

## O CONTEXTO EVOLUTIVO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA



*Paulo Jorge Caiadas da Quinta<sup>1</sup>*  
*Major de Infantaria*

### RESUMO

A temática desta abordagem centra-se no contexto evolutivo da Administração Pública no âmbito da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico e da União Europeia, como forma de percepção da realidade emergente ao nível da Administração Pública Portuguesa. Neste artigo analisa-se a contextualização dos conceitos fundamentais: Estado – Poder – Soberania, bem como se referencia o conceito de Função Pública, Modelos de Estado e tipos de Gestão Pública. Apresenta-se a caracterização do Modelo Clássico, as disfunções ao Modelo Clássico e o Modelo *New Public Management*. Seguidamente, evidenciam-se as estratégias delineadas para a reforma e as políticas evolutivas desencadeadas, mediante as razões estruturais para a mudança.

**Palavras Chave:** Função Pública; Modelos de Estado; Tipos de Gestão; Estratégias de Reforma

---

<sup>1</sup> Docente na Academia Militar na Cadeira de Ética e Liderança.

## 1. INTRODUÇÃO

Mesmo que o âmbito deste trabalho viabilizasse um tratamento mais profícuo nos conceitos a abordar, estes pela sua dimensão e complexidade, não se esgotariam nas perspectivas apresentadas, edificando-se estas apenas como simples enquadramento à problemática a tratar. Hoje vivemos uma época de grandes transformações sociais e culturais e a globalização da sociedade tem-se intensificado à medida que os sistemas de comunicação se desenvolvem. O ritmo dessas transformações tem vindo a acelerar-se desmesuradamente, instalando-se de forma incontrolável nas nossas sociedades, tornando imemoráveis os tempos em que o Estado podia arrogar-se da prerrogativa da manutenção e do controlo soberano dessas transformações, pela introdução e difusão de elementos susceptíveis de provocar a mudança. Pese embora, a exclusividade do Estado se tenha diluído pelas constantes transformações que as sociedades contemporâneas lhe incutem, este, continua a deter institucionalmente através do seu governo a implementação das medidas políticas pelas quais nos regemos. Medidas essas, que se vão adaptando aos constrangimentos conjunturais vivenciados na «aldeia global<sup>2</sup>», sendo neste sentido importante enquadrar o tipo de Estado, bem como as suas características legais e administrativas, de modo a perceber as tendências verificadas no sector público.

## 2. CONTEXTUALIZAÇÃO DOS CONCEITOS

Segundo Bach (1999), as características específicas e as culturas administrativas, bem como o desenvolvimento histórico do Estado-Providência, a par das características sociais, económicas e políticas de cada país, constituem-se como o elo fundamental onde se ancora a evolução das relações patenteadas neste sector. Neste contexto, para a definição do conceito de Estado, confluem três pilares fundamentais, a existência de território; população e autoridade (aparelho do poder). Que numa interconexão plena, forjam uma determinada identidade na qual se desenvolve a instituição complexa que contem todas as outras, naquilo a que Maurice Hauriou apelidou de «a instituição das instituições». O seu nascimento, segundo Hobbes citado por Santos (2003) teve como fim evitar os muitos riscos da vivência em *estado natural* do homem, submetendo-se a uma unidade encarregada de assegurar a vida em comunidade, a ordem e a convivência.

---

<sup>2</sup> Termo aplicado por Giddens (2004) para explicar o fenómeno da globalização em que vivemos.

O conceito de Estado é definido por António José Fernandes, “como uma sociedade organizada na qual existe um sistema de canais de influência que nascem em cada um dos cidadãos e que, através dos meios de comunicação, das associações e dos partidos, confluem em unidades cada vez maiores até desembocarem nos órgãos superiores do Estado. (...) O Estado aparece-nos, assim, como uma sociedade política integrada, caracterizada por uma interacção permanente entre a base social (população) e o aparelho do Estado (Direcção e Corpo do Estado)” (Fernandes, 1995,73).

Giddens, um dos mais conceituados pensadores contemporâneos entende por governo: “as determinações regulares de políticas, decisões e assuntos de Estado pelas entidades oficiais no âmbito do aparelho político” sendo que, a política “diz respeito aos meios pelos quais o poder é usado para influenciar as intenções e o conteúdo das actividades governamentais” (2004,424). Constituindo--se o *poder* como a capacidade que os indivíduos ou grupos detém para impor os seus interesses a quem se lhes opõe, e no qual, o poder governamental se manifesta ligado a formas particulares de ideologias que lhes justificam as acções, através da autoridade que lhe é conferida pelo uso legítimo desse poder. Assim, um Estado existe “quando há um aparelho político de governo (instituições como o parlamento ou congresso, mais funcionários públicos), que governa um dado território, cuja autoridade é apoiada por um sistema legal e pela capacidade de usar a força militar para implementar as suas políticas” (Giddens, 2004,425).

O conceito de «Estado» tem evoluído com a sociedade que o abarca, não sendo hoje a «sociedade perfeita, politicamente organizada» de Aristóteles, ou o primeiro conceito científico empregue por Maquiavel, tal como não o são as percepções de soberania e de poder, que pontificam actualmente na trigonometria das sociedades avançadas, porque estas noções, são elas próprias fruto da cronologia da sua época. Na generalidade do mundo moderno os cidadãos que constituem a sua população reconhecem a pertença a determinado Estado-Nação, submetendo--se à respectiva soberania, materializada pela autoridade que o seu governo possui sobre uma área territorial com fronteiras bem definidas, sendo lhes reconhecido por esse sistema político, direitos e deveres comuns, que lhes alimentam o sentimento de pertença e fomentam o nacionalismo da sua unidade política. Contudo, o fenómeno da globalização que se rege pelo espaço supra--Estado, e no qual a UE se constitui como espaço *transnacional*, forçou a uma reconfiguração do conceito de fronteira, o qual surge hoje redimensionado em quatro vectores essenciais: a *fronteira económica* instituída pela União Europeia (UE), que por sua vez alimenta uma nova *fronteira cultural*, pela pertença a

um conceito de comunidade e identidade mais lata e universal; a *fronteira da circulação* instituída pelo espaço Schengen<sup>3</sup>; e finalmente uma fronteira que podemos designar de segurança, proporcionada pela Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO) ou pelo designado Exército Europeu<sup>4</sup>.

