

A evolução do conceito de serviço público no contexto das mudanças de estado e concessões político-administrativas: uma visão aglutinadora

Public services: an evolutionary concept in the context of state changes and political-administrative conceptions

*Pedro Miguel Alves Ribeiro Correia¹
Ireneu de Oliveira Mendes²
Inês Patrícia Caleiras Dias³
Sandra Patrícia Marques Pereira⁴*

Resumo

Sendo a prestação dos serviços uma incumbência do Estado estabelecida por lei, e tendo o Estado trilhado um conjunto de transformações ao longo dos últimos séculos, tal implicou uma alteração no paradigma da prestação dos serviços públicos. Como tal, para se compreender a temática em causa, o presente artigo faz uma análise desde o século XVIII até ao século XXI, a cada uma dessas alterações do Estado onde também as Administrações Públicas, nestes contextos de mudança, registaram alterações muitas vezes apelidadas de processos de modernização ou reforma. Ao longo do texto são estabelecidas várias ligações aos Modelos de Administração Tradicional e da Nova Gestão Pública, explicitando os motivos pelos quais nem sempre foram os modelos mais adequados ao setor público, mas que permitiram a evolução para a problemática da Governança ser introduzida. Para concluir, apresenta-se uma lógica de Serviço Público no Modelo da Gestão do Valor Público, adequada à conjuntura atual e permitindo “*upgrades*” e aperfeiçoamentos futuros.

Palavras-chave: Serviços Públicos. Modelos de Governança. Valor Público. Administração de Serviços.

¹ Doutorando em Ciências Sociais pela Universidade Técnica da Lisboa (UTL). Licenciatura em Estatística de Gestão de Informação pela Universidade Nova de Lisboa (NOVA). Professor no Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (ISCSP), Universidade de Lisboa (UL). Vice-Presidente e Investigador Integrado do Centro de Administração e Políticas Públicas (CAPP) – ISCSP-UL. Investigador Colaborador do Centro Interdisciplinar de Estudos do Género (CIEG) – ISCSP-UL. Consultor para a Área de Planeamento e Política Legislativa da Direção-Geral da Política de Justiça (DGPJ) do Ministério da Justiça de Portugal. *E-mail*: pcorreia@iscsp.ulisboa.pt

² Doutorando em Administração Pública na Universidade de Lisboa. Mestrado em Administração Pública Empresarial pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Professor Auxiliar Convidado no ISCSP-UL e Assistente Convidado na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. *E-mail*: imendes@iscsp.ulisboa.pt

³ Licenciada em Administração Público-Privada pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Mestranda em Gestão na Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra. *E-mail*: dias.inesc@gmail.com

⁴ Mestranda em Administração Pública, Especialidade em Administração da Justiça pelo Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (ISCSP) – Universidade de Lisboa (UL). Licenciada em Administração Pública pelo Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (ISCSP) – Universidade de Lisboa (UL). *E-mail*: sandra-pereira7088@hotmail.com

Abstract

Since the provision of services is a task of the State established by law, and the State has undergone a series of transformations over the last few centuries, this has implied a change in the paradigm of the provision of public services. As such, in order to understand the thematic in question, this article analyzes since the XVIII century until the XXI century each of these changes in the State, where the Public Administrations, in these contexts of change, have also seen changes that are often called modernization or reform processes. Throughout the text, several links are established to the Traditional Management and New Public Management Models, explaining the reasons why they were not always the most appropriate models for the public sector, but that allowed the evolution to the issue of Governance to be introduced. To conclude, a Public Service logic is presented in the Model of Public Value Management, adequate to the current situation and allowing for “upgrades” and future improvements.

Keywords: Public Services. Governance Models. Public Value. Service Administration.

Data de submissão: 30 de outubro de 2019

Data de aprovação: 24 de junho de 2020

Introdução

É incumbência do Estado o assegurar de diferentes serviços públicos de natureza base como sejam a defesa, segurança e justiça, cuidados de saúde, segurança social, educação, e ainda a prestação universal de certos serviços, como energia, transportes e telecomunicações. Estes serviços devem ser sempre assegurados, quer por prestação direta ou a cargo de empresas privadas. Os serviços, para além de abarcarem a maior parte da população ativa, também têm impacto na economia de cada país, permitindo a sua expansão, quando alinhados com eficientes e eficazes estratégias de prestação.

Para a problemática dos serviços públicos, é necessária uma primeira abordagem pela forma como o Estado evoluiu ao longo dos últimos séculos, “Modelos de Estado”, altamente interligados aos Modelos Reformadores, instrumentos que ajudam a melhorar o funcionamento da Administração Pública, mas que também são parte integrante do suporte para os Modelos de Governação. Estes elementos, terão diferentes tonalidades e expressões, que resultam dos dois paradigmas da Administração existentes – o Paradigma Anglo-saxónico e o Paradigma da Europa Continental – devendo compreender-se as raízes da administração pública para um melhor entendimento do papel do Estado na economia e sociedade e, assim, compreender o restante ciclo de interligações.

Considerando, a existência de três principais tipos de Estado – Estado Liberal, Estado Providência e Estado Regulador – a análise da sua evolução, iniciar-se-á no século XVIII com o Estado Liberal, até ao momento atual, como um Estado com algum pendor regulador, mas que nunca deixará de ser Intervencionista.

O trabalho continuará com as características principais de cada um dos Modelos de Administração, nomeadamente a Burocracia, Nova Gestão Pública e *Governance* (os três principais), refletindo sempre a sua localização temporal e espacial. Por fim, indo para além da Burocracia, e da Nova Gestão Pública, considera-se que a abordagem mais apropriada ao momento e aos serviços públicos, é a Nova Governação Pública e o Modelo da Gestão do Valor Público, procedendo-se a uma conclusão resumida, inserindo os serviços públicos em cada um dos respetivos Modelos e contextos evolutivos.

1 Um Estado Liberal, Um Estado Mínimo

O marco do Estado Liberal foi a Revolução francesa de 1789, instigada por grandes períodos de crise económica e financeira e de desigualdades sociais, permitindo o triunfo de princípios como liberdade, democracia e direitos individuais (SILVA, 2008).

Como resultado, o poder deixou de estar concentrado no monarca, segundo uma lógica de concentração de poderes, passando a dominar, a partir de então, o princípio de separação tripartida de poderes (legislativo, executivo, judicial), com consequente subordinação à lei da atuação pública. Este Estado pós-absolutismo tem dois princípios determinantes: legalidade e separação de poderes (BARBOSA, 2015).

A administração era meramente executiva, estando subordinada à lei, e não podendo atuar contra ela, administração e política eram entendidas como duas entidades claramente separadas consubstanciando uma visão dicotômica entre a administração e a política (BILHIM; RAMOS;

PEREIRA, 2015; SILVA, 2008). Adam Smith tem um papel dinamizador do liberalismo econômico, na medida em que defende que a intervenção do Estado na economia devia ser reduzida ao mínimo, uma vez que as forças de mercado, regem-se segundo uma “mão invisível”. O Estado devia apenas intervir quando necessário, limitando a sua atividade à defesa e segurança públicas (SILVA, 2008). O também designado “Estado Abstencionista” entrou em rutura devido a fatores como os problemas e a miséria da população, demonstrando a necessidade de uma maior intervenção Estadual na vida social, e o advento das Guerras Mundiais e a Grande Depressão de 1930 (PEREIRA, 2010; SILVA, 2008).

