Thompson 1997) aponta neste sentido, ao referir que a reforma gestonária no sector público representa o triunfo da política de direita, na pessoa de Margaret Thatcher, no continente europeu, e de Ronald Reagan, no homólogo americano. A acrescer a isto, o descrédito em relação às organizações públicas e as expectativas dos cidadãos em relação à qualidade dos serviços públicos impulsionaram um repensar da Administração Pública. Assim, os governos preocupavam-se, por um lado, em controlar o rigor das despesas públicas e, por outro, em recuperar a confiança dos cidadãos e melhorar a qualidade dos serviços prestados (Pollitt, Bathgare, Caulfield, Smullen e Talbot 2001).

Como refere Araújo (2004), o enquadramento disciplinar do modelo gestonário é eclético, apresentando-se como uma fusão de várias teorias e práticas. Assim, a abordagem da reforma administrativa, sob a influência do paradigma da NGP, pode ser explicada: i) pela *Teoria da Escolha Pública*, para quem os burocratas, numa ação egoísta e de interesse pessoal, são maximizadores dos seus orçamentos com a intenção de perpetuarem a sua organização e a sua posição (Hood 1991; Lane 2005; McCourt 2002; Pollit e Bouckaert 2004 e outros). Portanto, o comportamento egoístico destes atores é a principal fonte de ineficiência e desperdício nos serviços públicos; ii) a *Escola de Chicago*, por sua vez, defende a não intervenção do Estado na economia em favor dos mercados, porque estes, através da competição que os caracteriza, são melhores alocadores de recursos (Lane, 2005). A ideia dos pensadores neoliberais, como Milton Friedman, assenta no princípio da mão invisível do mercado (Smith 1923); iii) segue-se a *Teoria da Agência e a economia da informação*, a qual sistematiza a ideia de que os atores organizacionais, no desenvolvimento das suas relações, adotam um jogo negocial e tal comportamento é influenciado pela qualidade e informação de que cada uma das partes em negociação é detentora (Lane 2005; McCourt 2002); iv) associada a esta, a *Teoria do Principal-Agente* centra-se no mecanismo de descentralização e da relação entre os indivíduos, determinando a existência de relações contratuais entre o Principal (leia-se Governo) e o Agente (leia-se organização pública ou privada) (Hood 1991; Ligel 1999); v) no *Managerialismo*, advoga-se a utilização das técnicas de gestão privadas no sector público (Lane 2005), onde se encontra Thomas Peters e Robert Waterman (1982) como representantes mais importantes (Rocha 2001). O Managerialismo aponta como caminho para o progresso social o aumento contínuo da produtividade. A gestão é uma função separada e distinta que desempenha um papel crucial no planeamento,

implementação e avaliação das melhorias necessárias de produtividade; vi) a Sociedade das *Networks*, através da interação entre os vários atores da sociedade, avalia as mais-valias que as várias contribuições podem gerar. É a defesa da intervenção do governo por meio de parcerias com entidades externas, num espírito de confiança e colaboração; vii) a *Teoria dos Custos de Transação*, proposta pelo *Novo Institucionalismo Económico*, advoga que as organizações existem como forma de minimizar os custos de contratação pelo que, na presença de custos diminutos, o gestor deverá recorrer à externalização, inversamente optar-se-ia pela integração vertical (Hood 1991; Liegl 1999). Segundo Ronald Coase (1960), dados direitos de propriedade claramente definidos, reduzidos custos de transação e concorrência e informação perfeitas é possível alcançar uma afetação eficiente de recursos através da negociação entre as partes envolvidas, sem a intervenção do Estado e independentemente de quem possua esses direitos. Ainda segundo o Novo Institucionalismo Económico, não existe nas formas tradicionais de fornecimento de serviços públicos um sistema de estrutura de incentivos que promova a eficiência; viii) na gestão pública (Hood 1991; Liegl 1999); e, por fim, mas não menos importante, ix) na gestão científica (Hood 1991).