A realidade do sistema europeu, vem assim colocar novos desafios à palavra democracia<sup>5</sup>, e por sua vez, aos conceitos de Estado – Poder – Soberania, vectores essenciais do modelo democrático, reconhecido por Giddens ao citar David Held (1996), o qual o identifica como “o sistema político mais capaz de garantir a igualdade política, proteger a liberdade individual, defender o interesse comum, ir ao encontro das necessidades dos cidadãos, promover o autodesenvolvimento moral e possibilitar a tomada de decisão efectiva que leve em conta os interesses de todos” (Giddens, 2004,426), instituindo-se inegavelmente como um padrão de legitimidade política dos tempos modernos, pela forma de organização participativa em que se consubstancia. A actual sociedade transnacional europeia (mega-confederação) é impulsionadora de uma metamorfose aglutinadora de numerosos Estados-nação descaracterizados. Ou seja, a existência de uma continuada transferência de atributos essenciais que faziam parte do núcleo duro da soberania dos Estados per si, como por exemplo: declarar a guerra; cunhar moeda; criar impostos ou fazer a justiça, entre outros. Foram agora, parcialmente transferidos nalguns casos, ou perdidos do seu controlo directo noutros<sup>6</sup>, instituindo-se como «moeda de troca» para o aceleração do processo de integração europeia, acarretando ao mesmo tempo, um maior distanciamento dos vários cidadãos europeus, nos quais se fundam os diversos Estados-nação. Neste sentido, o conceito de «Estado-rede» de Manuel Castells reflecte melhor a actual situação da rede-europeia, que implica partilha de soberania, redefinindo o velho conceito de Estado-nação, tornando-o mais adequado para dirimir a crescente complexidade das relações estabelecidas, que o fenómeno da globalização impôs à economia, à sociedade, à política, entre outros, e no qual, o terrorismo ou o crime organizado, se destacam como exemplos, pela necessidade de integração dos vários níveis

---

<sup>3</sup> Acordo entre os signatários que vem abolir as respectivas fronteiras físicas.

<sup>4</sup> O desencadeamento de uma Política Externa e de Segurança Comum (PESC) veio dar corpo a um Estado-Maior na EU instaurando capacidades de intervenção militares no terreno (Balcãs e em África).

<sup>5</sup> Democracia – Democracia – tem as suas raízes no termo grego, formado por *demos* (povo) e *kratos* (governo)

<sup>6</sup> Grande parte da legislação que hoje mexe diariamente na vida dos cidadãos é imanada pela EU.

de actuação – global; nacional e local. Nesta nova ordem, confluem ainda as organizações não governamentais (ONG) e outros actores com papéis de relevância de direito internacional, que paulatinamente tem vindo a sonegar ao Estado, a anterior exclusividade na cena internacional.

Da soberania una e absoluta do passado, passamos a uma soberania partilhada no presente, pela transferência de competências e deveres como forma de resposta supranacional, deixando a natureza do Estado, de ser o único epicentro da ordem jurídica nacional, e no qual o conceito jurídico de soberania se afigura como indeterminado, variando os limites e o conteúdo, com a consciência jurídica que as circunstâncias políticas cronologicamente definem. Apesar das evoluções dos conceitos, ou a alteração da essência de algumas das suas funções, o Estado continua a desempenhar o seu papel de agente das relações nacionais e internacionais, subordinando-se à constituição e fundando-se na legalidade democrática, cuja soberania, una e indivisível, reside no povo como princípios fundamentais (Canotillho e Moreira, 1997).

### **3. BREVE ABORDAGEM AO CONCEITO DE FUNÇÃO PÚBLICA, MODELOS DE ESTADO E TIPOS DE GESTÃO PÚBLICA**

#### **3.1 *Modelo Clássico***

Segundo Grotti (2003), os primórdios do conceito de função pública remontam ao apelidado «serviço ao rei» existente à época da Revolução Francesa, o que na perspectiva de Rocha (2005), se constituiu na matriz europeia do «modelo clássico» da *Função Pública*, em que esta, estabeleceu a separação dos poderes públicos e a separação entre estes no seu conjunto. Nesta reconfiguração competia à Administração a aplicação das leis aos casos concretos, sob a forma de actos administrativos. Paralelamente a esta separação de funções, na qual se desenvolveu a teoria dos actos administrativos e por inerência um novo ramo do direito – o direito administrativo, nasceu o «estatuto dos funcionários públicos», que veio a estabelecer “o conjunto de direitos e deveres dos trabalhadores da Administração Pública” (Rocha, 2005). Segundo o autor, embora existissem variadas situações em que o estatuto se corporizou, como o «documento unificado», o «código», ou mesmo, constituindo-se por apenas um conjunto de «leis avulsas», este em qualquer dos casos, veio a estabelecer “as regras de

funcionamento da Administração Pública e, em especial, a separação entre a Administração e a Política” (Rocha, 2005). Em si, a expressão «Serviço Público», surge no «Contrato Social» de Jean Jacques Rousseau, o que para alguns autores representa o nascimento moderno da expressão<sup>7</sup> (Grotti, 2003).

O estatuto dos funcionários públicos teve uma importância tão marcante que passou a chamar-se ao modelo clássico de matriz europeia – modelo estatutário, transformando-se num modelo legalista, pela identificação do estudo da Administração Pública com o estudo do direito administrativo (Rocha, 2005). Historicamente reconhece-se no modelo clássico de função pública, os traços orientadores de vários autores cujas abordagens clássicas se desenvolveram pela partilha de realidades históricas homogéneas, nas quais, as organizações passaram a assumir um papel relevante para a sociedade e para a comunidade científica. Este contexto, possibilitou a emergência de várias abordagens das quais se destacam as principais desenvolvidas por: Frederick Taylor<sup>8</sup>, Henry Fayol<sup>9</sup> e Max Weber<sup>10</sup>, as quais revelam “um objectivo comum: compreender, explicar e interpretar as organizações em bases racionais e científicas, de forma a permitir que o pragmatismo da acção individual e colectiva, polarizado na capacidade produtiva dos seres humanos, evoluísse no sentido da eficiência máxima” (Ferreira, 2001:5).

Pese embora, a diversificação dos contributos, a nova racionalização do modelo democrático surge com Max Weber, na sua obra «Economia e Sociedade», para o qual o advento do Capitalismo e do Estado Moderno possibilitaram a eclosão de novas formas racionais e legais de tipo burocrático, que passaram a enformar o funcionamento das organizações e das instituições (Ferreira, 2001). Para Ferreira, as virtualidades da administração burocrática decorriam da sua eficiência, isto porque, em comparação com a dominação e autoridade tradicional e carismática, a autoridade e a dominação racional, ou seja, a administração burocrática era “incomparavelmente mais produtiva e funcional” e por consequência “deveria implantar-se como modelo de funcionamento das organizações modernas e desenvolver-se com a proficiência devida, por forma

---

<sup>7</sup> Contudo, esta designação na época, era relativa a toda e qualquer actividade desenvolvida pelo Estado, aglutinando o que hoje se diferencia por Função Pública e Serviço Público.