A solução encontrada para a crise de 1930 passou pela ampliação da intervenção do Estado, com base no programa desenhado pelo governo de Franklin Roosevelt nos EUA – *New Deal* – que resultou num conjunto de políticas para a reestruturação do cenário econômico americano, entre 1933 e 1939. Influenciado pela teoria econômica de John Keynes, que revelou a necessidade de se passar do capitalismo liberal para o capitalismo social através do Estado Intervencionista, relativamente estável e eficiente ao garantir o bem-estar da população (PEREIRA, 2010). Nesse sentido, Keynes considerava que o capitalismo seria o melhor dos modelos econômicos se alinhado com o altruísmo social resultante da atuação dos Estados.

O período então principiado e desencadeado pela adoção das políticas Keynesianas ficou conhecido como o “período dourado” ou “Era de Ouro do capitalismo” – entre 1945 e 1970, marcado pela regulação dos mercados financeiros e, por isso, maior estabilidade financeira e elevadas taxas de crescimento econômico (PEREIRA, 2010).

A solução encontrada para a crise de 1930 passou pela ampliação da intervenção do Estado.

No fundo, estas tendências evolutivas, em conjunto com a teoria de Keynes, impuseram o fim do “*laissez-faire*” de Smith e, ainda, aliados aos princípios de Weber, criaram um ambiente favorável ao “nascimento” do Estado Providência.

2 Estado Providência ou Estado Intervencionista – *Welfare State*

Com o desenvolvimento industrial e econômico do Século XIX, o aparelho estadual deparou-se com novos desafios que passavam pela gestão e exploração das atividades que daí decorriam. O Estado, visto com desconfiança e incerteza pelos liberais, praticamente invisível, transformara-se num Estado omnipresente, nos diversos campos econômico, social e cultural. A administração pública deixou de ser considerada como “agressiva” e com uma atuação pontual, para ser considerada como “permanente” e interveniente, com a atuação pública a encarar o bem-estar geral da comunidade, como primeira linha de orientação.

O Estado deixa de ter um posicionamento secundário na sociedade e economia, e passa a ser a peça principal na dinâmica do mercado,

substituindo-se a lógica liberal dominante, do mercado como o único rumo para o bem-estar da sociedade (SILVA, 2008). Acresce ainda às suas funções, e subentendida a uma ideia de justiça social, assegurar a igualdade social de todas as classes, mediante mecanismos de acesso universal e redução das desigualdades (MOZZICAFREDDO, 1994; SILVA, 2008).

Contudo, no final da década de 70 do Século XX, existe uma nova crise econômica, reveladora das limitações do Estado Intervencionista de Keynes. O elevado número de atividades assumidas determinou o aumento dos gastos sociais, e sem receitas que lhe servissem como suporte, esses gastos foram insustentáveis para o aparelho do Estado. O modelo econômico em vigor se revelou insustentável, pesado e burocrático. A convicção de um Estado produtor inadequado passou a dominar na época, pois produzia mal e a custos avultados. A solução encontrava-se então no mercado, onde existiria maior qualidade a custos mais baixos (regresso ao mercado) (ARAÚJO, 2007) o qual procura reflectir as preferências e os valores que este procura promover (ROCHA, 2001). Registou-se assim um recentrar do foco no mercado e na sua capacidade revigorizante para um Estado melhor, mais forte, eficiente e eficaz.

As fronteiras do Estado deviam ser reduzidas, e a sua atuação balizada, a despesa pública não podia ser tão elevada, os serviços públicos não podiam continuar a ser prestados diretamente, mas sim através do recurso à privatização, configurando-se o “emagrecimento da atuação do Estado” pelas dificuldades do Estado Providência (ARAÚJO, 2007; SILVA, 2008) o qual procura reflectir as preferências e os valores que este procura promover (ROCHA, 2001).

Em 1989, foi elaborado um conjunto de medidas ou regras, por economistas de instituições

financeiras como o Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional, e Banco Interamericano de Desenvolvimento, visando inicialmente reverter a crise na América Latina e avaliar as reformas econômicas aí verificadas. No final do encontro, vigorou um conjunto de dez regras universais para aplicar a todos os Estados em crise, expansionistas dos mercados e restritivas do papel do Estado na economia, nomeadamente: disciplina fiscal, redução dos gastos públicos, reforma tributária, juros de mercado, câmbio de mercado, abertura comercial, investimento estrangeiro direto, privatização, desregulação, e propriedade intelectual (BILHIM; RAMOS; PEREIRA, 2015). O Keynesianismo foi progressivamente derrubado e as medidas neoliberais surgiram como uma reação à crise do Estado de bem-estar, seguidas nos Estados Unidos pelo Presidente Ronald Reagan (1981), e por Margaret Thatcher (1979), Primeira-Ministra do Reino Unido (BILHIM; RAMOS; PEREIRA, 2015).

A administração pública deixou de ser considerada como “agressiva” e com uma atuação pontual, para ser considerada como “permanente” e interveniente.

Configura-se com estas características e com a mudança de paradigma econômico, a tendência para um Estado Regulador (terceiro modelo de Estado).

3 O Estado Regulador e o Reforço da Corrente Neoliberal

O Estado passou de abstencionista no Século XIX para intervencionista no Século XX. O papel intervencionista, isto é, de *player* foi, como visto, substituído por um reforço do papel do Estado como regulador, uma vez que, segundo Bilhim et al. (2015, p. 119), fatores como: “o funcionamento eficiente dos mercados, a concorrência equilibrada, e formas de organização monopolistas”, exigem uma adequada Regulação.

O Estado permanece atento a possíveis falhas de mercado, exercendo a sua “dupla regulação”, quer da economia, quer da sociedade. Contudo, este recuo na prestação de bens e serviços não se traduz num recuo ao liberalismo econômico, mas é apenas um distanciamento, transferindo muitas das suas atribuições, tarefas e competências por meio de privatizações, liberalizações e concessões, e recorrendo à heterorregulação pública, com o reforçar e autonomizar das Autoridades Reguladoras Independentes – consubstanciando assim um movimento de desintervenção e desgovernamentalização, respetivamente (SILVA, 2008).

As Autoridades Reguladoras Independentes asseguram que mesmo que a prestação de serviços seja feita por privados, continuem a ser prestados da melhor forma possível, regulando a prestação dos serviços de interesse econômico geral (terminologia europeia). Operam ainda na fiscalização de comportamentos que coloquem

O Estado passou de abstencionista no Século XIX para intervencionista no Século XX.

em causa o fornecimento dos serviços, atendendo aos direitos dos consumidores. É assumida uma função regulatória, mas também de garantia das necessidades básicas da população, sendo, por esse facto, também considerado como Estado Garante (BILHIM; RAMOS; PEREIRA, 2015; SILVA, 2008).

4 A Evolução dos Modelos de Governação no Quadro da Evolução das Diferentes Fases do Estado

No Século XV, a Burocracia já sustentava o Estado Moderno, sendo, por isso, um fenómeno transversal à maioria dos tipos de Estado. Entre os Séculos XIX e XX, Karl Marx e Max Weber são os principais autores responsáveis pela análise e estudo da temática, sendo estruturante o contributo de Weber, no qual se fomenta a base da administração pública tradicional (YEBOAH-ASSIAMAH; ASAMOA; KYEREMEH, 2016).

