

Ciencia Política y Administración Pública

REVISTA
Enfoques
Artículos

Gestão Pública: entre a visão clássica da Administração Pública e o novo paradigma da Governação Pública

José Manuel Moreira - jmoreira@ua.pt
Universidade de Aveiro (SACSJP), Portugal

André Azevedo Alves - azevedoalves@yahoo.com
Doutorando em Ciência Política na London School of Economics

Com este texto pretendemos acompanhar a evolução de um movimento reformista que vai da Administração Pública à Governação, passando pela Nova Gestão Pública. Um movimento cuja compreensão, mais do que por uma sucessão de etapas, passa por entender as tensões e também o valor e limites de cada uma das formas de analisar o sector público. Daí a nossa proposta de uma visão mais integrada que supere abordagens dicotómicas e permita perceber porque, desde o início, a Administração Pública foi uma temática de “encruzilhada”: primeiro entre a Ciência Política e o Direito e a seguir entre a Gestão Pública, a Economia e a Governação.

Palabras-chave: Administracao Publica, Governacao, Nova Gestao Publica, Portugal.

PUBLIC MANAGEMENT: FROM THE CLASSICAL VIEW OF PUBLIC ADMINISTRATION AND THE NEW PARADIGM OF PUBLIC GOVERNANCE

This text aims at accounting for the evolution of the reform movement that goes from Public Administration to Governance, while going through New Public Management. A movement that to be understood requires, more than a sequence of steps, the comprehension of the tensions and also of the value and limits of each of the approaches to the analysis of the public sector. Hence our proposal for a more integrated vision of the public sector that goes beyond dichotomical analysis and facilitates comprehending the reasons why, right from the beginning, Public Administration was a theme at the crossroads: first between Political Science and Law and then between Public Management, Economics and Governance.

Keywords: Public Administration, Governance, New Public Management, Portugal.

Desde finais do século passado que se tem vindo a assistir a um renovado interesse pelas temáticas da Administração e Gestão Públicas e mais recentemente pela problemática associada às Políticas Públicas e à Governação. Interesse que começou nos EUA e cedo se reflectiu em inúmeros livros e revistas que nos dão conta do dinamismo da investigação em áreas dedicadas a entender a forma como actuam as organizações públicas e o comportamento dos indivíduos que nelas participam, mas também a apresentar ferramentas e conceitos que facilitem o trabalho dos funcionários públicos (Lhérisson, 1999: 7).

Como entender este crescente interesse pelo papel do Estado (e as funções dos governos) num tempo em que se assistia a um movimento de afirmação da economia de mercado e de preocupação em compreender os seus mecanismos de funcionamento? É, aliás, com uma saudação a este re-interesse que abre um dos mais importantes manuais sobre *Public Management and Governance* (Bovaird e Löffler, 2003):

“O governo é de novo o tema. Depois de muitos anos de especulação sobre a possibilidade do mercado assumir muito do seu papel, o governo forte e democrático é agora em geral visto como um elemento essencial para a sociedade. Para além do mais, a qualidade dos serviços públicos é o principal assunto eleitoral na maioria dos países de todo o mundo.”

Temos de admitir que muita da dificuldade que persiste na tentativa de explicar este “paradoxo” resulta de uma visão dicotómica da realidade que nos faz olhar para a Economia (de Mercado) como oposta ao Estado (de Direito). Só que, ao opor a economia à política, tende-se a perder o que há de comum entre os dois mercados: o económico e o político. Mais grave ainda, tal dicotomia acaba quase sempre por sacrificar um terceiro lado fulcral do triângulo: os membros da sociedade civil – que, em última instância, tanto o Mercado como o Estado devem servir.

Com este texto pretendemos acompanhar o movimento que vai da Administração Pública à Governação. Um movimento cuja compreensão, mais do que por uma sucessão de “etapas”, passa por entender as tensões e também o “valor e limites” de cada uma das formas de olhar para a “coisa pública”, percebendo que, em última instância, mais que em oposição, Mercado, Estado e Sociedade civil podem ser vistos como interdependentes e mesmo complementares.

Sem isso, teremos dificuldade em chegar a uma visão mais integrada das formas de olhar para estes assuntos e em perceber porque, desde o início, a Administração Pública foi uma temática de “encruzilhada”: primeiro entre a Ciência Política e o Direito e a seguir entre a Gestão Pública, a Economia (Política e da Política) e a Governação.

Num breve apanhado do *estado da arte* é fácil descobrirmos que, desde o seu início, a Administração Pública como disciplina viveu dependente e em tensão com duas outras disciplinas –a Ciência Política e o Direito Público– e que a emergência da Gestão Pública corresponde, em grande medida, a um grito de independência e a uma tentativa de dar mais autonomia à Administração Pública como disciplina. Daí a aproximação ao modelo de conhecimento da Gestão Pública, justificando-se assim que Rosenbloom (1983), ao tratar da sua evolução, considere três vertentes: a política, a legal e a de gestão.

Analisar este tenso caminho constituirá o objecto da primeira parte deste texto. Na segunda, tentaremos, a partir da crítica ao paradigma da Gestão Pública, pôr ordem no caminho e sinalizar um território em que se “cruzam” saberes carentes de integração “política”, ainda que num sentido mais amplo e cívico.

1. Administração Pública e Ciência Política

Um dos temas mais antigos e marcantes entre os académicos é o debate em torno da relação entre a ciência política e a administração pública. Os autores dividem-se entre os que remontam a origem da Administração Pública à Ciência Política e os que tendem a acentuar a dicotomia entre uma e outra.

Uma dicotomia que não deixa de estar presente mesmo entre os que entendem a Administração Pública como sub-área da Ciência Política (como acontece com o *Manual del Ciencia de la Administración* de Baena del Alcázar, 2005).

Entre os argumentos justificativos para tal dicotomia, estão: o desprezo dos politólogos pelos assuntos internos e até pelo carácter prático da formação dos administradores públicos e a influência das tradições grega e romana na política e nas administrações públicas no mundo ocidental. Uma dicotomia que acabaria por

servir, não tanto para fortalecer a administração pública como campo de estudo, mas para facilitar a vida aos politólogos: permitindo-lhes dedicar-se à evolução do pensamento político e institucional e, mais recentemente, ao estudo dos partidos, do comportamento eleitoral e temáticas igualitaristas, em vez de desperdiçar tempo e recursos num tema de menor interesse como a administração pública.

Um separar de águas que foi também do agrado de todos quantos estavam interessados em fazer vingar a Administração Pública como uma ciência que não fosse um simples sub-área da Ciência Política. Sinal disso é a discussão centrada no contraste entre a classe política e os burocratas ou entre os “desenhadores de políticas” e os “executores de políticas”. Discussão que ilustra a dicotomia entre políticos e administradores públicos, a bem de uma desejável separação entre ciência política e administração pública.