<sup>8</sup> O seu estudo incidiu sobre as tarefas do factor de produção “trabalho” - Organização Científica do Trabalho – (OCT).

<sup>9</sup> Estudos que incidiram sobre as estruturas da empresa – a perspectiva administrativa das empresas.

<sup>10</sup> Análise do tipo ideal da racionalidade burocrática – virtualidades da racionalidade burocrática.

a torná-las mais racionais e eficientes.” (Ferreira, 2001:24). Para se atingir o nível de racionalização da administração burocrática esta tinha de ser idoneamente aplicada segundo um conjunto de características básicas, mas cruciais para a sustentabilidade e funcionalidade da administração burocrática.

Características que Weber sintetiza: 1 - existência de funções definidas pela Lei, o que possibilita o cumprimento escrupuloso das tarefas prescritas pelo cargos que ocupam; 2 – hierarquia de autoridade, a qual é exercida e legitimada pelas diferentes funções hierárquicas a que correspondem os respectivos cargos; 3 – avaliação e selecção dos funcionários, a qual é realizada mediante a sua competência técnica; 4 – relações sociais de tipo formal, levam pelo seu carácter prescritivo e normativo que se executem com eficiência as tarefas estipuladas para cada função dos respectivos cargos; 5 – remuneração regular dos funcionários, ou seja, este não é determinado pelo trabalho realizado, mas sobre a base das funções que executa, e o tempo de serviço que detém; 6 – separação da propriedade do cargo, existindo uma independência do cargo relativamente aos funcionários; 7 - carreira regular dos funcionários, emprego fixo dado o conhecimento prescritivo necessário para o seu desempenho; 8 – divisão do trabalho, pressupondo uma especialização nas funções a desempenhar. Estas características de racionalidade e de cientificidade adequavam-se às exigências do Estado moderno e da «sociedade capitalista desenvolvida» (Ferreira, 2001). No essencial, a racionalidade organizacional da civilização industrial visava dois objectivos fundamentais, em primeiro lugar, diminuir/eliminar toda e qualquer margem de manobra ou poder reivindicativo subjacente à acção colectiva dos trabalhadores, por outro lado, transformar o funcionamento interno das organizações num modelo de «comportamento humano eficiente e racional» (Ferreira, 2001). Embora estes objectivos não afectassem a Administração Pública da mesma forma como o foram as empresas, no contexto geral, o cenário das novas especificidades organizativas, vem melhorar as relações de trabalho, manifestadas pela segurança no emprego, pelo concurso público como forma de entrada, e pela estruturação em carreiras que lhes garantem promoções com base na antiguidade (experiência adquirida) e a correspondente remuneração.

O suporte para a implementação deste modelo de Administração Pública, foi dado pelo Estado Liberal, dirigindo a sua actividade para a garantia dos serviços essenciais - «Fisco»; «Segurança»; «Relações exteriores» e «Justiça». Serviços que implicam o exercício de poder e estão associados ao conceito de soberania, sendo caracterizados pelos elementos descritos no Quadro 1.

**Quadro 1** – *Caracterização do Modelo Clássico.*

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pela divisão especializada do trabalho em funções, resultantes da agregação de tarefas, estruturadas segundo os graus de complexidade fazendo apelo ao «scientific managemnet».</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hierarquia rígida, com uma unidade de comando.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Regulamentação exaustiva de todos os aspectos das funções da organização, para que os funcionários tenham de actuar segundo rotinas.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Neutralidade assegurada pelo recrutamento com base no mérito, através do concurso, e pela estrutura de carreiras.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Separação entre a política e a administração.</li> </ul>

**Fonte:** Rocha<sup>11</sup>, 2005.

Neste modelo, o próprio sistema administrativo (sujeito a processos de burocratização) funciona como o garante para que as decisões e as acções sejam consistentes, formalizadas e sistematicamente dirigidas (como uma máquina), a actividades que estão judiciosamente enformadas de regras e procedimentos (Brown, 2004). Funcionando esta “máquina”, como garantia da separação entre a política e a administração, neutralidade essa, assegurada pelo próprio estatuto que rege os direitos e os deveres dos seus funcionários.

### 3.2 *Disfunções e Transformações do Modelo Clássico*

O modelo clássico apresentava o sistema administrativo como uma autêntica máquina, o que o veio a desvirtuar, porque se assim fosse, os procedimentos e as regras institucionalizadas seriam um fim em si mesmos, contribuindo para o afastamento das pessoas relativamente aos próprios objectivos em que se enformavam as regras, instituindo-se por consequência uma cristalização dos comportamentos. Nesta linha de pensamento, surge o estudo de Crozier (1964), no qual confirma a ideia de que o cumprimento estereotipado das regras e dos procedimentos instituídos pela Lei, fazem com que as organizações diminuam a sua eficiência. Segundo Rocha (2001), se as organizações não são máquinas, então, não se pode conceptualizar a existência de funcionários públicos (burocratas<sup>12</sup>) plenamente neutros no desenvolvimento das suas funções, ou seja, *actuando em nome do interesse geral*. As disfunções reconhecidas no modelo clássico,

<sup>11</sup> Professor na Faculdade do Minho

<sup>12</sup> Downs, no seu livro *Inside Bureaucracy*, identifica vários tipos de burocratas: Trepadores; Conservadores; Zelotes; Advogados e Homens de Estado.

abriram portas para uma nova abordagem, cuja emergência se explica no contexto sócio-histórico de uma civilização industrial galopante. A qual, manifestou a necessidade de ultrapassar os problemas humanos daí resultantes, subjacentes aos conflitos de integração social, que inviabilizavam o aumento da *eficácia organizacional*, e por consequência, uma maior produtividade no trabalho, que em conjugação com o desenvolvimento das ciências sociais e humanas<sup>13</sup>, lhe puderam dar corpo (Ferreira, 2001). Estes factores, proporcionaram a eclosão da Escola das Relações Humanas (ERH), que contrariamente aos pressupostos das abordagens clássicas (preocupação com os aspectos racionais de natureza económica e técnica), agora se direccionavam para a observação dos aspectos da análise do factor humano<sup>14</sup>.

Pese embora, a nova abordagem não tenha tido um grande impacto nas relações de trabalho no seio da Administração Pública, esta fez-se sentir nalguns aspectos, dos quais se destaca: por um lado a aceitação dos sindicatos da função pública como parceiros, dando corpo à apelidada negociação colectiva de trabalho (Nigro e Nigro, 1976), cuja implementação veio contornar o até então instituído mecanismo unilateral de fixação dos salários por parte do Estado; por outro lado um contributo emergente da escola das relações humanas, pela diversificação e enriquecimento das funções, que vieram aumentar a motivação dos trabalhadores (Rocha, 2005). Apesar destes contributos terem sido essenciais para a modificação do modelo clássico, foi a transformação do Estado Liberal em Estado de “Welfare” (bem estar) que lhes veio dar corpo.