O Modelo Burocrático Weberiano é um modelo organizacional da administração pública que ganhou especial relevo a partir do Século XX, no rescaldo de uma época de grande crescimento econômico, e das revoluções industriais. Esse modelo demonstrou ser o mais adequado à época,

visando o combate a injustiças e à corrupção (SECCHI, 2009). Ao analisar as práticas das grandes organizações industriais e também a gestão da administração pública alemã, Weber sintetizou um conjunto de características, permitindo-lhe encontrar as bases da racionalidade organizacional (RODRIGUES, 2011). Como principais características ou pilares, destacou o formalismo, profissionalismo e a impessoalidade (SECCHI, 2009):

- Formalismo num sentido de regras organizacionais, delimitadas pelas fórmulas técnicas e normas, impondo naturalmente responsabilidades às partes integrantes, constituídas por uma hierarquia “*top-down*”. Deste modo, as atribuições e tarefas dos funcionários eram estabelecidas formalmente, sem amplitude discricionária individual, tendo em vista a padronização desejada na época.
- Profissionalismo assumindo o mérito ou meritocracia como um critério onde se baseiam os salários e carreiras, permitindo a justiça e impedindo o favoritismo e o nepotismo, onde os cargos são ocupados mediante as capacidades técnicas e conhecimento demonstrados, de acordo com o princípio da competência.
- Impessoalidade nas relações dentro da organização e na interação com o ambiente externo, todas as relações conduzidas por formas de autoridade. Os cargos situados nos patamares superiores da pirâmide detinham a autoridade para decidir, cabendo aos patamares inferiores levar a cabo tal decisão.

Assim, a burocracia promove a eficiência de uma organização, um sistema impessoal, apoiado e orientado por regras, com estruturas fortemente hierarquizadas e profissionais especializados, e uma separação entre políticos e técnicos (YEBOAH-ASSIAMAH; ASAMOAH; KYEREMEH, 2016). A separação entre planejamento e execução, ou seja, entre propriedade e gestão, deixa claro que política e administração não devem intrometer-se na atuação uma da outra. A política foca-se na elaboração dos objetivos, a administração encontra os meios para os prosseguir e alcançá-los da melhor forma. A eficiência organizacional é o aspecto central no modelo burocrático, permitindo o seu desempenho e produtividade organizacionais (SECCHI, 2009). O modelo burocrático vem corroborar na prática a realidade do Século XX, a dicotomia entre administração e política já defendida precedentemente, em 1887 (WILSON, 1887), pelo pai da Administração Pública nos EUA (BILHIM; RAMOS; PEREIRA, 2015). A mesma posição também é adotada por Frank Goodnow, em 1900,

O Modelo Burocrático Weberiano é um modelo organizacional da administração pública que ganhou especial relevo a partir do Século XX.

sedimentando nos EUA a tradição “científica”, com uma administração pública vista como um meio ao dispor do Executivo, para implementar as políticas públicas (FARAH, 2011).

No entanto, apesar de separadas por uma relação hierárquica, a impossibilidade de interferência na esfera de atuação uma da outra, permitiu um grau de discricionariedade aos administradores americanos, para escolherem as melhores formas de prosseguir o seu trabalho, não acatando apenas um papel passivo, como se verificava nos países da Europa Continental, como França e Alemanha com ideologias totalmente opostas (BILHIM; RAMOS; PEREIRA, 2015). Os Estudos pioneiros sobre a administração pública foram adaptados à própria realidade e contexto Americanos, por Woodrow Wilson (WILSON, 1887).

Posições diferentes foram tomadas por Herbert Simon e Dwight Waldo (1948 apud BILHIM; RAMOS; PEREIRA, 2015), defendendo uma perspectiva onde política e administração, apresentam-se como duas áreas onde a clareza da sua delimitação é ambígua. Considerando as práticas administrativas como fenômenos políticos, a dicotomia deixou de existir (BILHIM, 2014a). Uma vez instituído o enfraquecimento da divisão, a ideia de administração como ciência foi substituída por boas práticas administrativas regidas pela economia e a eficiência (BILHIM; RAMOS; PEREIRA, 2015).

Se entre os anos 50 e os anos 70 não existiu qualquer dicotomia. A partir dos anos 80, com a chamada “*control bureaucracy theory*”, esse tema é novamente alvo de debate, introduzindo a dimensão do controlo políticos feito aos administradores ou funcionários da administração (BILHIM, 2014a).

A posição adotada deve permitir a correlação na realidade em que dirigentes e gestores estão envolvidos em conjunto, em processos como: a agenda política e o plano de políticas, o que

notoriamente não deve corresponder a uma linha separadora e fortemente demarcada, mas sim que permita interferências parte a parte (Política e Administração). Portanto, apenas na teoria existe a dicotomia clara, a realidade é demasiado complexa – citando Bilhim (2014a, p. 27), “ para que exista uma linha diagonal perfeita separando as águas”.

A administração burocrática com algumas nuances, como demonstrado, vai prevalecer até aos anos 70, onde é criado um ambiente de discussão, como tema central a administração tradicional, e com o objetivo de identificar os processos e aspetos que estariam a motivar uma onda de críticas ao modelo.

Na opinião de Osborne (1993), o setor público necessitava de uma mudança, quer pelos défices orçamentais enfrentados pelo governo, quer pelo gasto público estar descontrolado, ou ainda pelos maus sistemas organizacionais da época. O repto passava por um governo mais eficiente com menos custos, sem comprometer o fornecimento dos serviços básicos aos cidadãos.

As instituições públicas da era industrial, onde o modelo burocrático se adequou desde os anos 40, não pararam no tempo e também evoluíram, em conjunto com a sociedade e com um conjunto de novas ideologias e tecnologias introduzidas. Num contexto de rápidas mudanças, o modelo burocrático tornou-se ineficiente. Inclusivamente, Osborne (1993, p. 351) apresenta a definição de uma organização eficiente: “*To be effective today, an organization must be lean, fast on its feet, responsive to its customers, capable of adjusting to constant change, able to improve productivity continually. In other words, it needs to be entrepreneurial rather than bureaucratic*”⁵.

⁵ “*De modo a ser efetiva, uma organização deve apoiar e ser de rápida resposta aos seus clientes, capaz de se adaptar às mudanças constantes e capaz de melhorar a sua produtividade continuamente. Por outras palavras, precisa de ser empreendedora e não burocrática*” (tradução livre).

**A burocracia é o modelo
que permite ao Estado
prestar os serviços à
comunidade.**

As condições econômicas, políticas e tecnológicas emergentes reclamavam outras formas de organização, diferentes das que dominaram até a segunda metade do Século XIX. A burocracia, disciplinadora, controladora e centralizadora, é inadequada perante o fenômeno da globalização e de uma sociedade complexa e exigente, revelando-se morosa e ineficiente, não atendendo às necessidades do cidadão na medida em que o seu foco está na estandardização dos serviços (BILHIM, 2014a).