Uma separação que hoje se volta a questionar, ao colocar de novo o problema em termos do “grau desejável de influência” da política na administração. Um equilíbrio que, em última instância, não pode ser visto como inseparável dos aspectos históricos e institucionais que tecem a narrativa que em cada País acompanha este processo (Moreira e Alves, 2008; Tavares e Alves, 2006).

Basta dizer que mesmo as reformas da Administração Pública levadas por diante por Margaret Thatcher são muitas vezes vistas como acentuando esta dicotomia, ao pretenderem modificar a administração (*management*) sem tocar os aspectos políticos. Daí que, actualmente, como veremos, se tenda mais a aceitar, mesmo entre defensores da “Nova Gestão Pública”, que os gestores públicos nunca poderão desempenhar de maneira correcta o seu trabalho sem conhecimentos básicos de ciência política.

Mesmo assim, temos que reconhecer que, pese embora o maior acordo entre os académicos sobre a interdependência entre a ciência política e a administração pública, mesmo do ponto de vista das práticas administrativas e de gestão, a dicotomia continua a ser vista como uma ideologia que deve dar forma à Administração Pública.

2. Administração Pública e Direito Público

Outro dos grandes temas de tensão e conflito é sem dúvida o da relação da Administração Pública (A. P.) com o Direito, e em especial com o Direito Público. Durante muito tempo esta tensão foi resolvida considerando a administração pública como um campo de estudo influenciado basicamente pelo direito. O que significaria entender que o papel do administrador público se deveria limitar a aplicar as decisões políticas expressas em grande medida na forma de leis. O que, além de desconsiderar a separação de poderes, leva a um entendimento da administração pública como braço activo do Poder Executivo, cuja função principal consistiria na aplicação de leis votadas pelo Parlamento.

Uma forma de olhar para a A. P. que acabaria por se reflectir nos programas de estudo da disciplina, que naturalmente enfatizavam os princípios legais para uma boa formação dos funcionários. Tal como os politólogos, os juristas viam a administração pública como um corpo de técnicas para aplicar as decisões previamente tomadas pelos legisladores. Isso explica que muitos professores fossem juristas e que a administração pública fosse definida como sub-área do direito, principalmente administrativo. Como acontece em muitos países, incluindo Portugal, veja-se Moreira e Alves (2008).

Um entendimento que, em parte, é consistente com a visão de Weber sobre a burocracia, em que o papel do direito como forma privilegiada de entender o comportamento da burocracia o leva a considerar que a racionalidade que a sustenta é do tipo legal. Um tipo de racionalidade que consistiria em aplicar a norma –tida como o meio para atingir os objectivos da organização– e que marcaria o desenvolvimento dos estudos da A. P. em quase todos os países durante grande parte deste século.

Percebe-se assim que Lhérisson (1999: 13) conclua que, ao fundamento da A. P. no direito (administrativo), não é alheia uma certa filosofia legalista da ética do serviço público: *a ética é a lei*. A normatividade era considerada como o único instrumento verdadeiramente eficaz para tornar a administração pública um corpo totalmente impessoal, ou seja, alheio a qualquer tipo de favorecimento no relacionamento com os utentes. Daí a importância de definir com alguma precisão os

problemas que enfrentará o funcionário, sobretudo o que tinha maior contacto com o público, a fim de se evitar a discricionalidade na tomada de decisões. A lei é a mesma para todos e o funcionário não tem de decidir sobre diversas alternativas de solução para um mesmo problema. *A lei existe, basta aplicá-la.*

Com o tempo –ainda segundo o mesmo autor– e à medida que no fim do século passado as sociedades se foram tornando crescentemente mais abertas e complexas, esta relação estreita entre ambas as disciplinas começou a ser questionada. Quer por parte dos politólogos, que cada vez mais se desinteressavam das temáticas administrativas, a ponto de estas quase terem desaparecido das publicações de direito, quer por altos funcionários e teóricos da A. P., ambos com interesse em distanciar-se da influência dos juristas e de uma dependência do direito que, a seu ver, impedia os esforços para resolver o que Baena del Alcázar (2005: 31) diz ser uma “crise de identidade da administração pública como ciência”.

Esta tensão entre teóricos das duas disciplinas acabaria por levar a que, de um excessivo apego da administração pública ao direito, se tivesse passado à recusa de qualquer vínculo entre as disciplinas.

Ainda agora, apesar das posições estarem menos extremadas, continua a existir uma forte recusa da normatividade como critério de decisão para os funcionários públicos. Mesmo assim, a par dos que consideram a normatividade como um obstáculo para levar por diante as reformas da A. P., há quem veja nisso o maior desafio aos programas de mudança no sector público, atendendo à dificuldade em lidar com leis consideradas ao mesmo tempo anacrónicas e rígidas.

Nesta discussão cruzam-se argumentos a favor e contra a (des)regulação e até sobre os custos para os contribuintes de um comportamento demasiado apegado ao direito. O que tem levado a questionar o modelo clássico de funcionário público, baseado no controlo exagerado das suas funções. Daí a defesa de um novo perfil para a função pública: mais capacidade para tomar decisões e prestar contas da sua actuação. E também a exigência de novos critérios para a admissão de pessoas tendo em conta uma avaliação de desempenho que atenda mais à capacidade de inovação nos serviços públicos, ao que Leadbeater (2009) chama “inovação em massa, não produção em massa”.

Questões que tocam em todos os problemas relacionados com uma mudança de paradigma da administração pública: da visão clássica a um novo entendimento do serviço público, incluindo a discussão sobre os novos fundamentos de uma ética para o serviço público, desde as concepções mais apegadas à normatividade até às mais utilitaristas, ligadas à avaliação de desempenho e ao cumprimento dos objectivos –bem definidos e escrutinados– das (e nas) organizações.

Problemáticas que apontam para disputas políticas emergentes, como o debate sobre o possível conflito entre reforço da lei ou da ética, e mesmo entre regulação geral e regulamentação específica que, com o movimento a favor da *Reinventing Government*, foi ao ponto de defender a alteração das leis que se revelem um entrave ao trabalho de funcionários públicos responsáveis e eficazes.

Discussões a que voltaremos na fase final deste texto, mas que na primeira fase acabaram por se traduzir numa crescente afirmação na gestão pública como principal fonte de conhecimento para uma administração pública moderna e numa diminuição de disciplinas de direito (Lhérisson, 1999: 14).

3. Da Administração Científica à Gestão Pública

A dicotomia entre a administração pública e a ciência política assim como a sua separação do direito deram-se aquando dos primeiros desenvolvimentos da chamada “administração científica”. Os contributos de Taylor e seus seguidores foram incorporados no sector público, marcando o início de uma prolongada relação entre administração privada e pública que ainda hoje continua.