Não obstante as potencialidades da implementação da NGP, associadas às razões que justificam o seu desenvolvimento, como sejam: i) fortes estrangulamentos dos recursos financeiros do Estado, em consequência do elevado volume de despesas públicas; ii) mudanças nos governos que trouxeram ideias (liberais e neoliberais) novas sobre o funcionamento da AP; iii) e, a ligação clara entre a eficiência da gestão do sector público e a economia nacional. Não podemos ignorar os problemas a ela inerentes, sob a forma de desafios e que, mais uma vez, obrigaram a repensar a AP e a forma de gerir a coisa pública. Pollitt e Bouckaert (2000) alertam para o facto de a NGP introduzir contradições, *trade-offs*, limitações e dilemas na gestão pública, como, por exemplo: conter a despesa pública *vs* melhorar o desempenho dos serviços públicos; responsabilizar o governo *vs* privatizar; motivar o pessoal e promover a mudança cultural *vs* enfraquecer a *tenure* e *downsize*; melhorar a qualidade dos serviços *vs* cortar nos custos; aumentar o controlo político sobre a burocracia *vs* liberdade para gerir *vs empowerment* dos utentes dos serviços públicos; fragmentar as estruturas da administração pública criando agências com propósitos únicos (especialização) *vs* melhorar a coordenação horizontal. E, por último, mas não menos importante, a relação dos cidadãos com a AP está a ser reduzida a uma função de mercado. No pensamento de Thomas Dienfenbach, a NGP induziu à atual “desvalorização de bens e

serviços públicos, de princípios éticos de governação pública, de valores éticos e de um *ethos* do sector público em tal larga escala que tem, de facto, dimensões históricas” (2009: 906).

ii. (R?)evolução gestonária – *trade-off*(ir)reconciliável?

A NGP de Christopher Hood (1991), no seu artigo “*A Public Management for All Seasons?*” é pois a manifestação mais clara daquele que foi o modelo gestonário de reforma, cujas características que ele identifica nos países que aplicaram a NGP, residem no poder da gestão profissional do sector público, na utilização de *standards* e medidas de desempenho explícitos, na enfatização do controlo dos *outputs*, em vez dos procedimentos, contrariando a lógica Weberiana de organização, na mudança para a desagregação das grandes unidades do sector público, sob a máxima “*the small is beautiful*”, na introdução de uma maior competição do sector público, na supremacia dos estilos e práticas de gestão do sector privado (abandono de estilos militares e utilização de ferramentas de gestão do sector privado já testadas) e, por fim, na enfatização na disciplina e parcimónia na utilização dos recursos, isto é, “fazer mais, com menos”.

Ainda assim, aquele que é considerado por muitos como detentor da paternidade da NGP, e de um ponto de vista mais prático, sumariza as críticas apontadas ao paradigma, dizendo que a NGP não tem qualquer base teórica, é uma “roupagem vazia”, cuja consequência imediata tem sido o aumento significativo dos controladores orçamentais e de desempenho, sem a correspondente tradução em melhorias dos serviços públicos, como vem sendo constatado pelos cidadãos, cada vez mais exigentes e participativos no sistema político de tomada de decisão. Acresce ainda que, o managerialismo que lhe está subjacente, tem sido usado para a promoção de interesses particulares, cuja imagem visível foi a criação de uma elite de novos gestores públicos, com privilégios muito superiores aos dos antigos administradores. Por fim, tem de ser entendido como um modelo de gestão pública de conceção britânica, dificilmente replicável para outras estruturas e culturas administrativas (Hood cit Rocha 2010).

Mulgan (1998), numa análise à reforma administrativa na Austrália, constata que a implementação da NGP aumentou a politização dos altos quadros da AP Australiana, transformando-a no que denomina de “*New Spoils System*”. Já no que se refere aos funcionários em geral, o que se constata é uma subordinação a uma política de sujeição a determinados interesses, com prenúncios de “*downsizing*”, resultando na desmotivação dos