Na transição da década de 70 para a década de 80, e com mais intensidade desde aí, as administrações públicas, um pouco por toda a parte, foram alvo de mudanças no que toca à gestão da coisa pública. Essas mudanças foram incitadas por um conjunto de fatores: crise fiscal dos Estados, a procura de serviços mais eficientes e com mais qualidade, a existência de novos conhecimentos organizacionais e tecnológicos, a proliferação das ideologias neoliberais, e sociedades diversificadas, complexas e cada vez mais exigentes nas suas necessidades (SECCHI, 2009).

O tipo de administração está relacionada com o modelo de administração, mas a administração pública não é igual em todo o mundo, e a sua consequente transformação mediante reformas e “ondas de modernização”, também não são equivalentes para todos os países, o que resultou em dois paradigmas distintos, o da *Common Law*, ou Anglo-Saxónico, e o da Europa Continental (BILHIM, 2017).

Na Europa, o paradigma deriva do Direito Napoleónico, do liberalismo francês, que fixa o princípio da divisão dos poderes, mas onde administração é dependente do poder executivo. Ou seja, a separação de poderes de Montesquieu, não compromete a unidade soberana do Estado, toda a atividade da administração está prevista

na lei (Princípio da Legalidade). A ciência da administração é altamente dependente da ciência jurídica do direito administrativo (BILHIM, 2017; BILHIM; RAMOS; PEREIRA, 2015). A burocracia é o modelo que permite ao Estado prestar os serviços à comunidade, é através dela que a soberania ganha “corpo” com funcionários públicos a exercer atribuições e funções como representantes do próprio executivo. Segundo Bilhim (2015, p. 100), na Europa o Estado é “guardião da vontade comum”.

Apesar das demais críticas ao modelo de administração tradicional, este permitiu uma cultura de serviço público e uma governação eficaz, existindo uma relação de dependência entre burocracia e os governos democráticos europeus, principalmente após a Segunda Grande Guerra, que resultou do paradigma legalista vigente. Recorrendo à burocracia, conseguiu-se atender de uma forma mais cuidada às necessidades e exigências dos cidadãos, e promover comunicação com as organizações sociais, sendo fundamental para garantir a prosperidade do Estado e garantir a prestação de serviços de qualidade à comunidade (VIGODA-GADOT; SHOHAM; VASHDI, 2010).

Sobre a análise do paradigma Anglo-saxónico, a atenção recai na grande mudança ocorrida nos anos 70, com a substituição do modelo económico dominante pelo modelo neoclássico. A

intervenção do Estado reduziu-se, passou a exercer um poder regulador, numa sociedade industrial com a predominância de valores como garantias das liberdades, interesses individuais e livre iniciativa, dando-se início ao Movimento Managerialista, designado de Nova Gestão Pública em 1991 por Christopher Hood (HOOD, 1991). Estes “terrenos” e condições são propícios à aplicação de forma plena deste Modelo de Governança (BILHIM, 2017; BILHIM; RAMOS; PEREIRA, 2015).

Assim, é de esperar que a administração tradicional se configure com diferenças nos dois continentes (BILHIM, 2017).

- **Predominância na Europa:** conceito de Estado-Nação; princípio da legalidade; ao nível do ciclo de políticas públicas não há separação de competências entre política e administração, o mesmo se verifica na relação entre eleitos e profissionais; governo é responsável pela prestação de serviços e responde perante o ciclo de políticas públicas enquanto responsável direto das incumbências do Estado; existe uma lógica de obediência a normas e procedimentos; ao funcionário público, dentro desta perspetiva, compete-lhe interpretar e aplicar a lei e o regulamento (BILHIM; RAMOS; PEREIRA, 2015).
- **Predominância nos EUA (*Common Law*):** há uma distinção clara entre competências da política (formulação da política pública) e administração (implementação); dicotomia entre política e administração, tradição teórica de Wilson (1887); predominância da meritocracia (BILHIM, 2017).

Ainda sobre o conjunto de críticas apontadas à burocracia, como os efeitos negativos sobre as organizações, são conhecidas por “disfunções burocráticas” (SECCHI, 2009), resultam da aplicabilidade direta de um modelo da contexto e cultura Alemã, a realidades, culturas e contextos de vários países que diferem da “original”, manifestando-se em alterações ao contexto e realidade de cada país, condicionando a conjuntura administrativa dos seus sistemas e desvirtuando os princípios primordialmente estabelecidos na teoria (RODRIGUES, 2011).

Atendendo ao exposto, as futuras reformas iniciadas no Paradigma “Originário”, Anglo-saxónico, e que aí são aplicadas, têm de ter especial atenção ao enquadramento teórico, na prática do paradigma Europeu Continental, que se apresenta substancialmente diferente.

5 Nova Gestão Pública

Como principais Macro Modelos de Administração Pública, consideram-se: a Burocracia, já abordada; Nova Governança Pública (*New Public Management – NPM*) e Governança (*Governance*).

Existem ainda outros três Modelos, que se podem considerar como descendentes da NPM, nomeadamente: Governo Reinventado – *Reinventing Government – RG* (OSBORNE; GAEBLER, 1992); Novo Serviço Público – *New Public Service – NPS* (DENHARDT; DENHARDT, 2000); Nova Governança Pública – *New Public Governance – NPG* (OSBORNE, 2006).

A gestão pública, como uma nova figura, surge na década de 80 do Século XX, e é consequência de um conjunto de elementos de natureza económico-financeira, decorrentes da

ineficiência do modelo burocrático, e das pressões internacionais exercidas pelo Banco Mundial (BM), Fundo Monetário Internacional (FMI) e também pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (RODRIGUES; ARAÚJO, 2005).

Primeiramente um fenômeno dos países Anglo-Saxônicos, ganha depois alguma expressividade nos países da Europa Continental (CORREIA; BILHIM, 2017), em conformidade com as duas realidades distintas, no primeiro paradigma, esta reforma traduz-se majoritariamente numa tendência de forte privatização (*outsourcing*), o que potenciou o surgimento de mecanismos de desregulação descentralização e descentralização (RODRIGUES; ARAÚJO, 2005).

Como forma alternativa de prestação dos serviços públicos também foi introduzida a delegação da autoridade e poderes, anteriormente centrada no governo e na dimensão política, para níveis mais baixos, onde gestores e funcionários públicos passaram a assumir a gestão das organizações públicas com a discricionariedade necessária (ROBERTS, 2001).

A NPM, com origem “numa onda de negócios managerialistas no setor público”, nos EUA (HOOD, 1991, p. 5), envolve uma tentativa de implementar conceitos e técnicas da gestão empresarial, no público, com especial incidência nos serviços públicos. É um fenômeno de dois níveis, propondo uma melhoria do setor público, e também da sua reforma mediante a aplicação de práticas específicas (ALONSO; CLIFTON; DÍAZ-FUENTES, 2015). Este modelo gestor, parte da premissa que a gestão do setor privado é superior à gestão do setor público, devendo recorrer-se a aquele para melhorar este (ARAÚJO, 2007) o qual procura reflectir as preferências e os valores que este procura promover (ROCHA, 2001).

Ao colocarem-se novas exigências sobre as desatualizadas competências burocráticas, exigiu-se uma nova avaliação de desempenho baseada nas competências (HOOD; LODGE, 2004) e com ligação à meritocracia, que de resto já era um elemento introduzido por Weber (BILHIM, 2017).