Para Lhérisson (1999: 16), há duas razões que explicam essa aproximação (e a imediata adopção por parte da administração pública) aos princípios de Taylor: Antes de mais porque carecia de sustento teórico próprio, já que os seus princípios e métodos vinham da ciência política e do direito. Mas há outra razão: a adopção foi vista pelos administradores (ou gestores) públicos como uma oportunidade para demonstrar que seria possível fazer ciência no seu próprio campo de estudo sujeitando a disciplina aos princípios e valores da administração científica: como eficiência, eficácia e produtividade.

A este propósito o mesmo autor –apoiando-se em Lee– defende que, apesar das diferenças de método e de valores entre a administração científica e a ciência política, a primeira teve uma boa aceitação por parte da segunda. A ponto de se considerar que “o surgimento da administração científica na administração pública deve ser visto no contexto da cientificação da política” (Lee, 1995).

Eis porque tantos elementos que se encontravam na abordagem de Taylor acabaram por ter grande aceitação por parte de politólogos, talvez por serem encarados como importante recurso para fortalecer as bases científicas das suas investigações. Pode-se dizer que a ciência política de princípios do século passado e a administração científica de Taylor têm em comum pelo menos cinco aspectos: o método para descobrir leis universais e objectivas, a tentativa de previsão e controlo dos processos sociais, o papel dos cientistas como possuidores de conhecimento, o estabelecimento da ciência como instrumento de governação, e a ciência como legitimadora da autoridade e da solução de problemas sobre valores.

Outro aspecto, que Lhérisson (1999: 16-17) também destaca, é a estreita relação entre a racionalidade instrumental de Taylor e o modelo burocrático desenvolvido por Weber, amplamente aceite pelos administradores públicos. A administração passa a ter um método para que se cumpra o que a burocracia sempre tinha procurado: a adequação dos meios aos fins. A diferença entre o método de Taylor e o de Weber está em que para o primeiro o meio é a normatividade, ou seja, a lei estabelecida pelo poder, enquanto para Taylor a lei tem carácter científico. Uma vez descoberta a solução “única”, eliminar-se-iam de maneira automática todos os obstáculos para obter maiores níveis de eficiência e eficácia.

Entretanto, com a crise do Estado Providência, começaram a surgir, em meados dos anos setenta, críticas à dimensão e ao custo do Estado e até à (in)eficácia do intervencionismo governamental e do sector público, criando-se um clima favorável ao aparecimento de queixas e ao aumento de manifestações de insatisfação em relação aos serviços públicos e mesmo à actuação do governo.

Um clima que acabou por facilitar a defesa de mudanças com base em novos modelos de “gestão pública” que, defendia-se, deveriam adoptar práticas (do sector privado) tidas como mais eficientes e responsáveis na determinação e consecução dos objectivos organizacionais.

Um movimento a favor de uma “nova gestão pública” que, embora surgido em tempos de valorização do mercado e mesmo de defesa da privatização dos serviços públicos, foi também visto como uma alternativa às propostas para a redução do tamanho do governo ou de diminuição dos gastos, já que de todas as formas continuaria a existir um sector público dedicado a oferecer uma grande quantidade de serviços.

Percebe-se assim melhor que este movimento –“New Public Management” (NPM)¹ – preocupado com a defesa de governo mais parecido com o sector privado, tenha acabado também por animar uma “terceira via” de Reforma do Estado e muitos programas de modernização da A. P. Uma corrente reformista que se caracteriza por ter um discurso pós-burocrático assente em conceitos como *enfoque no cliente* ou *qualidade do serviço*.

Uma boa síntese desta abordagem é o documento da OCDE (1977) sobre a necessidade de formulação e implementação de estratégias de mudança com base nessa *nova gestão pública*:

“Ainda que não exista um modelo único ou o ideal de reforma, os objectivos a ter em conta são, em geral, uma maior atenção aos resultados e uma melhor relação qualidade/preço; transferências de competências e mais flexibilidade; o reforço da responsabilidade e do controlo; uma orientação para o cliente e para o serviço; uma maior capacidade de definição das estratégias e das políticas; a introdução da concorrência e dos mecanismos de mercado, e a alteração das relações com outros níveis da administração pública” (OCDE, 1977).

4. Da NPM à Gestão do Valor Público

Valeria a pena aqui acompanhar o exame comparativo feito nos Capítulos 3 e 4 de *Public Management and Governance* (Bovaird e Löffler, 2003: 25-52) sobre dimensão e âmbito do sector público, assim como sobre as tendências relacionadas com as

1 Um movimento a que nos anos 70 nos EUA não é alheio o papel de académicos ligados à *Kennedy School of Government* da *Harvard University*.

reformas do sector público levadas a cabo nos anos 1980 e nos princípios dos anos 1990 e dos problemas não resolvidos.

Bastará, contudo, aprender as lições do passado recente e tomar consciência de como os movimentos de mudança dos anos 1980, em particular pressões financeiras, empurraram a maioria dos países ocidentais para um enfoque visando tornar o sector público “mais magro e mais competitivo enquanto, ao mesmo tempo, tentavam tornar a administração pública mais responsável para com as necessidades dos cidadãos ao oferecer ‘value for money’, flexibilidade de escolha e transparência” (OCDE, 1993: 9).²

Este movimento, que veio a ser cada vez mais aceite pela comunidade académica com a denominação de “New Public Management” (Hood, 1991), acabou por ganhar corpo em muitos países europeus. Bovaird e Löffler (2003: 17) parecem admitir como boa a caracterização do movimento que consta desse documento da OCDE:

“Ênfase na gestão do desempenho; maior flexibilidade e autonomia da gestão financeira; maior autonomia na gestão das pessoas com uso acrescido de remuneração relacionada com o desempenho e contratos personalizados; maior responsabilidade para com os utentes e outros clientes dos serviços públicos; maior descentralização da autoridade e da responsabilidade do governo central para níveis mais baixos de governo; aumento do recurso a mecanismos tipo mercado, tais como mercados internos, taxas de utilização, *vouchers*, *franchising* e contratação externa; e também privatização de empresas públicas orientadas para o mercado” (1993: 13).

Um texto que acabou por impulsionar outros, como o livro branco inglês “Modernizar o Governo” (1999) e o “Livro Branco para a melhoria dos serviços públicos” (2000)³. Documentos que são, afinal, expressão de novas metas de um movimento que se irá traduzir numa nova concepção do Estado, mais modes-

2 Veja-se a este propósito também da OCDE: “Putting Citizens First. Portuguese Experience in Public Management Reform” Occasional Paper 13, Paris, 1996.