A mudança de paradigma, veio consagrar e instituir um novo tipo de Estado, que para além dos serviços essenciais tradicionalmente prestados<sup>15</sup>, assumia uma preocupação latente em áreas sociais, como as da saúde, educação e segurança social. Este alargamento funcional traduziu-se inevitavelmente no recrutamento de um novo tipo de funcionários públicos, que segundo Rocha (2005), eram «difícilmente apanhados na malha do modelo estatutário». Neste período de mudança do Estado Liberal, para um novo, de “tipo social” (Estado-

---

<sup>13</sup> Emergência da Psicologia e da Sociologia como bases de análise e de estudos empíricos ao nível das organizações.

<sup>14</sup> Novo ciclo iniciado pelas experiências de Elton Mayo e o caso de Hawthorne, em que trabalhadoras foram colocadas sob observação mediante várias condicionantes de luminosidade e ambientes de trabalho, chegando-se à conclusão que a sua produtividade não era afectada devido às fortes relações sociais existentes. O produto destas experiências, originou as Escolas de Relações Humanas, no fundo evidenciando que ao mudar o subsistema técnico implica mudar também o subsistema humano.

<sup>15</sup> Serviços essenciais - «Fisco»; «Segurança»; «Relações exteriores» e «Justiça», associados ao conceito de soberania.

-Providência) em que se configura o alargamento a novas funções, Frederick Mosher num trabalho realizado em 1968, sintetiza as características destes profissionais, que passaram na sua opinião a constituir o corpo mais importante dos funcionários públicos. Identificando as seguintes características: (1) integram-se em associações profissionais, que controlam inclusive a entrada nas respectivas profissões; (2) necessitam de formação e treino demorado e continuado; (3) a sua entrada é controlada e dependente de graus académicos; (4) a existência de códigos deontológicos ou regras instituídas de comportamento, que se sobrepõem às próprias normas internas da Administração Pública; (5) evidenciam uma preocupação com os utentes dos seus serviços; (6) a avaliação, o controlo e a própria promoção, são realizadas ante os seus pares de profissão; (7) e finalmente, a existência de status e místicas singulares. A realidade destas características instalou-se indiscutivelmente nas sociedades europeias, e na qual a portuguesa se configura como exemplo extremo, situando-se essas profissões maioritariamente nos até então designados Corpos Especiais do Estado<sup>16</sup>.

A entrada destes novos grupos profissionais na administração pública, acarretou indubitavelmente novas implicações, que se manifestaram na criação de novas organizações apelidadas por Mintzberg (1983) de «burocracias profissionais» que vieram instituir «burocracias paralelas<sup>17</sup>» entre o Estado e os seus funcionários. Estas implicações ligam-se directamente às novas características sintetizados por Mosher. Ora se, os “novos funcionários” estão integrados em associações profissionais ou ordens profissionais, e com isso, sob alçada dos respectivos quadros deontológicos que instituem o próprio reconhecimento de acesso legal à profissão, estes, tendem por maioria de razão a ser-lhes leais, o que é potencialmente gerador de conflitos para o Estado. Por outro lado, destaca-se a inviável aplicação do princípio da neutralidade na dicotomia clássica entre política e administração, já que, como facilmente se reconhece dentro do novo quadro do modelo de «Estado-Providência» (Estado-Social), muitas profissões passaram a ter intervenção directa ou indirecta, na definição e na prossecução das políticas públicas, acentuando-se assim, novas fontes de poder e autoridade externas ao próprio Estado. Perante este enquadramento, o modelo hierárquico definido por Weber, que assentava no Modelo Clássico de Estado, em que o poder e a autoridade estavam centralizadas deixaram de explicar muitas das organizações públicas.

---

<sup>16</sup> Actualmente a função pública apenas contempla dois regimes: geral e especial.

<sup>17</sup> Segundo o autor as burocracias paralelas tem duas vertentes: uma de índole tradicional, outra de matriz profissional.

Na prática, a mudança de paradigma instituído pelo Estado de “Welfare” foi possível por uma “relativa prosperidade económica” convertida na aplicação de políticas macro económicas Keynesianas<sup>18</sup> que preconizaram o aumento da despesa pública com a extensão das suas funções para os domínios da saúde, educação e assistência social (Osaki, 1987a; Ferner, 1994; Auby, 1998; Bach, 1999, Rocha, 2005). Esta mudança segundo Rocha (2005), teve duas consequências principais para a Função Pública, por um lado, possibilitou a existência de *várias administrações com lógicas* pelo menos não *completamente coincidentes com a administração clássica*. O que na prática, se configura pelos *novos funcionários públicos* não se reverem no papel clássico dos seus antecessores, estando adstritos a valores e objectivos muito diferenciados, e cuja lógica de actuação, a maior parte das vezes, está dependente das respectivas ordens ou associações sócio-profissionais. Por outro lado, a diversificação das funções do Estado na prestação de serviços públicos fez com que houvesse necessidade de recrutar maior número de profissionais e por consequência um aumento “exponencial” da despesa pública. Este aumento da despesa, aliado à crise económica sentida na década de 70 (crise petrolífera) inícios da década de 80, vem agudizar os constrangimentos económicos já sentidos pelos défices orçamentais, obrigando deste modo a uma reforma do modelo de administração, tendo como objectivo central a diminuição da despesa com pessoal<sup>19</sup>. Ressalva-se o facto, que o efeito da crescente despesa pública, pode provocar por si só efeitos negativos na própria competitividade nacional cada vez mais influenciada pela Lei do mercado global (Treu, 1987; Bach, 1999). Como no modelo de “Welfare” a despesa com pessoal se concentrou maioritariamente adstrita à implementação das políticas sociais, é sobre estas que o movimento de reforma vai incidir particularmente. Na perspectiva de Rocha (2005), subsistem duas estratégias diferentes, a primeira assenta na concepção de que a crise se deve ao alargamento das funções do Estado, corporizando a tese da necessidade de emagrecimento das suas responsabilidades, asseverando a entrega das políticas sociais à iniciativa privada. Esta concepção, remete-nos para princípios subjacentes

---

<sup>18</sup> A Teoria Keynesiana assentava num conjunto de ideias que propunham a intervenção estatal na vida económica com o objectivo de conduzir a um regime de pleno emprego. As teorias de John Maynard Keynes tiveram enorme influência na renovação das teorias clássicas e na reformulação da política de livre mercado. Acreditava que a economia seguiria o caminho do pleno emprego, sendo o desemprego uma situação temporária que desapareceria graças às forças do mercado.