recursos e diminuição da eficiência e qualidade dos serviços públicos (Kearney e Hays 1996). Igualmente importante é a responsabilidade dos gestores, colocando-se a questão sobre quem prestarão contas do seu trabalho. Perante o poder político? Ou, perante os consumidores (cidadãos entendidos como clientes), relativamente aos quais é avaliada a qualidade dos serviços? (Barberis 1998). Nas palavras de David Marquand (cit Apple 2005: 18), “médicos e enfermeiras não “vendem” serviços médicos (...) polícias não “produzem” a ordem pública”, de modo que forçar essas relações através de um modelo de mercado quebra a ética do serviço, degrada as instituições que o corporificam e rouba a noção de cidadania. Ainda segundo Pollitt (1990), as principais limitações deste modelo devem-se à inexistência de realismo e crítica de valor, isto é, a ênfase colocada nos três E’s (economia, eficiência e *effectiveness*) mina outros valores, tais como a justiça e a participação dos cidadãos, entre outros. É sobre isso que nos debruçaremos de seguida.

2. Eficiência versus democracia

A intervenção do Estado na economia está incumbida e legitimada, mediante sufrágio universal e livre, para satisfação das necessidades coletivas daqueles que votaram nos indivíduos que o representam (Silvestre 2010). A eficiência, entendida como o resultado entre os recursos utilizados (*inputs*) e os resultados produzidos (*outputs*), é um dos pressupostos teóricos da sua intervenção, senão veja-se o descrito no art.º 81, alínea c, da Constituição da República Portuguesa: “assegurar a plena utilização das forças produtivas, designadamente zelando pela eficiência do sector público”. De igual modo, a promoção da equidade apresenta-se como a segunda razão da sua intervenção. Mas se é verdade que os seres humanos são iguais do ponto de vista moral, o mesmo não acontecerá do ponto de vista factual, descritivo e empírico (Dahl 1996). Assim, impele-se a colocação das questões: qual é a relação entre os dois? Qual a preponderância de um e de outro na escolha pública?[†] Estas duas posições antagónicas (dimensão económica *vs* dimensão social) têm sido alvo de forte debate – Escola de Cambridge e a Escola de Chicago – na tentativa de reconciliação.

Segundo a então dominante ideologia política e económica, a administração e o Estado enquanto produtor, e o serviço público como *modus operandi*, constituem mecanismos que, por natureza, são ineficazes, uma vez que não estão sujeitos às sanções de mercado (L. Ouellet 1987). Aqui, “a preguiça não conduz à falência”, dado o financiamento

[†] Veja-se o exemplo dos Estados Unidos da América, tidos como uma sociedade capitalista, mas profundamente desigual.

por via do orçamento de estado. É neste contexto de economia pós-Keynesiana que ganha relevo o movimento de privatização, com o intuito de aumentar a eficácia das políticas públicas, através da redução do déficit público (pelo expurgar da esfera pública de alguns serviços), aumento do “cash-flow”, proveniente da alienação das empresas públicas, melhoria do rendimento dos recursos financeiros aplicados, destruição dos monopólios dos sindicatos e, ainda, a ideal aproximação do serviço ao consumidor (entenda-se cidadão).

No entanto, será de referir que este movimento de privatização apresenta, em si, grandes desafios e, até mesmo, consequências devastadoras. De entre elas, destaca-se: i) a desmotivação da Função Pública, que resulta no afrouxamento do desempenho organizacional; ii) a utilização generalizada dos contratos, dificultando a monitorização dos processos de contratação e induzindo a hipóteses de existência de corrupção; iii) a perda de controlo sobre a quantidade e qualidade dos bens e serviços produzidos; iv) o aumento do poder das elites dos negócios; v) a diminuição do interesse público, que vê a satisfação das necessidades coletivas colocadas em segundo plano, em favor do lucro; vi) e a deficiente alocação dos recursos naturais (Silvestre 2010). Segundo Denhardt (1995), os objetivos das organizações privadas não são comparáveis aos do sector público. De modo que, mesmo que o governo faça uso de mecanismos de externalização/privatização, deve assegurar-se do cumprimento dos direitos constitucionais e demais ideais democráticos. Alinhado com este pensamento, encontramos Araújo (2000) que afirma que, não sendo a cura para a reforma da AP, os contratos e os quase-mercados são ferramentas úteis quando usadas ponderadamente.