3 *Libro Blanco para la mejora de los servicios públicos* (“Una nueva Administración al servicio de los ciudadanos”), Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 2000.

to⁴, e numa alteração de paradigma nas administrações públicas dos países mais desenvolvidos, que levará a que o acento tónico para a justificação das mudanças passasse a ser colocado cada vez mais numa gestão virada para o valor público (Stoker, 2008). Isto, ao mesmo tempo que se abria caminho a críticas à NGP e mais espaço a uma nova agenda reformista crítica do enfoque instrumental ou técnico e mais virada para uma compreensão sistémica das reformas (Hill, 2005 e Munkhammar, 2007).

5. Críticas à NPM e emergência de um novo paradigma

Podemos (e devemos) distinguir entre as críticas mais técnicas e as mais políticas. As primeiras acentuam as diferenças entre duas abordagens a que Bovaird e Löffler (2003: 8) chamam a *managerial* e a da governação:

Enquanto na primeira, própria da “nova gestão pública”, se tenderia a prestar muita atenção à medida dos resultados (individuais e organizacionais) em termos de *outputs*, na governação pública a principal preocupação recairia na forma como as diferentes organizações interagem em ordem a conseguir um nível mais elevado de resultados desejáveis –os *outcomes* obtidos pelos cidadãos e *stakeholders*. O que significa que na governação pública, a forma como as decisões são conseguidas – os processos pelos quais os diferentes *stakeholders* interagem –é vista como tendo a maior importância em si mesmos, independentemente dos *outputs* ou *outcomes* obtidos.

Por outras palavras, ao colocar uma nova ênfase em velhas verdades como *o que conta não é o que nós fazemos*, mas *como o fazemos*, as pessoas irão aperceber-se que *o processo conta* e redescobrir a importância da ética e da sua insistência em que “os fins não justificam os meios”.

Percebe-se assim que o debate actual sobre governação pública, para além de nos poder levar a abrir uma nova caixa de Pandora - implícita nas dificuldades de definição do termo governação (pública) – nos obriga a novo contraste entre

4 A propósito veja-se M. Crozier (1997). *État moderne, État modeste*. Fayard, Paris.

“governança” e a “boa governança” (Moreira e Teles, 2009). A primeira entendida como um conceito positivista, ao analisar “o que é”, enquanto a *boa governança* seria vista como um conceito normativo que analisaria “o que deve ser”, Um conceito que, embora enfrente as mesmas dificuldades de definição, é cada vez mais acarinhado por organizações internacionais, das Nações Unidas à OCDE, e associado a temas como: envolvimento de *stakeholders*; transparência; agenda de objectivos igualitaristas; comportamento ético e honesto; responsabilidade; sustentabilidade (Bovaird e Löffler, 2003: 10).

Já não em termos de contraste, mas de possível conciliação ou oposição, discute-se agora também qual deverá ser o papel da gestão pública no âmbito da governança pública.

Os argumentos dividem-se entre os que advogam que os conceitos de gestão pública e de governança pública não são incompatíveis e os que defendem que sim, ainda que admitindo que nem todas as práticas de gestão pública são parte da governança pública e que nem todos os aspectos da governança pública são parte da gestão pública.

Parece, contudo, consensual a afirmação de que nem todos os aspectos da gestão pública e governança pública podem co-existir. Mais ainda se a este propósito considerarmos posições extremas ou interpretadas de pontos de vista opostos. Está nesta linha a caracterização que Rhodes (1997: 55) faz das fraquezas da NPM: enfoque intra-organizacional; a obsessão com os objectivos; enfoque nos resultados e contradição entre competição e orientação pelo coração (sobre estes aspectos, veja-se também Le Grand 2006).

Embora se possa admitir que cada um destes elementos da NPM, se tratado num amplo quadro sustentável, possa ser reconciliado com uma perspectiva de governança, também se compreende, segundo Bovaird e Löffler (2003: 11) que, se um proponente extremo da NPM insistir na sua visão do mundo como o único caminho para entender a reforma do sector público, acabe por se antagonizar com um proponente da perspectiva da governança (e vice-versa).

Quanto às críticas mais políticas, acentuam as fragilidades de uma abordagem demasiado técnica ou instrumental, que se revela incapaz de dar conta das limi-

tações e fraquezas de uma análise desligada do enquadramento político, jurídico e até cultural das instituições e organizações públicas.

A este propósito vale a pena dizer que nem mesmo o movimento *Reinventing Government* está isento desta crítica, não faltando quem considere que tanto o livro de Osborne e Gaebler (1992) como a *National Performance Review* se caracterizam pela ausência de temas políticos que forçosamente teriam de estar presentes em qualquer projecto ou programa de mudança da Administração Pública. Como se fosse possível ter sucesso em tais desafios sem considerar uma grande diversidade de actores –dos partidos políticos e grupos de interesse, às especificidades das burocracias– e sem se possuir conhecimento apropriado em temas relacionados com a filosofia política, a economia política e teoria da escolha pública.

Urge perceber que sem enfrentar estas questões, nunca será possível entender o carácter “híbrido” da actuação de muitos organismos públicos, e mesmo a necessidade de cada vez mais se ter de atender a temas como a ética e a motivação no sector público. Muito menos seremos capazes de perceber a maior dificuldade em encontrar os chamados pontos óptimos, por exemplo, entre eficiência e equidade. Dificuldades que são também uma manifestação de complexidade de instituições como hospitais e escolas. O que implica uma abordagem não se esgota em dicotomias tais como Mercado ou Estado. Hoje a par das falhas do mercado, que sustentaram a intervenção do Estado com base na chamada economia do bem-estar, estamos também obrigados a confrontar-nos, como na linha da teoria da escolha pública, explica Besley (2003), com as chamadas falhas do Estado.

O que significa dar conta de que a intervenção do Estado pode ser perversa. Um bom exemplo será a área da saúde. Uma área onde se sabe que a defesa de serviços gratuitos ou acessíveis a todas as pessoas –incluindo naturalmente às mais pobres–, pode levar a multiplicar muitos casos em que as pessoas melhor relacionadas passam à frente das outras, nos períodos de espera para o atendimento. O mesmo vale para outras áreas, como Educação ou Segurança Social. Daí a afirmação do insuspeito Anthony Giddens escolhida para abrir a “Introdução” ao livro da Conferência sobre “Estado, Sociedade Civil e Administração Pública – Para um Novo Paradigma do Serviço Público” (2008: 5):

“O Estado é essencialmente anti-democrático, dependendo como depende de uma distribuição *top-down* dos benefícios. A sua força impulsionadora é a protecção, mas ele não dá espaço suficiente à liberdade pessoal. Algumas formas institucionais do Estado de bem-estar são burocráticas, alienantes e ineficientes e as prestações sociais podem até ter consequências perversas pondo em causa os objectivos para que foram criadas.”