<sup>19</sup> Em termos, quantitativos relativamente ao número de trabalhadores e ao nível do salário.

ao modelo de Administração Pública patenteados no Estado Liberal, divergindo de forma relevante no aspecto do controlo político em que agora se manifesta a dicotomia entre política e administração. Com o controlo directo da administração pela classe política e a privatização das políticas sociais, este modelo espera uma redução drástica no número de funcionários e a consequente redução da despesa com salários. A outra estratégia, enforma-se no conceito de que tudo o que é público é ineficiente, devendo-se seguir os «*processos*», «*modelos*» e «*técnicas da gestão privada*», ou seja, enveredando por uma «*concepção gestonária*» que se identifica com a matriz presente no contexto anglo-americano, pela terminologia do «*New Public Management*» (nova gestão pública).

Segundo Lane (1997) a «Escola Gestonária» veio criar as bases de sustentação para um novo paradigma<sup>20</sup>, que sugere a similitude de princípios de gestão na sua essência entre o sector público e o sector privado, apesar da contradição de base em que se enformam as suas finalidades. As quais se podem sintetizar: pelo sector privado se reger com base no – Lucro, e o sector público tendo que satisfazer interesses socialmente globais, controlados pelo poder político. Contudo, mediante as novas directrizes estratégicas vislumbram-se concertados na finalidade de reduzir os custos de produção dos seus serviços.

Na prática, o sector público empresarial foi o mais permeável às novas medidas de reforma preconizadas pelo novo paradigma, permanecendo o sector público administrativo durante mais tempo «intocável» à implementação das reformas que destituíam os princípios organizativos e de regulação vigentes, protegidos sob alçada do Estado aos factores da competitividade, pelo reconhecimento em que se encerra como componente essencial do sistema de protecção social.

Pese embora, a diversidade temporal e a intensidade dos constrangimentos patenteados pelos diversos Estados na mudança de paradigma, este corporizou-se pela falência do «*Welfare State*» e, por consequência da Administração Política, constituindo-se como factor determinante para adopção de novos modelos de organização, nos quais se instituiu a necessidade do conceito de “reforma administrativa” (Pitchas, 2003; Scott, 2000). Contudo, esta mudança não só foi impulsionada pela criteriosa contenção da despesa, mas também pela assumpção de uma nova racionalidade centrada na qualidade e eficiência, exigindo-se mais e melhores serviços com a aplicação das novas tecnologias de informação, vindo potenciar uma redução do consumo de recursos (financeiros e humanos).

---

<sup>20</sup> Paradigma que entende os sistemas de gestão privados como superiores aos de gestão pública.

### 3.3 O Modelo “New Public Management”

A nova gestão pública (concepção gestonária) apresenta-se deste modo, como alternativa à «gestão pública tradicional», importando práticas e modelos que embora advindo da teoria clássica, são indispensáveis para o necessário controlo da despesa. Na perspectiva de Hood (1996) os componentes fundamentais do “New Public Management” traduzem-se essencialmente em três dimensões, instrumentos, objectos e fundamentação, como se constata no Quadro 2.

**Quadro 2** – Componentes do “New public Management”

Instrumentos	Objectivos	Fundamentação
1. Profissionalização da gestão das organizações públicas.	Gestores bem visíveis no topo das organizações, com liberdade de gerir e com poder discricionário	A responsabilidade requer concentração de autoridade e não difusão de poder.
2. Standards explícitos e medidas de performance.	Objectivos bem definidos e mensuráveis como indicadores de sucesso.	Responsabilidade significa objectivos claramente definidos; eficiência necessita de atenção de objectivos.
3. Ênfase no controlo de outputs.	Alocação de recursos e recompensas com ligação à performance.	Necessita de insistir nos resultados e não nos processos.
4. Viragem no sentido de desagregação das unidades do sector público.	Divisão do sector público em unidades corporizadas, organizadas por produtos, com orçamento próprio e com negociação com cada uma delas.	Tornar as unidades capazes de serem geridas; separar provisão de produção, usando contratos e franchises, dentro e fora do sector público.
5. Insuflar competição no sector público.	Mudança no sentido de contratos a prazo.	A competição é a chave para baixar custos e melhorar standards.
6. Insistência em estilos e práticas de gestão privadas.	Mudança de um estilo de serviço público militar para o mais flexível, quanto aos salários e duração dos contratos.	Necessidade de introduzir instrumentos de gestão empresarial no sector público.
7. Insistência na parcimónia e disciplina no uso de recursos (“value for money”).	Cortar custos, aumentar a disciplina no trabalho	Necessidade de verificar a procura de recursos do sector público e fazer mais com menos.

**Fonte:** Oliveira Rocha adaptado de *Hodd (1996)*.

Ressalva-se da experiência de Hodd (1996) em Inglaterra, com base nos seus pressupostos, que o “New public Management” se caracteriza: pela profissionalização da gestão<sup>21</sup>; pela explicitação concreta das medidas de

<sup>21</sup> Entenda-se no sentido exterior aos próprios profissionais – assegurando a profissionalização da gestão.

performance a atingir; ênfase nas metas traçadas – resultados; subdivisão das grandes unidades administrativas; implementação de formas de competição; introdução de estilos de gestão empresarial; contribuindo para o corolário final, de fazer mais, com menos recursos financeiros.

Gomes (2001) por seu turno, caracteriza esta nova gestão como: uma gestão orientada para a qualidade dos serviços prestados aos “clientes”; assegurando a redução da despesa ao mesmo tempo que se assume a transparência dos custos de produção; instituindo a diferenciação do financiamento, da aquisição e da produção de serviços; assumindo também a independência organizacional (unidades administrativas) e por consequência a descentralização das responsabilidades de direcção (separação das decisões estratégicas e operacionais); integrando princípios de concorrência; instituindo a flexibilização do emprego e finalmente a introdução da avaliação do desempenho e dos resultados.

Na prática, o “New Public Management” ao nível da «gestão dos recursos humanos», apresenta como principais alterações a flexibilidade da gestão dos próprios salários, realizada directamente pelas instituições públicas, contrariando o controlo central existente nos modelos anteriores, no qual o sistema de desempenho tem reflexos directos na remuneração a pagar. Neste sistema o número de contratos a prazo aumenta, sobretudo em quadros dirigentes directamente relacionados com factores variáveis<sup>22</sup>, o que em suma vem diluir as «condições de trabalho» tradicionalmente oferecidas mediante um quadro de uma Administração dita Clássica (realidade muito presente por exemplo, no ainda actual serviço público português). O que vem corroborar a perspectiva de Aucoin (1995) de uma desvalorização estatutária pela acentuada diluição do sistema de carreira.