Há uma transformação da Administração Pública que permite a transmutação da “*Public Administration*” – Burocracia – para a “*Public Management*” – NPM, traduzida nos seguintes vetores de ação: gestores públicos devem ser orientados pelo estabelecimento de metas claras e posterior avaliação dos resultados; a dicotomia entre política e administração é suavizada, porque existe a descentralização do poder de decisão, que envolve a comunidade e os burocratas de campo (funcionários públicos) no desenho das políticas públicas, portanto o foco é dirigido à implementação e avaliação (ciclo de políticas públicas); o governo deve tomar as decisões (função decisória) e ser avaliado de acordo com os resultados

A gestão pública, como uma nova figura, surge na década de 80 do Século XX.

produzidos na coletividade ou comunidade; tentar reproduzir no público, as técnicas que permitem a eficiência da gestão empresarial, ambicionando a racionalidade técnica da eficiência e promover a responsabilização dos gestores com base na avaliação da sua ação e dos resultados gerados a partir dela (*accountability*); processos de gestão apoiados na lógica de mercado e um Estado menos interventivo, reajustado ao contexto, permitindo maior autonomia para os serviços públicos, recorrendo sempre que necessário ao privado, para satisfação das necessidades públicas.

A gestão pública veio contribuir fortemente para a aproximação da administração pública à gestão privada (ARAÚJO, 2009; BILHIM; CORREIA, 2016; SECCHI, 2009). Deste modo, a Nova Gestão Pública pretende a procura de medidas de simplificação administrativa na máquina pública, ambicionando a diminuição da complexidade legal e dos procedimentos burocráticos, visando assim o aumento da eficiência, eficácia, economia e qualidade do serviço público (CORREIA et. al, 2018a; CORREIA et. al 2018b).

Estamos perante um modelo de gestão pública e privada muito equiparados, destacando-se uma forma de gerir apoiada no planeamento e acompanhamento de indicadores e objetivos, aliada também às novas tecnologias de informação e comunicação (CORREIA; BERNARDES, 2017).

Com a estruturação das bases, características e mudanças da NPM, é de notar um conjunto de outras abordagens emergentes que a acompanharam, todas elas gestionárias, com o objetivo de se alcançar uma melhor gestão pública, mas que exibiram alguns melhoramentos em comparação aos anteriores (NPM e Burocracia). Assim, são também consideradas como movimentos de reforma e Modelos da Administração, ainda que com menor expressão face aos anteriores os

seguintes: *Reinventing Government* (RG), *New Public Service* (NPS), e *New Public Governance* (NPG), (MOZZICAFREDDO, 2017).

- **RG:** Introduziu um maior pragmatismo, com o foco no cidadão enquanto cliente, podendo este escolher os serviços mais adequados às suas necessidades (concorrência entre privado e público), e como forma de avaliação e melhoria, a inovação das reclamações escritas (COUTINHO, 2000; SECCHI, 2009). Com origem no livro “*Reinventing Government*”, de Osborne e Gaebler (1992), expuseram as principais ideias numa síntese de 10 mandamentos para um governo empreendedor, que, por serem diferentes, apontavam para a Reinvenção do Governo (SECCHI, 2009). Com aplicabilidade prática e reforçada no programa “*National Performance Review*” da administração Clinton-Gore, também o uso de informação tecnológica passou a ser usada no processo criativo de apoio à concessão do trabalho e na satisfação das necessidades – “governo eletrônico” (DAWES, 2008, p. S87).
- **NPS:** uma teoria mais humanista dos serviços, eclodiu da experiência teórica e de práticas inovadoras de muitos gestores públicos de excelência. Baseando-se na NPM, consegue transpô-la, na medida em que os cidadãos estão envolvidos ativamente no processo de governação, onde as suas escolhas possam ser feitas de forma consciente e de acordo com aqueles que são os seus interesses e os gestores públicos passam a ser vistos como uma “figura de segurança e certeza”, o que

proporciona o aumento da confiança dos cidadãos na administração pública (DENHARDT; DENHARDT, 2000). Sintetizam sete princípios do Novo Serviço Público, como uma alternativa à burocracia e um avanço na NPM. Para Denhardt e Denhardt (2000), servir em vez de dirigir passa a ser o lema a seguir. Para se alcançar o interesse público é necessário pensar estrategicamente, agir democraticamente e servir cidadãos, não consumidores. Importa também reconhecer que a *accountability*/responsabilização não é um processo simples de implementar; é fundamental valorizar as pessoas, não apenas a sua produtividade; e por último, mas não menos importante, o foco deveria ser no valorizar a cidadania e o serviço público mais do que o empreendedorismo advogado pelo Reinventing Government.

Na Europa Continental, com o domínio da perspectiva jurídica e o imperativo do direito sobre a ciência da administração, é o “Estado que faz a administração” e o modelo burocrático está intrinsecamente estabelecido; assim sendo, as várias reformas indicadas terão um manifesto diferente o “novo estado weberiano” (BILHIM, 2017).

Esta transposição feita para a Europa é exequível mediante a “agenda comum” ou homogeneidade, promovida pela OCDE, indicando a necessidade de os países membros adotarem um conjunto de práticas, melhorando significativamente o desempenho do setor público e dos seus órgãos (OCDE, 1995 apud ROBERTS, 2001).

A realidade destes países carecia de alguma orientação, que continuou a ser fomentada por outras “*guidelines*” da OCDE (1995),

segundo as quais se perspectivava a qualidade na regulamentação dos governos, melhorando a eficiência e eficácia, permitindo-lhes tomar decisões responsáveis e identificar o conjunto de mecanismos a adotar por si num contexto de “grandes mutações”; a necessidade evidenciada pelo então “*Public Management Committee*” de introduzir a “gestão das pessoas” na nova reforma do público com foco e administração voltados para o cidadão (OCDE, 1996); também introduziu a ética no setor público, passando-se do constructo tradicional dos 3E’s: economia, eficácia e eficiência, para 4E’s (OCDE, 1996 apud BILHIM, 2014b).

No entanto, ao promover a rutura com o modelo tradicional, a NPM alterou a administração pública e conseqüentemente a estrutura do Estado, tornando-o fragmentado (ARAÚJO, 2007) o qual procura reflectir as preferências e os valores que este procura promover (ROCHA, 2001). É de salientar alguns aspetos negativos ou que não foram considerados, na reforma promovida pela NPM com conseqüente impacto nos serviços públicos. Neste sentido, existem dois grandes argumentos críticos: o primeiro aborda a fragmentação institucional, ditando o aumento da interdependência das organizações – não chega apenas a visão intraorganizacional – e, portanto, é mais árdua a orientação dos serviços, exigindo uma nova discussão com novas questões sobre a prestação dos serviços públicos (ARAÚJO, 2007; OSBORNE; RADNOR; NASI, 2013). O segundo afirma que pelo fato de a NPM ter sido expandida na época do desenvolvimento industrial, ao ser aplicada no contexto atual da gestão pública, os serviços são vistos de acordo com a mesma ótica produtora, enquanto produtos intangíveis. Ora, cuidados de saúde, educação e assistência social são serviços com elementos reais e concretos e por isso diferenciáveis face aos anteriores. Assim, este modelo enquadrado na época industrial é desajustado no novo contexto (OSBORNE; RADNOR; NASI, 2013).