O que significa dizer que muitas vezes aquilo que defendemos ideologicamente pode gerar resultados práticos opostos aos que se pretendem.

O “paradoxo” gera-se porque o Estado tende a criar mecanismos que geram o tal problema de equilíbrio entre a equidade e a eficiência do sistema. Com um preço-custo para os serviços, tendemos a salvaguardar a eficiência, com serviços gratuitos pretendemos salvaguardar a equidade (que seria toda a gente ser atendida segundo um mesmo critério, por exemplo, o mesmo tempo de espera). Só que, na realidade, os preços muito baixos acabam por conduzir à criação de mecanismos de selecção (muitas vezes adversa) dos utentes nos serviços de atendimento. É o que se verifica no sector da saúde.

Por outro lado, a prática de preços “gratuitos” não pode prescindir da sustentabilidade do sistema. Podemos defender que todas as pessoas, independentemente do preço, merecem igual tratamento. Mas na prática essa escolha, que é ideal, pode colidir com a eficiência do sistema.

6. Governação Pública: uma nova etapa ou um terceiro vértice integrador?

Uma boa ilustração do “valor e limites” das abordagens que disputam o domínio por este tão importante terreno de encruzilhada, é-nos dada por Rainey (citado por Lhérisson, 1999: 17).ao acentuar com ironia a grande contradição entre as críticas dos politólogos e dos gestores à administração pública.

Os primeiros tenderiam a considerá-la uma sub-área demasiado prática, já os últimos preocupavam-se com o desconhecimento das ferramentas administrativas por parte dos funcionários públicos. Assim se compreende que a administração

pública, devido às suas origens politológicas, trate de temas muito importantes para entender o governo, mas pouco proveitosos para o fazer funcionar e completamente inúteis para melhorar o desempenho. E que a gestão, por sua parte, desenvolvesse ferramentas e conceitos que se destacam pela sua aplicabilidade, mas que não são necessariamente transferíveis para o contexto de uma organização política caracterizada pela complexidade das influências políticas, o envolvimento de diversas autoridades na tomada de decisões e a preocupação pela equidade, ente outros factores.

Um conflito que só poderá ser resolvido se conseguirmos alargar o campo de visão no tratamento do problema e assegurar um adequado enquadramento teórico e histórico que nos permita fazer um bom levantamento de todos os implicados e das implicações contidas nas várias formas de encarar e de lidar com uma mesma questão.

É nesta linha de superação de conflito e de passagem a uma visão mais integrada destes conceitos e perspectivas que devem ser lidas obras como as de Julian Le Grand (na linha da “terceira via”) e mesmo *Nudge* (de Thaler e Sunstein, 2008, com o seu “paternalismo libertário” e a proposta de uma “nova terceira via”), bem como as de Keith Dowding (2008) e Gerry Stoker (2008), sem esquecer Besley (2003), com a sua chamada de atenção para a necessidade de ter em conta duas visões opostas de Estado: o da Economia do Bem-estar, que tende a acentuar o “interesse público”, e o da Escolha Pública que permite compreender como esse “interesse” pode ser utilizado e mesmo capturado por grupos de interesse.

Dai a nossa insistência na necessidade de encontrar modelos de governação capazes de colocar o problema, não como de primazia do Estado ou do Mercado, mas mais em termos de melhor compreensão do necessário equilíbrio entre Estado/ Governo, Mercado e Sociedade Civil.

Um novo equilíbrio que deve assentar, não no conflito, mas na cooperação entre parceiros, e que, por isso, se mede mais em termos de serviço à sociedade civil, de melhoria do seu bem-estar e também de crescimento de cada um de nós enquanto pessoa. Compreende-se assim agora muito melhor a preocupação com “uma outra forma de olhar para a coisa pública” (Moreira, 2009: 71-79) que pode mesmo exigir que a economia e a política deixem de ser tão pensadas a partir do Estado.

A esta luz percebem-se as dificuldades de definição associada à complexidade do termo “governança pública” e a importância, ainda que com matizações, da acentuação das diferenças entre os conceitos de cidadão e de cliente de serviços públicos (veja-se Baena del Álcazar, 2005: 47). Um cidadão tem sido definido como um pólo de direitos e deveres na pessoa de um indivíduo, dentro de um Estado constitucional, sob a norma da lei, e dentro da hierarquia de leis e regulações. Um cliente é um pólo de necessidades e satisfações de um indivíduo no âmbito de uma situação de mercado de oferta e procura de bens e serviços, sujeito à boa vontade para pagar. Um cidadão é parte de um contrato social, enquanto um cliente é parte de um contrato de mercado. (Pollitt and Bouckaert, 1995: 6)

Percebe-se também a urgência em retomar e harmonizar princípios e valores caros à ciência política – como ética, participação, democracia, equidade e respeito pela norma – com outros mais conotados com princípios de gestão – como eficiência, eficácia e produtividade. É também neste sentido que vai a busca de um novo equilíbrio entre os valores da visão clássica da A. P. e o novo paradigma da governança pública, que se constituiu como terreno propício para adoptar novos valores e para a busca de uma nova cultura do serviço público capaz de promover (em vez de entrar) as condições para o desenvolvimento humano. Daí que os gestores públicos estejam cada vez mais obrigados a incentivar a eficiência dos seus serviços, mas também a criar condições para que os cidadãos possam exercer reais capacidades de escolha, com reflexos positivos na qualidade e adequação dos serviços prestados e na autonomia das pessoas⁵.

Começa-se, por isso agora, a perceber melhor quanto os problemas e desafios que se colocam hoje à Administração Pública transcendem em muito os (importantes, mas parciais) aspectos de organização administrativa e passam, como tem vindo a defender William D. Eggers, por questões de natureza mais abrangente: como alcançar melhores resultados através da utilização de diferentes entidades públicas? Como fazer com que colaborem uns com os outros, se integrem e criem um modo de funcionamento que resulte? Governança é, por isso, diferente de gover-

5 Para um desenvolvimento deste tema, e em particular de alguns dos desafios que a promoção da escolha coloca à Administração Pública no contexto da gestão do valor público, veja-se Dowding, 2008.

no. Devíamos pensar mais sobre como podemos governar melhor, usando várias entidades, em vez de pensarmos sobre como utilizamos o governo para fazê-lo (veja-se Entrevista de Wiliam D. Eggers, 2006: 12-15).

Ou seja, e segundo o mesmo autor, um responsável de um organismo público pode pensar sobre como gerir as pessoas na sua dependência e desenvolver a sua política ou então interrogar-se que valor público pretende criar. E avança com alguns exemplos: Queremos casas mais baratas? Queremos menos pessoas dependentes de subsídios? Queremos aumentar os níveis de educação? Depois de estabelecer os objectivos, temos que pensar nos meios para conseguir alcançá-los, tendo em conta que podemos hoje aplicar soluções que envolvem uma grande variedade de actores sociais: organismos públicos, organizações sem fins lucrativos e entidades privadas.