#### 4. AS ESTRATÉGIAS DA REFORMA – POLÍTICAS EM MUDANÇA

##### 4.1 *As Razões Estruturais para a Mudança*

Perante o enquadramento delineado, as reformas adoptadas a nível internacional pelas respectivas administrações públicas (cujas medidas se inspiraram no modelo da «nova gestão pública»), vieram instituir disfunções que acabaram

---

<sup>22</sup> Exemplo dos professores número de alunos; médicos número de doentes assistidos.

por alterar ou diluir a separação clássica que existia entre a política e a administração. Embora como ficou expresso, pelo contexto evolutivo da gestão da Administração do Estado, se denote que o serviço público na sua concepção embrionária esteja menos exposto ao efeito da apelidada «Lei do Mercado»<sup>23</sup>, este sob condições económicas desfavoráveis a nível internacional, acompanhadas pela influência cada vez maior da implementação das novas tecnologias nos sistemas de trabalho, proporciona a emergência favorável ao ressurgimento globalizante das forças de mercado, originando neste cenário uma afectação ainda mais profícua na própria Administração Pública (quando implementadas novas políticas administrativas), do que no próprio mercado privado.

Deste modo, para além do contexto das dificuldades orçamentais apontadas, a Administração Pública principalmente no contexto da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) e na UE, começa a sentir essencialmente a partir da década de 80 os constrangimentos das inovações tecnológicas, pressionando e orientando a sua prestação de serviços, sob as premissas do aumento da produtividade e eficiência (Treu, 1987; Lane, 1995, 1997; Bach, 1999b; Rocha, 2005). Estas pressões para a reforma do Estado, no caso dos países europeus são acrescidas pelo próprio modelo de integração europeia, que se corporiza à priori pela primazia da pressão competitiva entre estados membros, antes mesmo da sujeição imposta pela economia global.

A pressão da competitividade do mercado único europeu, advém das próprias condições delineadas no Tratado de Maastricht para a integração na União Económica e Monetária (UEM) e nas disposições do Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC), em que se estabelecem os objectivos mínimos a atingir para a dívida nacional e do défice da despesa pública (Ferner, 1994; Bach, 1999a). Segundo Bach (1999a), os critérios instituídos pelo Tratado de Maastricht despoletaram uma viragem determinante para as reformas do sector Estado, instituindo-se medidas politicamente austeras de contenção da despesa, e em particular com as reduções dos gastos com os salários dos funcionários públicos. Funcionando estas em alguns casos mesmo, como «alavanca» explicativa para a imposição de medidas politicamente inconvenientes, que de outra forma se iam perpetuando.

Segundo Mozzicafreddo e Gomes (2001), as razões estruturais que estão na base da implementação das reformas da administração pública são em síntese: o aumento da despesa pública resultante do peso com os gastos sociais, motivadas

---

<sup>23</sup> Instituído entre a oferta e a procura.

pelo acréscimo das políticas adstritas ao modelo do Estado-Providência; a própria complexidade organizativa da máquina estatal, que inviabiliza um cabal acompanhamento do desenvolvimento das sociedades modernas, face ao contexto evolutivo de novos fenómenos; a crescente evolução das expectativas que os cidadãos edificaram face aos serviços públicos; e finalmente, pelo acompanhamento das transformações da própria estrutura do Estado, às novas tendências equitativas de racionalização dos recursos, sob o primado da flexibilidade e transparência.

Neste contexto, a eficiência do sector Estado, é fulcral para o desenvolvimento competitivo da economia nacional, contudo, as novas estratégias e medidas a implementar vêm deturpar ou no mínimo desvirtuar os princípios tradicionais ainda instituídos nos serviços públicos e nas garantias até agora assumidas com os seus funcionários, esperando-se desta forma resistência às mudanças.

#### **4.2 Estratégias, Políticas e Medidas Adoptadas na Reforma**

Embora as reformas tenham divergido de sociedade para sociedade, quer na forma quer na abrangência<sup>24</sup>, mediante a contextualização histórica da evolução política e económica em que se instituiu o Estado-Providência e das suas características legais e administrativas, variáveis segundo Bach (1999a) explicativas por si só, das tendências verificadas, o desenvolvimento destas, segundo Peters (2001), potencia a existência de determinados padrões gerais nos quais se enformam as reformas desencadeadas em termos europeus. O seu estudo, destaca as reformas iniciais desencadeadas nas décadas de 60, 70 e 80, sob a preocupação de mudanças estruturais, que se podem sintetizar: na transferência de poderes dos ministérios e governos centrais para organismos “quase autónomos” e governos subnacionais, dando azo a uma proliferação de novos organismos, assumindo-se como princípios basilares da reforma, a delegação de competências<sup>25</sup>, a desregulação, no sentido da intervenção directa dos gestores nos recursos (financeiros, humanos e materiais) e a descentralização, como forma de redução dos níveis hierárquicos e potenciação do envolvimento participativo dos trabalhadores adstritos a patamares inferiores.

---

<sup>24</sup> Reformas que abarcam apenas o sector empresarial do Estado e reformas que abarcam também o sector público administrativo.

<sup>25</sup> Sobressaindo, um particular afastamento do poder político das preocupações da gestão corrente e da implementação das políticas.

Apesar da existência de um assinalável padrão comum nas medidas políticas em que se corporizam as estratégias reformistas, segundo Irina<sup>26</sup>, (2006) citando Madureira (2004) no estudo realizado sobre os processos de modernização administrativa em vários países, identificou três critérios de diferenciação: o primeiro diz respeito à «ideologia» adoptada na reforma; o segundo baseia-se no «ritmo imprimido nas reformas», e por último, a sua «envergadura». Aludindo aos exemplos concretos do Reino Unido, em que se verifica um processo de reforma de cariz ideologicamente anti-estatal, privilegiando os modelos de gestão privada. No caso do «ritmo imprimido nas reformas», apresenta o fenómeno alemão, pelo impacto que a unificação provocou e a Suécia pela crise do Estado-Providência. Finalmente, no aspecto relativo à «envergadura das reformas», evidencia o impacto de estas poderem ser condicionadas pelo contexto político e pela resistência à mudança desencadeada pelos actores envolvidos (trabalhadores, administrações ou sindicatos).