Refira-se ainda que a ênfase nos resultados na AP, sob a influência da escola managerial, implica um conjunto de movimentos subsidiários: descentralização, desregulação e delegação. É imperativo descentralizar para que os gestores intermédios possam tomar iniciativas em ordem à prossecução dos objetivos. Assim, reforçam-se os poderes local e regional, ganhando mais autoridade e responsabilidade nos desígnios da sua área geográfica. Já no que concerne à desregulação, supõem-se que os gestores possam exercer autoridade sobre os recursos financeiros e de pessoal ao seu dispor e, finalmente, privilegia-se a delegação de competências, afastando os responsáveis políticos da gestão e implementação das políticas e programas públicos, uma vez tomada a decisão. Assiste-se, pois, a uma mudança na natureza do trabalho dos ministros que, deixam de gerir hierarquias e passam a gerir contratos. O seu controlo incide sobre os resultados, com base em indicadores e relatórios de performance (Rocha 2001; 2010).

3. Esferas política e administrativa – a mudança nas estruturas

Do exposto se afere que a reforma gestonária sob a influência da NGP teve como consequência uma proliferação complexa e diversificada de organizações cuja interação se caracteriza por uma estrutura de tipo *network*. Esta, em substituição da tradicional estrutura hierárquica, constituiu uma importante mudança na governação, mas também um desafio, como veremos de seguida. Em termos práticos traduziu-se numa alteração à abordagem *top-down* na implementação e controlo das políticas. A hierarquia quebrou-se, dando lugar à clara separação entre a formulação das políticas e a sua implementação. Nas palavras de Smith (1999), as agências e outras organizações autónomas daqui decorrentes tenderam a institucionalizar a dicotomia entre política e administração. A acrescer a isto, a responsabilidade pela implementação das políticas foi transferida para gestores, alterando-se a natureza do controlo e da avaliação nos serviços públicos. Nesse contexto, os ministros da reforma administrativa foram aprisionados num dilema, uma vez que, por um lado, “procuram maior controlo sobre a burocracia e os seus programas, mas, por outro, viram vantagens em descentralizar a responsabilidade e em posicionar-se “acima” do perigoso caldeirão das falhas e realizações operacionais do dia-a-dia”. Por outras palavras, “a doutrina da NGP sustenta que a descentralização é boa (...), mas também que o controlo político e a responsabilidade precisam ser fortalecidos e que o poder do consumidor deve ser revigorado” (Pollitt e Bouckaert 2011:164, tradução própria).

Assim, o modelo de agência centrou o problema da reforma nas questões institucionais deslocando a atenção do indivíduo para os efeitos institucionais (Araújo 1998). Assistimos, por um lado, à redução das atividades diretas do Estado, através de serviços e empresas públicas e, por outro lado, à transferência ou aumento de outras atividades recorrendo ao fornecimento privado, de cuja regulação se faz por via de um equilíbrio entre a legislação do governo e as forças e mecanismos de mercado. São exemplos o *competitive tendering* ou *contracting out* (Araújo 1998). Sob o espírito do princípio da subsidiariedade, assistiu-se a uma descentralização de dispositivos como a orçamentação de quadros (no caso da Suécia e Finlândia) e à delegação para níveis locais e regionais de governo (como na Bélgica, Canadá, Itália e EUA) (Pollit e Bouckaert 2011). No entanto, a titularidade da abordagem de reforma mais radical na estrutura do governo central fica a dever-se à iniciativa *Next Steps*, no Reino Unido, iniciada a partir de 1988. Foram, assim,

criados serviços quasi-autónomos, responsáveis pelo seu funcionamento, conferindo à gestão grande liberdade de decidir. As ideias britânicas foram mais tarde defendidas nos EUA por Osborne e Gaebler no livro “*Reinventing Government: How The Entrepreneurial Spirit is Transforming The Public Sector*” (1992).