A esta luz entende-se agora melhor quão limitada pode ser a tendência para uma contraposição entre as virtudes dos métodos de gestão pública e os vícios da burocracia, vista numa perspectiva meramente administrativa. Ou mesmo as limitações teóricas de que dão mostras todos quantos, mesmo sem querer retirar valor à importância da introdução das práticas de gestão privada (seja para enriquecer a administração pública ou mesmo questionar o acerto da privatização) insistem na tendência para considerar a privatização dos serviços públicos como solução, sem se ter devidamente em conta o carácter político das decisões tomadas no âmbito da A. P.

Daí a necessidade de uma outra forma de olhar para a “coisa pública”, de incentivar um novo paradigma da governação que, mais que fortalecer a velha política, seja capaz de incentivar e facilitar a participação e vigilância cívicas por parte dos cidadãos, limitando os abusos do poder político na medida em que permite mais transparência na forma de atingir os resultados e mais *accountability* na avaliação dos eleitos ou das políticas públicas (Dias e Moreira, 2008).

Um novo paradigma mais integrador e humano e, por isso, mais capaz de arbitrar conflitos como os que surgem entre as melhorias na qualidade de vida e melhorias na qualidade dos serviços, entre competição e cooperação, entre universalidade e diversidade e mesmo entre o pluralismo dos contextos e a intensidade de

interacções que cada vez mais se têm de ter em conta. Um quadro resumo do que temos vindo a defender pode ser sintetizado em três principais direcções, subordinadas às três lógicas que têm acompanhado o movimento de reforma: a da *Administração Pública*, orientada para a legislação (*rechstaat*); a da *Gestão Pública*, orientada para o serviço; e a da *Governança Pública*, orientada para os cidadãos. Ainda que esta sucessão não deva ser entendida como “fases” sucessivas, mas antes como três vertentes orientadoras que podem co-existir umas com as outras em algum grau em uma qualquer agência.

Quadro 1

Âmbitos da Política e Orientação dos Serviços Públicos.

	A legislação	O serviço	O cidadão
Objectivo	conformidade legal	competitividade	qualidade de vida da comunidade
Perspectiva	Estado	sector público	sociedade civil
Mecanismo de Controlo	hierárquico	mercado	redes cívicas
Lógica	legal	económica	cívica

Adaptado de Bovaird e Löffler (2003: 19).

Um quadro que, esperamos, possa ajudar a contribuir para a superação de muitas das ambiguidades terminológicas e conceptuais que prevalecem entre nós, tarefa que, como vimos, exige uma perspectiva teórica mais abrangente.

Sem este exercício será difícil dar consistência e sistematização a um movimento que da Administração Pública passou à Gestão Pública, dando agora pleno acolhimento à ideia de Governança. Uma sucessão de passos que, sem se excluírem, obrigam a ter em conta o “valor e limites” de cada um dos “compassos” que marcam a evolução do movimento de reforma do Estado e da Administração Pública.

Movimento que para a sua compreensão necessita da luz da teoria, mas também de boa inserção na narrativa nacional que sempre acompanha e contextualiza a sucessão e as vicissitudes históricas próprias de cada Administração Pública concreta. Um quadro que, em tempos de crise de confiança (e credibilidade) no exercício de funções públicas, também nos deve ajudar a ver que os problemas

públicos não se devem limitar a questões de contratações e despedimentos, de mais ou menos pessoal ou a processos de organização. Todas essas questões são importantes, mas mais ainda é descobrir que vai ser necessário um novo papel para o funcionário público (Le Grand, 2006). O que implica saber fazer bom uso de novas ferramentas intelectuais necessárias para bem enquadrar as pessoas nos hábitos de governação: um conceito que, como vimos, é bem mais amplo que Governo (ou mesmo administração ou gestão públicas), na medida em que apela à sociedade civil e à participação dos cidadãos.

6. Recuo ou esvaziamento do Estado: um falso problema?

É verdade que sem adequadas ferramentas teóricas, nunca seremos capazes de abertura a novos comportamentos mais próprios de um mundo livre e descentralizado, nem a novos relacionamentos entre o poder político e os cidadãos. Abertura que implica uma nova visão do papel do Estado/Governo/A.P. Urge compreender que, mais do que empresário ou dirigente, os novos poderes devem ser agora criadores ou facilitadores de condições favoráveis ao desenvolvimento de uma sociedade mais livre e responsável. Mais do que *mandar* o poder (mesmo executivo) só deve *governar* (Moreira, 2009: 164).

No essencial, é preciso substituir o conceito de Estado de bem-estar por sociedade de bem-estar. Enquanto no primeiro as pessoas acabam por ser postas ao serviço do Estado, uma sociedade de bem-estar caracteriza-se por garantir – na linha de Hayek e Oakeshott – que sejam os governos a ficar ao serviço das pessoas (Moreira, 2002: 24-25). Só assim se consegue realizar um dos lemas associados à reforma da Administração Pública: colocar as pessoas em primeiro lugar. Um lema que não deve valer só em âmbitos privados ou sociais, mas também a nível governamental (Alves e Moreira, 2007).

Uma exigência que nos obriga a ter em conta as múltiplas implicações políticas e institucionais (Bovaied e Löffler, 2003: 4; Moreira, 2009: 13):

- Que os novos agentes na arena da política/pública vão ter agora que conquistar a confiança daqueles para quem eles dizem trabalhar, mais do que

simplesmente afirmarem legitimidade com base de que eles foram eleitos ou são parte de uma classe prestigiada.

- A descobrir a cultura como medida de confiança (pública) e esta como infra-estrutura ética.
- A criar condições para que as instituições funcionem como mecanismos reguladores e incentivadores de comportamentos responsáveis.

Mas, ao mesmo tempo, também nos permite perceber melhor quanto a discussão sobre o chamado recuo ou o “hollowing out the state” (esvaziamento do Estado) parece ter sido mal interpretado. De facto, só agora começamos a compreender que a actual discussão sobre governação e políticas públicas não se deve colocar em termos dilemáticos. Felizmente, cada vez mais pessoas se sentem despertadas para a necessidade de mudar profundamente os processos de governar como condição para garantir a confiança pública e fazer melhor uso dos recursos da sociedade. Daí que, na caracterização da boa liderança, aos valores antigos –imparcialidade, legalidade e integridade– se tenham agora que acrescentar os novos: responsabilidade, transparência, *accountability* (Teles e Moreira, 2007).