Outros argumentos também são importantes na ótica de Araújo (2007) o qual procura reflectir as preferências e os valores que este procura promover (ROCHA, 2001), nomeadamente: este modelo de gestão, ao introduzir metas, objetivos e avaliação, não vai adaptar-se ao público, dada a sua complexidade e também porque os indivíduos têm dificuldades no tratamento e processamento de muita informação; as reformas, de uma forma homogênea, não são possíveis, pois não consideram a complexidade do setor público, nem características culturais e político-administrativas de cada país; alguns fenômenos da gestão pública encontram-se tão enraizados que transformam as práticas da gestão – ao serem “deturpadas”, ditam o seu fracasso.

Veja-se, a título de exemplo, que, segundo Alonso (2015), a descentralização e a utilização de instrumentos de *outsourcing*, introduzidas pela NPM como redução da dimensão do público e dos seus custos, não produziram os objetivos pretendidos. Na Europa, o *outsourcing* não reduziu os gastos públicos e não tem correlação com a diminuição da amplitude do setor público. Quanto à descentralização, chega-se à conclusão que não é tão relacionada com o movimento gestor, mas é vista como um produto das decisões políticas, e nem sempre garante uma redução dos custos, principalmente quando a descentralização de recursos é acompanhada por uma grande autonomia.

Ainda na mesma linha de raciocínio, na análise realizada por Elg (2017) sobre a gestão da qualidade, conceito originariamente do setor privado, são apresentadas as diferenças entre setores público e privado, que devem ser tomadas em atenção, para que a sua transposição do setor privado para o público possa ter sucesso. Desde logo, porque os próprios objetivos primordiais são também distintos: no setor privado, o objetivo a ser alcançado é sempre numa ótica de busca do lucro ou benefício econômico e vantagem competitiva, enquanto no público passa por satisfazer as necessidades mais prementes da comunidade ou coletividade, numa perspectiva de melhoria

Alguns fenômenos da gestão pública encontram-se tão enraizados que transformam as práticas da gestão – ao serem “deturpadas”, ditam o seu fracasso.

contínua. No setor privado, a lógica de mercado deve proporcionar uma disposição estável (assente em políticas) para um mercado eficiente.

O primeiro argumento diferenciador apresentado por Elg (2017) está relacionado ao acesso e posterior distribuição ou fornecimento: os serviços privados fornecidos no mercado, estão disponíveis para quem está disposto a pagar, e os prestadores de serviços têm facilidade a responder com rapidez e prontidão às mudanças nos pedidos e preferências do cliente. Os serviços públicos não estão constantemente abertos aos cidadãos, podem existir restrições ou algumas regras procedimentais e formais, de forma a limitar ou dificultar o acesso por parte do público (v.g. as taxas cobradas). Facilmente se entende que se a comunidade, como um todo, tivesse as mesmas necessidades a requererem ser satisfeitas, ao mesmo tempo, o sistema entraria em rotura pela falta de meios.

O segundo argumento assenta no critério da igualdade: no privado, não existe a ideia de igualdade e inclusivamente o prestador pode recusar o fornecimento do serviço. É segundo a igualdade que se assegura a correta disposição dos serviços públicos. É a distribuição igualitária dos recursos através dos serviços públicos, que estimula e propicia a boa-vontade dos cidadãos

em contribuir financeiramente para o sistema. Os serviços públicos devem estar acessíveis a toda a comunidade, e deste fato resulta um conjunto bastante heterogêneo de avaliadores e de necessidades, onde obrigatoriamente são incluídos todos os indivíduos, mesmo que não tenham requisitado ou pedido o serviço.

O terceiro argumento releva que: enquanto no privado os serviços são apenas dirigidos a quem os procura e sobretudo a quem paga para a sua realização, no público, os serviços são coercivos, sendo conferidos mesmo que não sejam pedidos.

Quarto e último argumento: todas as atividades públicas devem obedecer ao critério da legitimidade, isto é, de acordo com a lei e também com a confiança depositada pelos cidadãos no sistema político, tal não se verifica no setor oposto em análise.

Concluindo, o fornecimento de serviços públicos não é simples, e são organizados de acordo com as decisões políticas para a comunidade. Deste modo, a distribuição segue a lógica das necessidades e direitos dos cidadãos. Não há, por isso, um acesso automático e cresce que os prestadores têm de se relacionar com uma variedade muito superior de atores e “*stakeholders*” do que propriamente quem recebe o serviço, tendo de equilibrar a prestação com a legislação, competências profissionais e o próprio usuário como um todo (ELG; WIHLBORG; ÖRNERHEIM, 2017).

6 Da Governance à Nova Governança Pública

Chegou-se assim a um ponto de viragem entre o fim do Século XX e o início do Século XXI, em que, apesar das muitas alterações positivas, as ideias e práticas da NPM foram perdendo a sua inicial expressão (DUNLEAVY, 2005), entendendo-se que os seus focos devem ser ajustados de acordo com um novo contexto (OSBORNE; RADNOR; NASI, 2013).

Com o entendimento de que a atuação em ambientes complexos, como o setor público, deve envolver todos os planos e níveis da governação e também diferentes domínios entre o público, privado e organizações sem fins lucrativos e não governamentais (CARVALHO, 2017), existiu a necessidade de modificar os sistemas de governação, imperando a boa governação, a melhor forma de dirigir, ou seja, de fixar os objetivos da política, assentes na negociação, direção e controlo, onde indivíduos e as organizações, trabalham em conjunto (em rede), para atingir os interesses (BILHIM, 2017; RODRIGUES, 2011).

A transformação do papel do Estado, permitida pelo conjunto de medidas da NPM, num Estado tendencialmente e crescentemente regulador (ainda que não abandonando na totalidade a sua dimensão social/prestadora), possibilitou que a questão da governação fosse colocada. O debate sobre a temática ter-se-á introduzido nos anos 90 pelo Banco Mundial, mas também pela OCDE. No fundo, a gestão racional em conformidade com a eficácia, eficiência, economia e qualidade da ação pública (CARVALHO, 2017).

Todas as atividades públicas devem obedecer ao critério da legitimidade.

Enquanto modelo da administração, a Nova Governação Pública funciona como um agregador de um conjunto de conceitos associados a realidades por vezes muito distintas (BILHIM, 2017; CARVALHO, 2017). Deste modo, apesar de Governança e Nova Governação Pública possuírem elementos que os diferenciam, a verdade é que existem alguns elementos que permitem fazer uma aproximação dos dois conceitos, dentre os quais se destaca que “ambos os modelos estão orientados para resultados, gestão por objetivos e controlo dos outputs” (BILHIM, 2017, p. 19).

Como um avanço, às práticas intraorganizacionais, juntaram-se outras práticas de governança interorganizacionais que garantiram a eficácia dos sistemas de prestação dos serviços públicos – *New Public Governance* (OSBORNE; RADNOR; NASI, 2013). Estas práticas visam: a coordenação e avaliação/monitorização do sistema onde o governo implementa as suas políticas públicas, já não são apenas os objetivos planeados racionalmente, mas um processo de intervenção em redes de colaboração (*networking*) entre partes interessadas (*stakeholders*), enriquecendo os programas públicos, e objetivando o bem comum. A governação pública e os processos governamentais devem permitir acordos entre as partes interessadas. Para isso, devem adotar uma perspetiva de ação coletiva ou governança colaborativa, ultrapassando a ótica individual de cada organização (BAO et al., 2013; CARVALHO, 2017).