A agência, definida como “uma unidade executiva que presta um serviço ao governo” (Rocha 2000: 9), caracteriza-se para uma desagregação radical e autonomização das funções (Andersen e Torsteinsen 2017). Por outras palavras, a agência foge à rigidez administrativa que caracteriza as organizações públicas tradicionais. Tratam-se de “braços ministeriais” que permanecem à distância do respetivo ministério de origem, responsáveis pelo cumprimento de uma única missão, cujo financiamento é assegurado pelo orçamento público. Ressalve-se, no entanto, que as particularidades históricas, políticas, administrativas e culturais de cada país deram origem a uma multiplicidade de agências. Segundo Pollitt, Bathgate, Caulfield, Smullen e Talbot (2000: 2) “(...) o que se verifica é que cada país introduz a ideia de agência adaptando-a ao seu sistema”. Nos Estados Unidos são apelidadas de “*performance-based organizations*”, no Canadá “*special operating agencies*” e, no caso Português, são os institutos públicos (e as suas variantes com a criação de organizações com carácter autónomo) que se afiguram como as agências britânicas (Rocha 2011).

Assim, as razões que subjazem a criação de agências têm que ver com: i) a melhoria do desempenho em decurso da especialização no cumprimento de uma missão; ii) a vontade de separar essas unidades do poder político, assegurando uma gestão profissional orientada para os resultados e a necessária flexibilidade de gestão e capacidade de inovação; iii) a identificação do responsável pelo todo organizacional, sem descorar o imprescindível controlo individual; iv) a obtenção de maior eficiência e eficácia através da especialização das unidades e colaboradores; v) e, por fim, mas não menos importante, o fenómeno da ‘moda’ (Araújo 2000; Silvestre 2010). Pese embora as vantagens enunciadas, a fragmentação no fornecimento de serviços introduziu uma nova configuração institucional, na qual a auto-organização e a coordenação interorganizacional tornaram-se aspetos críticos. A este nível, recorde-se o contributo de Lawrence e Lorsch para a Teoria Contingencial, com os conceitos de diferenciação (requerida) e integração (requerida). Segundo os autores, “à medida que os sistemas crescem de tamanho, diferenciam-se em partes e o funcionamento dessas partes separadas tem de ser integrado para que o sistema inteiro seja viável” (1967). A existência de vários participantes interdependentes envolvidos

no fornecimento de serviços, implicou uma mudança na atividade através de *networks* “caracterizada pela confiança e o ajustamento mútuo” (Rhodes 1997). Dito de outra forma, “encontrar o equilíbrio estável parece difícil de obter. Em vez disso há um contínuo processo de negociação em curso entre os dois níveis” (Andersen e Torsteinsen 2017, p: 730)

Neste sentido, a teoria da agência avança com um conjunto de clarificações sobre a problemática relação de troca entre as partes, - principal e agente - em situações em que as organizações puras de mercado não se aplicam. Idealmente, e na existência de informação perfeita e livre é fácil ao principal acompanhar e controlar o desempenho do agente e estabelecer um conjunto de sanções e de incentivos. Não raras vezes, é o agente que dispõe de mais informação, na medida em que é sobre ele que recai o conhecimento sobre a tecnologia para a produção de bens e serviços. De acordo com a teoria supracitada, a relação desigual entre as partes (principal e agente) caracteriza-se por assimetria de informação, em favor do agente, “desencontro” ou, até mesmo, conflito nos interesses das partes envolvidas e existência de comportamentos auto interessados e oportunistas por parte dos agentes (refletindo custos mais elevados para o principal) (Araújo 2000; Greiling 2005; Silvestre 2010). Assim, o fenômeno de agenciamento apresenta alguns riscos de ação oculta (Silvestre 2010), como, por exemplo, riscos de arbitrariedade e/ou abuso discricionário do poder, de apropriação por parte dos políticos, falta de informação sobre os *outputs* e/ou *outcomes*, não representação dos custos, comportamento incremental, autonomia do agente, responsabilidade de eventos ou outros fatores que afetam o agente e colisão entre as partes (Lane 2005). Mas as agências públicas podem, segundo Lane (2005), para além da ação oculta, tender ao desenvolvimento de clientelismo e corporativismo (ameaçando o advogado *Merit System*).