Mais importante ainda, começa-se a cair na conta de que o debate é actualmente mais acerca de quais os (plurais) papéis que o Estado pode desempenhar, e que plurais reformas deve adoptar e em que contexto (Bovaird e Löffler 2003: 20). O mais importante já não é se o Estado permanecerá mais poderoso do que os outros agentes, mas qual o conjunto de normas, estruturas e processos formais (legais) e informais que se necessitarão para que os diversos sectores (governamental, comercial e intermédio) e os cidadãos possam exercer poder sobre as decisões de forma a que outros *stakeholders* possam criar situações *win-win* (soma positiva) para todas as partes interessadas. E se tal não é possível, que mudanças são necessárias nestas normas, estruturas e processos políticos para assegurar resultados minimamente aceitáveis (em termos de qualidade de vida e qualidade dos processos de governação) em especial para os grupos mais vulneráveis da sociedade? E como fazer tudo isso sem perder de vista que a meta não será nunca criar uma sociedade de assistidos mas uma sociedade de pessoas cada vez mais livres e responsáveis?

É preciso dizer que de boas intenções está o inferno cheio. A “Crise” está a ajudar-nos a perceber que não basta apelar simplesmente a mais intervenção (do Estado) que se tem vindo a revelar perversa (Moreira, 2009: 134-137). A emergência de um novo paradigma não pode mais viver de oposições –tipo Estado e Mercado, economia e política– mas da redescoberta de ideias e valores, como missão e ética de serviço público, que devem caminhar a par do reforço da sociedade da informação e do conhecimento que sustenta o crescimento da economia digital. Uma redescoberta que, como realçado em Bovaird e Löffler (2003: 170), exige uma articulação eficaz de hierarquias, mercados e comunidades nos mecanismos de governação em rede. É inseridos neste mundo digital e da democracia electrónica que somos incentivados a novos modelos de governação capazes transformar os avanços técnicos e inovações sociais em bem-estar humano. Um desafio fulcral para compreender o papel das tecnologias de informação e comunicação no sector público e o movimento para o e-governo e as suas implicações para os e-cidadãos (Moreira, 2007). Ou ainda não se percebeu que a real reinvenção da Administração Pública e os mais promissores modelos de governação correm a par do reforço da disciplina do mercado e da recuperação do sentido de Estado, mas pedem igualmente uma verdadeira reinvenção da sociedade civil?

Conclusão

Num contexto em que se tornou evidente a necessidade de alterar o paradigma clássico do serviço público, fomos levados a acompanhar os caminhos de Reforma do Estado e da A. P. Um percurso que é também o da evolução de uma disciplina –a Administração Pública– atravessada por lutas de domínio que são também de encruzilhada de saberes: do Direito e Ciência Política à Administração Científica e à Gestão Pública.

Um caminho de conflitos, tensões e incompatibilidades que quisemos superar e pôr ordem, procurando mostrar que a disputa pela apropriação desse território pelas várias disciplinas – do direito, economia e gestão à sociologia e ciência política – deve dar lugar a um novo paradigma. A uma nova visão da “coisa pública” capaz de nos fazer perceber que a discussão não pode mais continuar a ser centra-

da em dicotomias como gestão ou governação, política ou administração. O que mais importa é entender que os problemas da Administração Pública são sempre multidimensionais e, por isso, mais que o domínio deste ou daquele saber específico, exigem, para serem compreendidos, a complementar integração de diversos pontos de vista. Mais do que indagar se a Administração Pública deve ser vista como uma área de estudo da Ciência Política, do Direito Público ou da Gestão Pública, o que agora importa é dar conta da sua inter-disciplinariedade. E também não confundir problemas públicos com soluções estatais. Uma coisa é saber analisar e equacionar os problemas e outra a criação de condições para haver boas decisões, que só serão boas políticas se essas escolhas forem bem implementadas e se isso for feito de forma a não descuidar a sua sustentabilidade futura. Aspectos que, ainda que possam ser encarados em duas vertentes distintas –*top-down* e *bottom-up*–, são hoje inseparáveis de toda a discussão relacionada com a temática das políticas públicas: formulação, implementação e avaliação (Munger, 2000; Howlett e Ramesh, 2003; Hill, 2005).

Mas isso não basta: hoje importa ser-se também capaz, para além de estudar problemáticas com que se debatem os governos, de antecipar questões e problemas que podem não estar (ainda) em cima da mesa ou nas primeiras páginas dos jornais.

Em suma, começa a perceber-se que toda a problemática referente aos “estudos públicos” e à necessidade de reforma do Estado e da Administração Pública tem natureza interdisciplinar e uma forte vertente de ciências aplicadas. Várias áreas que tradicionalmente mereciam pouca atenção no âmbito das Ciências da Administração são hoje cruciais. A rápida alteração das relações e fronteiras entre Estado, mercado e sociedade civil exigem mais do que nunca a articulação entre ética, capital social e a prestação de serviços públicos (Moreira, 2002). Acresce que actividades como prospectiva (Tavares 2002 e 2003) e desenvolvimento de competências para lidar com novos problemas por antecipação, começam a ganhar crescente relevância e devem ser articuladas de perto com as medidas de implementação do governo electrónico (Alves e Moreira, 2005). Simultaneamente, o papel central e crescente sentido de autonomia – tanto por parte das burocracias como dos utentes dos serviços – bem como a implementação de mecanismos de mercado e quase-mercado (Le Grand e Bartlett, 1993) tornam prioritária a apli-

cação dos contributos de várias áreas: da filosofia política à da teoria económica, sem esquecer a teoria da escolha pública.

Sem esses contributos, seremos incapazes de compreender o âmbito da articulação entre a Administração Pública e o processo político e de dar conta das dificuldades e complexidade da reforma das estruturas e métodos de provisão de serviços aos cidadãos (Alves e Moreira, 2004). O que mais importa hoje não é mais a infundável discussão entre denominações a dar à “Administração Pública”, mas dar conta das novas formas de olhar para a “coisa pública” que são essenciais para mudar e reformar “os nossos serviços” no sentido de incrementar o valor público e a autonomia dos cidadãos.

Daí a urgência de um novo perfil de “servidor público” dotado de capacidade de liderança e de ferramentas intelectuais necessárias para melhor enquadrar a administração e a gestão públicas no âmbito mais vasto da governação (Tavares e Alves, 2006). Um desiderato difícil de cumprir se cada governante – burocrata ou simples funcionário público – não tiver sempre presente que o papel de qualquer Governo, mesmo no âmbito económico, não é a intervenção mas a promoção, protecção e defesa de uma vida económica e social verdadeiramente livre, que favoreça a iniciativa e criatividade humana num clima de coordenação frutuosa ou, como diria Adam Smith, harmoniosa.