Na perspectiva de Rocha (2005), as estratégias são genericamente coincidentes, abrangendo três dimensões fundamentais: a «*remodelação do ambiente da função*»; a «reforma da cultura organizacional»; e a «reafirmação do controlo político sobre os funcionários», dimensões diga-se, muito presentes no sistema nacional. Não fazendo distinção como Lane (1997) entre a reforma do sector público índice empresarial (regime ricardiano)<sup>27</sup>, versus a reforma da prestação dos restantes serviços públicos onde é mais atractivo segundo o autor o regime Weberiano. Assim, a primeira dimensão desenvolveu-se mediante a estratégia de alcançar dois objectivos centrais. Primeiro, limitar o poder da função pública, através do esvaziamento paulatino do seu domínio de influência, estrategicamente conseguido pela implementação de «*políticas de privatização, desregulamentação e desintervenção*», que acarretaram uma redução sistemática do número de funcionários, afastando ainda mais, a ligação da administração com a actividade económica. Em segundo lugar, pela implementação de uma estratégia de enfraquecimento dos funcionários, conseguida pelo congelamento das remunerações, reflectindo-se esta, sobre a própria força de representatividade

---

<sup>26</sup> Bibliografia não publicada de Irina (2006). Tese de licenciatura em Sociologia do Departamento de Sociologia sob o tema: Conflitos de Trabalho e Negociação Colectiva na Função Pública Portuguesa entre 2002-2005.

<sup>27</sup> Segundo a perspectiva de Lane (1997), em que o autor considera "bastante aplicável" no Sector Público Empresarial, o Regime Ricardiano devido principalmente à desregulamentação; Privatização e Marketização.

dos sindicatos e ordens profissionais dos trabalhadores da Função Pública. A segunda estratégia corporizou-se pela mudança das referências ideológicas inerentes ao modelo clássico de Função Pública e aos princípios preconizados pelo Estado-Providência (instituídos pelo *Welfare Stat*), substituindo-se desta forma os «valores do serviço público», por referências de «eficiência, eficácia e qualidade». A última estratégia segundo o autor incide sobre o controlo exercido pelo poder político sobre os funcionários, conseguido pelo aumento das «nomeações políticas» e a «flexibilização da relação de trabalho».

Embora se compreenda a diversificação das análises possíveis, a implementação das estratégias, essas a nível europeu podem-se generalizar em duas abordagens principais, em primeiro lugar, um incentivo às medidas de «privatização externa», que implicam substanciais transferências de actividades que eram desempenhadas pelo Estado, redefinindo-se desta forma, as novas áreas de actuação, e, em segundo lugar, medidas de «privatização interna» procurando introduzir no emprego características e mecanismos do sector privado (Lane 1995,1997; Ferner, 1994). Genericamente, embora subsistam várias estratégias de privatização mediante os referidos contextos evolutivos diferenciados, destaca-se a «privatização externa» como a medida mais solicitada na Europa ocidental dentro do sector público empresarial. Contudo, pelos predicados despesistas continuamente verificados ao nível do sector público, em face da conjectura económica desfavorável e à problemática da almejada gestão de produtividade e eficiência (corolário do novo paradigma), vieram forçar os Estados a adoptar uma política semelhante para alguns serviços públicos e por consequência a própria redefinição do papel do Estado na economia (Lane, 1995 e 1997; Osaki 1987a e 1987b; Treu, 1987), transformando a concepção tradicional do Estado enquanto «empregador modelo» (Clifford, 1996).

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Estas estratégias reformistas tem vindo a ser aplicadas paulatinamente na maioria dos países que compõem a OCDE, na medida em que os próprios resultados aferidos se configuram como incentivo para a sua expansão. Segundo Olsen (1996), o próprio Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial, apresentam o *New Public Management* como a única forma de fazer frente aos desequilíbrios das contas públicas e à crise do Estado-Providência. Neste contexto, embora a

ritmos diferenciados o modelo tradicional de Administração, encontra-se à muitas décadas em tensão latente, quer seja no quadro dos países da OCDE, quer no quadro da UE, tendo estes, vindo a reagir consoante as conjecturas das suas realidades, históricas e económico-políticas, mas em cujos objectivos fulcrais – a redução de custos e a eficiência na prestação dos serviços, se tem corporizado pela prossecução de estratégias semelhantes.

A mudança dos sistemas tradicionais centralizados, dão agora lugar a sistemas descentralizados, que segundo Selden (2004), instituíram mudanças nas quais a admissão com base no mérito tende a ser substituída pelos contratos a prazo (aumento da precariedade). A implementação desta estratégia estende-se a um vasto leque de desempenho de tarefas de duração muito variada, ao qual se inviabiliza o vínculo na denominada – Carreira (emprego para toda a vida) e a respectiva segurança no emprego, que serviam de exemplo para o sector privado, bem como, um regime com “regalias” e vantagens apreciáveis e o encorajamento a processos de sindicalização – são agora colocados em causa. O aumento dos conflitos laborais na função pública começa principalmente na década de oitenta (Osaki, 1987a) pelo regime de austeridade implementado pelos governos com políticas restritivas aos aumentos salariais, da empregabilidade (redução de efectivos) e pelos mecanismos de flexibilização da gestão pública. A flexibilização das relações de trabalho veio possibilitar ao gestor adaptar os recursos humanos consoante as suas necessidades, ajustando os salários como forma de incentivo no alcançar de objectivos, ou nas reestruturações que realize, que impliquem novas adaptações ao desempenho de tarefas pelos seus funcionários. A descentralização do sistema, possibilita ainda, que cada organização ao nível do recrutamento desenvolva um maior estreitamento entre a oferta e a procura, que lhe permitem em tese adequar melhor as pessoas, às funções a executar.

O novo enquadramento gestor pretende acima de tudo desburocratizar, racionalizando custos, sob a premissa fundamental da eficácia organizativa e da elevação dos níveis de qualidade. A própria evolução dos modelos de gestão nos quais se corporizam os diversos sistemas europeus, tem contribuído para a construção de um conceito comunitário de Função Pública, com base por um lado, na jurisprudência do Tribunal de Justiça da UE e, por outro, consubstanciado nas orientações da Comissão Europeia. Este crescimento jurisdicional partilhado, tem configurado o conceito numa perspectiva funcional, no qual se perfila uma análise da natureza das tarefas e das responsabilidades inerentes a cada

posto, bem como a sua importância participativa no exercício da autoridade pública para a prossecução e salvaguarda dos interesses gerais do Estado. Segundo as orientações da Comissão Europeia, revestem estes atributos as Forças Armadas, a polícia e outras forças de manutenção da ordem pública, o aparelho judiciário, as autoridades fiscais, o corpo diplomático e o emprego nos Ministérios do Estado. Salvaguardando ainda ao nível regional e local, bancos centrais e outros organismos públicos, quando as suas funções impliquem o exercício da autoridade do Estado, quer seja pela preparação de textos jurídicos, sua aplicação e controlo, quer no caso da supervisão de organismos subordinados. Nesta perspectiva, este contexto evolutivo consubstancia a manutenção da relação de emprego na Administração Pública, sob a designação do regime de nomeação, vislumbrando-se a sua cessação para as restantes funções, que não estejam abrangidas por este conceito comunitário.