No que à mudança das estruturas organizativas diz respeito, será também de se referir que “a fragmentação destrói a memória institucional (...), [impõe] relações competitivas, esquecendo as relações cooperativas” (Araújo 2007: 8). Na verdade, esvazia o capital social, alterando o espírito de corpo e de *ethos* público. Além disso, e de acordo com Diefenbach (2009), num trabalho sobre o “lado obscuro da iluminação managerialista”, afere que a esmagadora maioria dos funcionários sofreu com maior carga de trabalho e stress, originado pelo declínio da satisfação no trabalho, com regimes mais rígidos de gestão, medição, controlo e supervisão. A outra explicação é dada por Farrel e Morris (2005) que, referindo-se ao acentuado *turnover* a que se assistiu, as organizações têm que

passar por processos de “reinicialização” e trabalhar no desenvolvimento de relações previsíveis e confiáveis. Por outras palavras, há uma acentuada perda de *know-how*, adquirido pelo *learning by doing*. O Estado, descentralizando e contratando, perde o conhecimento do terreno, imprescindível no processo de retroação ou feedback na formulação das políticas (Easton 1965).

Não será, pois, excessivo dizer-se que a Administração Pós-Burocrática é uma consequência da NGP, veja-se que esta última introduziu novas ideias, princípios de gestão, promoção de mecanismos de mercado, privatização, promoção da concorrência e a criação de unidades de pequena dimensão com propósito único. A estrutura integrada que fornecia bens e serviços foi substituída por uma multiplicidade de organizações, aquilo que Christensen e Lagraed (2007) chamam de Estado ‘supermercado’. Dito isto, a desagregação da AP por via da criação de agências teve como consequências a falta de coordenação, novas formas de regulação e, portanto, a criação de agências reguladoras, ou seja, mais uma forma de devolução. A fragmentação destrói a memória institucional, não podendo os problemas sociais de extrema complexidade ser encarados numa perspectiva parcelar e compartimentada. Muitas políticas públicas são transversais, congregando uma atuação em diversas áreas sectoriais, o que requerem uma visão holística e uma ação concertada. Surge, neste contexto, a necessidade de promover a coordenação através de iniciativas que visam a integração destas estruturas. Como diriam Christensen e Laegreid (2007), “promover a junção no topo e na base para garantir uma atuação integrada, coordenada inter e intra políticas públicas” - necessidade de promover o *Whole-of-Government*.

4. Representatividade e responsabilização

Parafraseando Dubnick e Frederickson (2011), cit em Schillemans e Busuioc (2014), *accountability* é um princípio/uma norma fundamental da AP, assente em promessas de governação democrática, comportamento apropriado, justiça e melhor desempenho. No entanto 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?

Certo é, que 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. 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. Pollit 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”. Ora, esta maior preocupação com a relação entre a administração e o cidadão (aqui visto como cliente) nasce da inspiração britânica e, designadamente do *Citizen Charter*, 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.

5. Desafios emergentes – conclusão

Existem, indubitavelmente, problemas complexos que estão a emergir e que requerem o desenvolvimento de novas capacidades para orientar a adaptação da gestão pública a um novo modelo de governação. Os reformadores falharam em perceber que a AP é um empreendimento único - os arranjos de gestão pública fornecem serviços públicos

e institucionalizam valores de governação (Araújo 2007). O governo é um ator, certamente o mais importante no processo de condução da sociedade para novas direções, pelo que podemos, a este nível, falar dos desafios a um Novo Serviço Público, que procura assegurar uma AP aberta, acessível, que funcione para servir os cidadãos e que crie oportunidades para o exercício da cidadania e cujos princípios, segundo Denhardt (2000) serão: servir em vez de dirigir; o interesse público é o propósito, não o subproduto; pensar estrategicamente, agir democraticamente; servir cidadãos, não consumidores; a responsabilização não é simples; valorizar as pessoas, não somente a produtividade; e, valorizar a cidadania e o serviço público mais do que o empreendedorismo.

Presentemente, temos vindo a testemunhar a desvalorização, senão mesmo a destruição, de bens e serviços públicos, bem como do *ethos* do serviço público em escala global (Maesschalck 2004; Kirkpatrick *et al.* 2005). A quantificação e monetarização ignoram, reduzem, danificam ou até mesmo destroem outros valores como o sentimento de missão e interesse público, indispensáveis no compromisso à imparcialidade, igualdade social, integridade, equidade e valores comunitários, a singularidade de cada caso individual, as ideias sócio-filosóficas de cidadania, representação, neutralidade, bem-estar social e justiça (Hoggett 1996; Haque 1999; Kirkpatrick *et al.* 2005; Brookfield 2005.) Acredita-se, porém que, pese embora as teorias sobre igualdade distributiva e eficiência na alocação de recursos tenham perspectivas diferentes sobre a natureza do estado de bem-estar, é possível conciliar igualdade e *performance* económica. Ainda que nos pareça utópico, estou em crer que há formas de uma sociedade providenciar segurança económica, recolha justa de impostos, estimular o investimento, promovendo o desenvolvimento económico e a distribuição da riqueza.