Referencias Bibliograficas

- Alves, André Azevedo e Moreira, José Manuel (2004). *O que é a Escolha Pública? Para uma análise económica da política*. Principia: Cascais.
- Alves, André Azevedo e Moreira, José Manuel (2005). *Cidadania Digital e Democratização Electrónica*. Porto: SPI/Principia.
- Alves, André Azevedo e Moreira, José Manuel (2007). “Key issues for the training of senior civil servants in the context of public administration reform in Portugal”. *Caderno N°34*. Instituto Nacional de Administração.
- Baena del Alcázar, M. (2005). *Manual de la Ciencia de la Administración*. Madrid: Síntesis.

- Bestley, Timothy (2006). *Principled Agents? The Political Economy of Good Government*, Oxford: University Press.
- Bovaird, Tony and Löffler, Elke (eds) (2003). *Public Management and Governance*. London: Routledge.
- Crozier, M. (1997). *État moderne, État modeste*. Paris: Fayard.
- Dias, Gonçalo Paiva e Moreira, José Manuel (2008). “Transparency corruption and ICT (Illustrated with Portuguese Cases)”, em Antonino Vaccaro, Hugo Horta, and Peter Madsen (ed), *Transparency, Information and Communication Technology: Social Responsibility and Accountability in Business and Education*. Charlottesville: Philosophy Documentation Center.
- Dowding, Keith (2008). “Desafios à Administração Pública: Dar Poder aos Consumidores”, em Moreira, Jalali e Alves (eds.) *Estado, Sociedade Civil e Administração Pública: para um novo paradigma do serviço público*. Coimbra: Almedina.
- Eggers, William D. (2006). “Os governos devem pensar como empresas” *Dia D*, 24 de abril, pp. 12-15.
- Hill, Michael (2005). *The Public Policy Process*. Pearson/Longman.
- Hood, Christopher (1991). “Public Management for All Seasons”. *Public Administration*, Vol. 69 N°1, pp. 3-19.
- Howlett, Michael e Ramesh, M. (2003). *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Oxford University Press, Toronto.
- Le Grand, Julian (2006). *Motivation Agency, and Public Policy: Of Knights & Knaves, Pawns & Queens* (2.ª ed.), Oxford University Press, Oxford.
- Le Grand, Julian (2007). *The Other Invisible Hand: Delivering Public Services through Choice and Competition*. Princeton: Princeton University Press.
- Le Grand, J. and Bartlett, W. (eds) (1993). *Quasi-markets and Social Policy*, Macmillan, London.
- Leadbeater, Charles (2009). *We-Think*. London: Profile Books.
- Lee, Eliza Wing-Yee (1995). “Political Science, Public Administration, and the Rise of the American Administrative State”. *Public Administration Review*, Vol.55 N°6, pp. 538-546.

- Lhérisson, Hugues Harry (1999). “Estudio Introductorio”, em Naomi B. Lynn y Aaron Wildavsky (compiladores) *Administración Pública. El Estado actual de la disciplina*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Ministerio de Administraciones Públicas (2000). *Libro Blanco para la mejora de los servicios públicos “Una nueva Administración al servicio de los ciudadanos”*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas.
- Moreira, José Manuel (2002). *Ética, Democracia e Estado. Para uma nova cultura da Administração Pública*. Cascais: Principia.
- Moreira, José Manuel (2007). “Ética e Sociedade da Informação e Conhecimento”, in *Sociedade da Informação: o percurso português. Dez Anos da Sociedade da Informação: análise e perspectivas*. Lisboa: APDSI e Edições Sílabo.
- Moreira, José Manuel (2009). *Leais, Imparciais & Liberais*. Lisboa: Bnomics.
- Moreira, José Manuel (2009). “Uma crise de respostas ou de verdadeiras perguntas?” in *Crise*, Lisboa: Bnomics, pp. 134-137.
- Moreira, José Manuel; Jalali, Carlos; Alves, André Azevedo (eds) (2008). *Estado, Sociedade Civil e Administração Pública. Para um novo paradigma do serviço público*. Coimbra: Almedina.
- Moreira, José Manuel (2009). “Para uma outra forma de olhar para a ‘coisa pública’” em *Modelos de Governação na Sociedade da Informação e do Conhecimento*. Lisboa: APDSI.
- Moreira, José Manuel e Alves, André Azevedo (2008). “Ciências da Administração, Gestão Pública e Governação em Portugal” em Moreira, J. M.; Jalali, C; Alves, A. A, (eds) *Estado, Sociedade Civil e Administração Pública. Para um novo paradigma do serviço público*. Coimbra: Almedina.
- Moreira, José Manuel e Teles, Filipe (2009). “Bom Governo, Incentivos e Selecção em Política”, em *Cadernos Sociedade e Trabalho*, 11, pp. 107-120.
- Munger, Michael C. (2000). *Analyzing Policy: Choices, Conflicts, and Practices*. New York: Norton.
- Munkhammar Johnny (2007). *The Guide to Reform*. Londres: Timbro/IEA.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (1997). *La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas.

- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (1993). *Public management developments survey*. Paris:OECD.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (1996). “Putting Citizens First. Portuguese Experience in Public Management Reform” *Occasional Paper 13*, pp. 157-159.
- Osborne, David and Gaebler, Ted (1992). *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit in Transforming the Public Sector*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Pollitt, Christopher and Bouckaert, Geert (eds.) (1995). *Quality improvement in European public services: concepts, cases and commentary*. London: Sage.
- Rhodes, Rod (1997). *Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Buckingham: Open University Press.
- Rosenbloom, David (1983). “Editorial: Have an Administrative Rx? Don’t Forget the Politics!”. *Public Administration Review*, Vol 53 N°6, pp. 503-507.
- Stoker, Gerry (2008). “Gestão do Valor Público. A Administração Pública orientada pela missão”, em Moreira, Jalali e Alves, *Estado Sociedade Civil e Administração Pública. Para um novo paradigma do Serviço Público*, Coimbra: Almedina.
- Tavares, Luís Valadares (2002). “Development Policies in the EU and Technology Foresight: an Experiment in Portugal”. *Foresight* Vol. 4 N°2, pp. 33-45.
- Tavares, Luís Valadares (2003). “Foresight and Governance: a Problem-oriented Methodology (GOVSIGHT)”. *International Transactions in Operations Research*, Vol. 10 N°2, pp. 169-90.
- Tavares, Luís Valadares e Alves, André Azevedo (2006). “The Future of Portuguese Public Administration and a New Agenda for Public Administration Sciences in the 21st Century”. *Public Administration*, Vol. 84, N°2, pp. 389-406.
- Teles, Filipe e Moreira, José Manuel (2007). “Liderança ética num contexto de governação local: Estado, Mercado e Sociedade Civil”. *Revista de Administração Local*, Vol. 30 N°220, pp. 345-354.
- Thaler, Richard H. and Sunstein, Cass R., (2008). *Nudge, Improving Decisions about Health, wealth and Happiness*. New Haven & London: Yale University Press.