## BIBLIOGRAFIA

- AUBY, Jean-François (1998). *Les services publics en Europe*, Presses Universitaires de France, Paris.
- AUCOIN, Peter (1995). *The New Public Management: Canada in Comparative Perspective*, Montreal, IRPP.
- BACH, Stephen (1999a). "Changing public service employment relations", in Vários *Public Service Employment Relations in Europe: Transformation, modernization or inertia?*, Routledge, London, p. 1-21.
- BACH, Stephen; et.al (eds.) (1999b). *Public Service Employment Relations in Europe: Transformation, modernization or inertia?*, Routledge, London.
- BRONW, Terry (2004). "Human Resource Management in Public Sector", in Vários, *Public Management Review*, Vol. 6, N.º 3, p. 303-309.
- CANOTILHO, J. J. Gomes e MOREIRA, E. Vital (1997). *Constituição da República Portuguesa, Lei do Tribunal Constitucional*, 4.ª Edição Revista, Coimbra Editora, Coimbra.
- CARAPETO, Carlos e Fátima Fonseca (2004). *Administração Pública: Modernização, Qualidade e Inovação*, Edições Silabo, Lisboa.
- CLIFFORD, C. (1996). "Relations sociales et nouvelle gestion publique. Le syndicalisme dans la fonction publique britannique de 1973 à 1996", in Vários, *Revue Française d'Administration publique*, N.º 80, Octobre-Décembre.
- CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PORTUGUESA, Disponível na World Wide Web:<[http:// www.parlamento.pt/const\\_leg/crp\\_port](http://www.parlamento.pt/const_leg/crp_port).
- CROZIER, M. (1964). *The Bureaucratic Phenomenon*, Chicago Univerity Press, Chicago, Estados Unidos da América.
- DAFT, R. L. (1999). *Administração*, 4.ª Edição, Rio de Janeiro: LTC.
- FERNANDES, António José (1995). *Introdução à Ciência Política*, Porto Editora, Porto.
- FERNER, Anthony (1994). "*The State as Employer*", in Hyman, Richard; Ferner, Anthony (eds.), *New frontiers in european industrial relations*, Blackwell, Oxford, Inglaterra.
- FERREIRA, J. M. Carvalho, et al (2001). *Manual de Psicossociologia*, MacGraw-Hill, Lisboa.

- GIDDENS, Anthony (2004). *Sociologia*, 4.<sup>a</sup> Edição revista e actualizada, Serviço de Educação e Bolsas Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa.
- GOMES, João Salis (2001). *Perspectivas da Moderna Gestão Pública em Portugal*, in Juan Juan Mozzicafreddo e João Salis Gomes (org.), *Administração e Política. Perspectivas de Reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos*, Celta Editora, Oeiras.
- GROTTI, Dinorá Adelaide Mussetti (2003). *O Serviço Público e a Constituição Brasileira*, Malheiros, Brasil.
- HODD, C. (1991). A Public Management for all Seasons? Public Administration.
- HODD, C. (1996). "Exploring Variations in Public Management Reform of de the 1980's". A. G. Barker, James Perry and Theo Toonen (eds.), in *Civil Service Systems in Comparative Perspective*. Ind. Indiana University Press, p. 269-287.
- LANE, Jan-Erik (1995). *The public sector: concepts, models and approaches*, Sage, London, Inglaterra.
- LANE, Jan-Erik (ed.) (1997). *Public sector reform: rationale, trends and problems*, Sage, London, Inglaterra..
- MARTINS, Aberto (2001). *A reforma da administração pública*, in Juan Mozzicafreddo e João Salis Gomes (org.), *Administração e Política. Perspectivas de Reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos*, Celta Editora, Oeiras.
- MINTZBERG, Henry (1983). *Structuring Five: Designing Effective Organizations*. Prentice – Hall, Toronto, Canadá.
- MOSHER, Frederick C. (1968). *Democracy and the Public Service*. Oxford Univerity Press, New York, Estados Unidos da América.
- MOZZICAFREDDO, Juan e Gomes João Salis (org) (2001.), *Administração e Política. Perspectivas de Reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos*, Celta Editora, Oeiras.
- NIGRO, Félix e Lloyd NIGRO (1976). *The New Public Personnel Administration*. I11: F.E.Peacock Publ, Itasco.
- OLSEN, Johan P. (1996). *Civil Service in Transition: Dilemmas and Lessons Learned*. Joachim Hesse e T. Toner, eds. *The European Yearbook of Compartaive Government and Public Administration*, Vol III.

- OZAKI, M. (1987a). "Les relations professionnelles dans la fonction publique", "Les conflits du travail et leur règlement", in *Revue Internationale du Travail*, vol.126, N.º 4, juillet-août, 455-475.
- OZAKI, M. (1987b). "Les relations professionnelles dans la fonction publique". "La détermination des conditions d'emploi", in *Revue Internationale du Travail*, vol.126, n.º 3, mai-juin, 307-331.
- PETERS, B. Guy (2001). De Mudança em Mudança, padrões de reforma administrativa contínua, in Juan Juan Mozzicafreddo e João Salis Gomes (org.), *Administração e Política. Perspectivas de Reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos*, Celta Editora, Oeiras.
- PITSCHAS, Rainer (2003). "Reformas da Administração Pública na União Europeia", in Juan Mozzicafreddo e João Salis Gomes (org.), *Ética e Administração. Como Modernizar os Serviços Públicos?*, Celta Editora, Oeiras.
- ROCHA, José António Oliveira (2001). *As Relações entre o Poder Político e os Funcionários*, Universidade do Minho, Disponível na World Wide Web: <https://repositorium.sdum.uminho.pt>
- ROCHA, José António Oliveira (2005). *Quadro Geral da Evolução da Gestão de Recursos Humanos na Administração Pública*, Universidade do Minho, Disponível em manual da lei de consulta: <https://www.repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/2902>.
- SANTOS, João Paulo (2003). *Emprego Público, da Estabilidade à Incerteza, dissertação de Mestrado em administração e Políticas Públicas*, ISCTE, Lisboa.
- SCOTT, Peter (2000). "Studying state employment relations: a maturing discipline", in Vários, *Extended review, Work, Employment, Society*, V.14, N.º 3, p. 585-588.
- TREU, Tiziano et el (1987). *Public Service Labour Relations. Recent Trends and Future Prospects. A comparative survey of seven industrialised market economy countries*, BIT.
- WEBER, Max (1973). *Burocracy*, Selecção em H.H. Gerth & C. Wright Mills (eds.), *From Max Weber: Essays in Sociology*, Oxford University Press, p. 196-244.
- WEBER, Max (1984). *Legitimate Authority and Burocracy*, Selecção em D. S. Pugh (ed.), *Organization Theory*, Penguin, p. 15-27.