REFERÊNCIAS

- Apple, M.W. 2005. "Education, Markets, and an Audit Culture". *Critical Quarterly* 47 1–2: 11–29.
- Andersen, O. J. e Torsteinsen, H. 2017. "The Master of the House - Agencies in Municipal Service Provision: Balancing Autonomy and Accountability". *Administration & Society* 49, 5: 730-752.
- Araújo, Joaquim Filipe. 2007. *Avaliação da Gestão Pública: a Administração Pós-Burocrática*. Braga: Universidade do Minho.
- 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.
- Araújo, Joaquim Filipe. 1998. Hierarquia, Mercado e Networks: Mudança Institucional, Controlo e Avaliação no Reino Unido. Comunicação apresentada no 1.º encontro INA – A Avaliação da Administração Pública. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Barberis, Peter. 1998. "The New Public Management and a New Accountability". *Public Administration* 76: 451-470.
- Bertelli, Anthony. 2006. "The Role of Political Ideology in Structural Design of New Governance Agencies." *Public Administration Review* 66, 4: 583-595.
- Brookfield, S.D. 2005. *The Power of Critical Theory for Adult Learning and Teaching*. Maidenhead: Open University Press.
- Christensen, T., & Lægreid, P. 2007. "The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform." *Public Administration Review* 67, 6: 1059-1066.
- Coase, Ronald H. 1960. "The Problem of Social Cost." *Journal of Law and Economics* 3:1-44
- Dahl, Robert. 1996. "Equality versus Inequality". *Political Science and Politics* 29, 4: 639-648.
- Denhardt, Robert. 2000. *Theories of Public Administration*. 3.ªed. London: Harcourt Brace & Company.
- Denhardt, Robert. 1995. *Public Administration: An Action Orientation*. 2 ed. London: Harcourt Brace & Company.
- Diefenbach, T. 2009. "New Public Management in Public Sector Organizations: The Dark Sides of Managerialistic 'enlightenment'". *Public administration* 87, 4: 892-909.
- Dunleavy, Patrick. 1991. *Democracy, Bureaucracy and Public Choice*. London: Harvester Wheatsheaf.
- Easton, David. 1965. *A Systems Analysis of Political Life*. Chicago: Chicago University Press.
- Farrell, Catherine e Morris, Jonathan. 2005. "The 'Post-Bureaucratic' Public Sector Organisation? New Organizational Forms". *Management Research News* 28, 9.
- Ferlie, Ewan e Louise Fitzgearld. 2002. "The Sustainability of The New Public Management". Em McLaughlin, Kate, Stephen Osborne, Ewan Ferlie (eds.). *New Public Management: Current Trends and Future Prospects*. London: Routledge: 341-353.
- Greiling, Dorothea. 2005. Performance Measurement – a driver for increasing the efficiency of public services? Berna: Comunicação apresentada na Conferência Anual do Grupo Europeu da Administração Pública.
- Haque, M.S. 1999. "Ethical Tension in Public Governance: Critical Impacts on Theory-Building" *Administrative Theory & Praxis* 21, 4 468–73.
- Hesse, JJ, C. Hood e BG Peters. 2002. *Paradoxes of Public Sector Reform*. Berlin: Dunker and Seiboldt.