Assim, nessa perspetiva, o modelo de governação que se afigura aponta para a “Gestão do Valor Público” – valorizando e garantindo o que se afigura como específico do setor público (RODRIGUES, 2011). Os cidadãos não são apenas eleitores e clientes, passam a ser uma solução para os problemas, sendo cocriadores no processo, onde os gestores participam ativamente na produção do que é valorizado e benéfico para o público. Este papel é fulcral, uma vez que se assumem como uma ajuda na criação e orientação das redes de deliberação e fornecimento dos serviços e também melhoram a

eficácia e *accountability* do sistema. Há assim um desenvolvimento do trabalho em rede para criação de valor para o público (BRYSON; CROSBY; BLOOMBERG, 2014). O governo é agente potenciador do diálogo e deliberação, promovendo uma cidadania com voz ativa (v.g. orçamentos participativos), sempre visando o valor público, e o seu bem-estar (*Public Value Governance*). O valor público deve então integrar eleitos e não eleitos, e restantes atores ou partes interessadas (RODRIGUES, 2011).

7 Serviços na Era da *New Public Governance*

Nos dias de hoje a realização dos serviços públicos não depende apenas da sua capacidade em atingir o que foi estabelecido inicialmente, mas também depende da experiência subjetiva dos cidadãos, ou seja, do balanceamento entre as expectativas em relação ao serviço, e as perceções resultantes do processo de prestação, o que ditará a satisfação ou insatisfação do usuário. Deve-se governar num sentido que permita responder às expectativas, e até ultrapassá-las, com uma necessária interação positiva com os destinatários. Por isso, os cidadãos são sempre considerados coprodutores de valor, pois é com base nas suas perceções e experiência que se determinará o correspondente valor do próprio serviço (OSBORNE; RADNOR; NASI, 2013).

A coprodução é uma parte integrante do processo de prestação dos serviços públicos, onde a cocriação de valor para os usuários e sociedade também está ancorada (OSBORNE; RADNOR; STROKOSCH, 2016). Deste modo, o conhecimento e a aplicação de competências especializadas, aliadas às características tradicionais dos serviços (intangibilidade, produção e consumo em simultaneidade e coprodução), determinam uma lógica de serviço dominante “*public service-dominant*

logic” ou “*public service-dominant approach*”, atendendo a uma correta gestão pública na *New Public Governance* (OSBORNE; RADNOR; NASI, 2013).

Considerações Finais

Os Modelos da Administração Pública são importantes ferramentas de auxílio ao seu funcionamento, pois permitiram a sua mudança e transformação, bem como uma modernização das suas funções. Assim, cada um dos três Modelos de Governança Pública abordados neste trabalho têm na sua base um movimento ou um conjunto de movimentos semelhantes, reformadores da administração: Modelo de Administração Tradicional – Burocracia; Modelo da Nova Gestão Pública – essencialmente NPM, mas também RG e NPS; Modelo da Gestão do Valor Público – *Governance* e NPG.

No Estado Liberal, nos seus primórdios (Século XVIII), com o princípio da separação de poderes, a administração pública encontrava-se apenas subordinada à lei. “Estado de Direito”, garantindo apenas a liberdade e propriedade aos cidadãos. A partir da “idade de ouro”, há uma explosão na concessão de serviços públicos, e também a transformação num Estado Social; contudo, no domínio da burocracia, os serviços enquanto resultado da ação administrativa, adinham apenas da interpretação e aplicação da lei. A padronização focada nos produtos e o alto formalismo burocrático não eram favoráveis à prestação dos serviços de acordo com as necessidades da população.

É só a partir dos anos 70 com a crise no Keynesianismo e com as ideologias neoliberais dos anos 80 do Século XXI, e uma tendência para um Estado Regulador, com as práticas de descentralização, desregulação, delegação, desmaterialização, flexibilização, e os contributos das novas tecnologias, que a administração pública se transforma (Modelo da Nova Gestão

Pública), e também os serviços públicos. Essas medidas managerialistas, mais tarde enquadradas no que se veio a designar NPM, introduziram outros atores na prestação dos serviços públicos. O Estado participava apenas subsidiariamente nessa prestação, fazendo uso de mecanismos de privatização, concessões e outros mecanismos de mercado, o que implicou que a prestação direta dos serviços fosse estruturalmente afetada e os aspetos centrais/características tradicionais dos serviços públicos não fossem consideradas, como demonstrado no desenvolvimento teórico.

Uma nova abordagem para a gestão pública surge com o Modelo da Gestão do valor Público enquadrado na *Governance* e NPG. É necessário entender as características tão complexas e heterogêneas dos serviços públicos (necessidade já evidenciada por Denhardt & Denhardt (2000) no NPS, respeitando a hodierna prestação, onde os cidadãos, as suas necessidades e experiências decorrentes do serviço, ocupam um papel central para melhorar a eficácia, desempenho e qualidade do sistema “lógica de serviço público”. Tem em conta a orientação para o valor público, incorpora o papel de colaboração e trabalho desenvolvido em rede, entre organizações e também indivíduos, inserindo uma abordagem inovadora e necessária, para compreender como os cidadãos podem coproduzir serviços públicos. A coprodução e, bem assim, a atuação em rede, aliada ao uso das tecnologias de informação consubstanciam hoje a base para a prestação de um serviço público de maior qualidade, mais próximo das exigências e necessidades dos cidadãos cada vez mais informados, atentos e conhecedores dos seus direitos.

Urge assim que os Estados, nomeadamente os governos nacionais consigam oferecer uma resposta atempada à volatilidade evolutiva das sociedades que, por ocorrerem a velocidades diferentes fazem com que seja desafiante estar sempre na crista da onda da busca pela prestação de um serviço público de qualidade, próximo e sustentável.