- Hoggett, P. 1996. "New Modes of Control in the Public Service". *Public Administration* 74, 1: 9–32.
- Hood, Christopher. 1991. "A Public Management for All Seasons?". *Public Administration* 69: 3-19.
- Hood, Christopher. 1994. *Explaining Economic Policy Reversals*. Buckingham: Open University Press.
- James, O. 2003. *The Executive Agency Revolution in Whitehall: Public Interest Versus Bureau-Shaping Perspectives*. Basingstoke: Palgrave/Macmillan.
- Kearney, Richard e Steven W. Hays. 1996. "Reinventing Government and the Disempowerment of the Career Civil.
- Kirkpatrick, I., S. Ackroyd and R. Walker. 2005. *The New Managerialism and Public Service Professions*. New York: Palgrave Macmillan.
- Lane, Jan-Erik. 2005. *Public Administration and Public Management – The Principal-Agent Perspective*. New York: Routledge.
- Lawrence, P. R. and J. W. Lorsch. 1967. "Differentiation and Integration in Complex Organizations". *Administrative Science Quarterly* 12: 1-47.
- Liegl, Barbara. 1999. "The Falacies of New Public Management – Can They Still Be Prevented in the Austrian Context?" Em Luc Rouban (eds.). *Citizens and The New Governance*. Amesterdam: IOS Press: 175-186.
- Maesschalck, J. 2004. "The Impact of New Public Management Reforms on Public Servants' Ethics: Towards a Theory". *Public Administration* 82, 2: 465–89.
- Ouellet, Lionel. 1987. "La Privatization: An Instrument de Management Publique?" *Canadian Public Administration* 30, 4: 566-584.
- McCourt, Willy. 2002. "New Public Management in Developing Countries". Em McLaughlin, Kate, Stephen Osborne, Ewan Ferlie (eds.). *New Public Management: Current Trends and Future Prospects*. London: Routledge: 227-242.
- Mulgan, Richard. 1998. "Politicization of Senior Appointments in the Australian Public Service". *Australian Journal of Public Administration* 57, 3: 3-14.
- Niskanen, William. 1971. *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine Atherton.
- Peters, B. G., 2015. *The Changing Nature of Public Administration: From Easy Answers to Hard Questions*.
[<https://scholar.google.pt/scholar?hl=ptPT&q=The+Changing+Nature+of+Public+Administration%3A+From+Easy+Answers+to+Hard+Questions&btnG=&lr=>]
- Peters, Thomas e Robert Waterman. 1982. *In Search of Excellence*. New York: Harper & Row.
- Pollitt, Christopher e Geer Bouckaert. 2011. *Public Management Reform: A comparative analysis*, 4 ed, Oxford: Oxford University Press.
- Pollitt, Christopher e Geer Bouckaert (eds.). 2004. *Public Management Reform: A Comparative Analysis – 3ªed*. Oxford: Oxford University Press.
- Pollitt, Christopher, Bathgate, Karen, Caulfield, Janice, Smullen, Amada e Talbot, Colin, 2001. "Agency Fever? Analysis of an International Policy Fashion" *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 3: 271–290.
- Pollitt, Christopher. 1990. *Managerialism and The Public Services. The Anglo-American Experience*. Oxford: Basil Backwell.
- Rhodes, R A W. 1997. *Understanding Governance: Policy 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.
- Rocha, José António Oliveira. 2000. *Organização e Gestão dos Tribunais*. Lisboa: Comunicação apresentada na Conferência do Centro de Estudos Judiciários.
- Rubin, I. 1992. “Budgeting: Theory, Concepts, Methods and Issues” p. 3-22. Em J. Rabin (ed.). *Handbook of Public Budgeting*. New York: Marcel Dekker.
- Schillemans, T. e Busuioc, 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.
- Smith, Adam. 1923. “Na Unpublished Letter of Smith”. *The Economic Journal* 33, 131: 427-428.
- Smith, M. 1999. *The Core Executive in Britain*. London: Mac-Millan.
- Strøm, Kaare. 2000. “Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies”. *European Journal of Political Research* 37: 261–89.
- Suleiman, Ezra. 2003. *Dismantling Democratic States*. New Jersey: Princeton University Press.
- Thompson, Fred. 1997. “Defining the New Public Management”, in Lawrence R. Jones e Kuno Schedler. *Advances in International Comparative Management*. London: Jai Press, pp. 1-14.
- Wood, Curtis. 2002. “Voter Turnout in City Elections.” *Urban Affairs Review* 38 (2): 209-231.