Referências

- ALONSO, J. M.; CLIFTON, J.; DÍAZ-FUENTES, D. Did New Public Management Matter? An empirical analysis of the outsourcing and decentralization effects on public sector size. **Public Management Review**, London, v. 17, n. 5, p. 643-660, May 2015.
- ARAÚJO, J. A implementação da gestão orientada para os resultados em Portugal: a experiência recente. **Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública**, Chile, v. 7, n. 11, p. 131-153, Febr. 2009.
- ARAÚJO, J. F. F. E. Avaliação da Gestão Pública: a Administração Pós Burocrática. In: CONFERÊNCIA UNED, 2007, Coruña. **Anais da Conferência da UNED**. Coruña: 2007. Disponível em: <<http://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/8309>>
- BAO, G. et al. Beyond New Public Governance: a Value-Based Global Framework for Performance Management, Governance, and Leadership. **Administration and Society**, North America, v. 45, n. 4, p. 443-467, May 2013.
- BARBOSA, A. C. Estado Administrativo, Poder Legislativo e a Releitura do Princípio da Separação de Poderes/ Administrative State, Legislative Power and the review of the principle of separation of power. **Journal of Law and Regulation / Revista de Direito Setorial e Regulatório**, Brasília, v. 1, n. 1, p. 163-186, May 2015.
- BILHIM, J. Política e administração : em que medida a atividade política conta para o exercício de um cargo administrativo. **Sociologia**: Revista da Faculdade de letras da Universidade do Porto, Porto, v. 28, p. 11-31, 2014a.
- BILHIM, J. As Práticas dos Gestores Públicos em Portugal e os Códigos de Ética. **Seqüência**: Estudos Jurídicos e Políticos, Florianópolis, v. 35, n. 69, p. 61, dez. 2014b.
- BILHIM, J. Nova governação pública e meritocracia. **Sociologia, Problemas e Práticas**, Porto, v. 2017, n. 84, p. 9-25, mar. 2017.
- BILHIM, J. A. de F.; CORREIA, P. M. A. R. Diferenças nas perceções dos valores organizacionais dos candidatos a cargos de direção superior na Administração Central do Estado. **Sociologia, Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto**, Porto, v. 31, p. 81-105, 2016.
- BILHIM, J.; RAMOS, R.; PEREIRA, L. M. Paradigmas administrativos, ética e intervenção do Estado na economia: o caso de Portugal. **Revista Digital de Derecho Administrativo**, Colombia, v. Segundo Se, n. 14, p. 91, 11 jul./dez. 2015.
- BRYSON, J. M.; CROSBY, B. C.; BLOOMBERG, L. Public Value Governance: Moving Beyond Traditional Public Administration and the New Public Management. **Public Administration Review**, London, v. 74, n. 4, p. 445-456, jul. 2014.
- CARVALHO, E. R. de. Governança Pública e Desenvolvimento. In: CONGRESSO DO CENTRO LATINO AMERICANO DE ADMINISTRAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO (CLAD), 2017, Madrid. **Anais...** Madrid: CLAD, 2017. p. 1-11.
- CORREIA, P. M. A. R.; BERNARDES, H. J. F. R. Registo de saúde eletrónico: contributos para novos modelos organizacionais no sector público da saúde. **J Bras Econ Saúde**, São Paulo, v. 9, n. 2, p. 185-197, 2017.

- CORREIA, P. M. A. R.; BILHIM, J. A. DE F. Diferenças nas percepções dos valores organizacionais dos gestores públicos em Portugal. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 6, p. 987-1004, dez. 2017.
- CORREIA, P. et al. Troika's portuguese ministry of justice experiment, part III: MoU results based on an empirical study of special revitalization procedure performance. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA, 2018, Brasília. **Anais do EnAJUS**. Brasília, 2018a. Disponível em: <http://www.enajus.org.br/2018/assets/sessoes/005_EnAjus.pdf>. Acesso em: 30 set. 2019.
- CORREIA, P. et al. Processos especiais de revitalização: mais um contributo empírico sobre os resultados da experiência da troika no ministério da justiça português. **Lex Humana**, Petropolis, v. 10, n. 1, p. 123-146, jan. 2018b.
- COUTINHO, M. J. V. Administração pública voltada para o cidadão: quadro teórico-conceitual. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 51, n. 3, p. 40-73, fev. 2000.
- DAWES, S. S. The Evolution and Continuing Challenges of E-Governance. **Public Administration Review**, London, v. 68, p. S86-S102, Oct. 2008.
- DENHARDT, R. B.; DENHARDT, J. V. The New Public Service: Serving Rather than Steering. **Public Administration Review**, London, v. 60, n. 6, p. 549-559, Nov. 2000.
- DUNLEAVY, P. New Public Management Is Dead – Long Live Digital-Era Governance. **Journal of Public Administration Research and Theory**, Oxford, v. 16, n. 3, p. 467-494, 15 Sep. 2005.
- ELG, M.; WIHLBORG, E.; ÖRNERHEIM, M. Public quality—for whom and how? Integrating public core values with quality management. **Total Quality Management and Business Excellence**, London, v. 28, n. 3-4, p. 379-389, Sep. 2017.
- FARAH, M. F. S. Administração pública e políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 3, p. 813-836, 2011.
- HOOD, C. A Public Management for all seasons? **Public Administration**, New Jersey, v. 69, n. 1, p. 3-19, Mar. 1991.
- HOOD, C.; LODGE, M. Competency, Bureaucracy, and Public Management Reform: A Comparative Analysis. **Governance**, New Jersey, v. 17, n. 3, p. 313-333, Jul. 2004.
- MOZZICAFREDDO, J. **O Estado-Providência em transição**. Lisbon: CIES-ISCTE, 1994.
- MOZZICAFREDDO, J. P. Como tornar a administração pública um serviço público no contexto de Estados e sociedades complexas. **Estudos de Administração e Sociedade**, Niteroi, v. 2, n. 2, p. 19-46, 2017.
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **Integrating People Management into Public Service Reform**. [s.l.] OECD Publishing, 1996.
- _____. Recommendation of the Council of the OECD on Improving the Quality of Government Regulation (Adopted on 9 March 1995). **OECD**, v. 55, n. 6, p. 1016-1031, 1995.
- OSBORNE, D. Reinventing Government. **Public Productivity & Management Review**, Oxfordshire, v. 16, n. 4, p. 349-356, 1993.
- OSBORNE, D.; GAEBLER, T. **Reinventing Government**. Boston: Addison-Wesley, 1992.

OSBORNE, S. P. The New Public Governance? **Public Management Review**, London, v. 8, n. 3, p. 377-387, Feb. 2006.

OSBORNE, S. P.; RADNOR, Z.; NASI, G. A New Theory for Public Service Management? Toward a (Public) Service-Dominant Approach. **The American Review of Public Administration**, Edinburgh, v. 43, n. 2, p. 135-158, Mar. 2013.

OSBORNE, S. P.; RADNOR, Z.; STROKOSCH, K. CO-PRODUCTION AND THE CO-CREATION OF VALUE IN PUBLIC SERVICES A suitable case for treatment? **Public Management Review**, London, v. 18, n. 5, p. 639-653, May 2016.

PEREIRA, L. C. A Crise Financeira Global e Depois: Um Novo Capitalismo? **Novos Estudos**, São Paulo, n. 86, p. 51-72, Mar. 2010.

ROBERTS, A. Altered States: Public Sector Restructuring and Governmental Capacity. In: CHAYKOWSKI, R. P. **Globalization and the Canadian Economy: The Implications for Labour Markets, Society and the State**. Cidade: Editora, 2001. p. 105-30.

RODRIGUES, C. **Governança de organizações públicas em Portugal: a emergência de modelos diferenciados**. Lisboa: Pedago, 2011. v. 94.

RODRIGUES, M.; ARAÚJO, F. A nova gestão pública na governação local. In: CONGRESSO NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 3., 2005, Oeiras. **Anais...** Oeiras, 2005.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347-69, 2009.

SILVA, J. N. C. **Mercado e Estado: Serviços de Interesse Econômico Geral**. São Paulo: Edições Almedina, 2008.

VIGODA-GADOT, E.; SHOHAM, A.; VASHDI, D. R. Bridging bureaucracy and democracy in Europe: A comparative study of perceived managerial excellence, satisfaction with public services, and trust in governance. **European Union Politics**, California, v. 11, n. 2, p. 289-308, June 2010.

WILSON, W. The Study of Administration. **Political Science Quarterly**, New York, v. 2, n. 2, p. 197, June 1887.

YEBOAH-ASSIAMAH, E.; ASAMOAH, K.; KYEREMEH, T. A. Therefore, Is Bureaucracy Dead? Making a Case for Complementarity of Paradigms in Public Administrative Thinking and Discourse. **International Journal of Public Administration**, London, v. 39, n. 5, p. 382-394, Apr. 2016.