



Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

**O Modelo Centralizado do Ministério das Finanças:
A Entidade Contabilística de Gestão Administrativa e Financeira**

Oana Violeta Cucu

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de
Mestre em Administração Pública

Orientador:
César Nuno Grima Madureira, Professor Associado Convidado,
ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa

Coorientador:
Rogério Manuel Aroso Peixoto Rodrigues, Secretário Geral,
SGMF - Secretaria Geral do Ministério das Finanças

Setembro, 2018



Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

**O Modelo Centralizado do Ministério das Finanças:
A Entidade Contabilística de Gestão Administrativa e Financeira**

Oana Violeta Cucu

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de
Mestre em Administração Pública

Orientador:
César Nuno Grima Madureira, Professor Associado Convidado,
ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa

Coorientador:
Rogério Manuel Aroso Peixoto Rodrigues, Secretário Geral,
SGMF – Secretaria Geral do Ministério das Finanças

Setembro, 2018

AGRADECIMENTOS

Neste espaço, deixo o meu sincero agradecimento a todos aqueles que deram o seu contributo para que esta dissertação fosse realizada.

Em primeiro lugar, gostaria de agradecer ao Professor César Nuno Grima Madureira, pelo seu apoio no esclarecimento de todas as dúvidas relativas à estrutura e sequência do trabalho a desenvolver, apoio que foi fundamental durante a realização do presente trabalho e sem o qual teria sido muito mais difícil. Mais ainda, agradeço o acompanhamento, a supervisão e a orientação que considerei preciosas.

Expresso um agradecimento profundo ao Dr. Rogério Manuel Aroso Peixoto Rodrigues pela prontidão em esclarecer as dúvidas que foram aparecendo ao longo do desenvolvimento da dissertação, por toda a informação fornecida, bem como, pelo precioso tempo que me concedeu.

Um sentido agradecimento ao Professor Doutor João Salis Gomes, Coordenador do Mestrado em Administração Pública, pela disponibilidade manifestada e pelos seus sábios conselhos nas encruzilhadas da dissertação.

O meu agradecimento ao Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa (ISCTE) pela oportunidade proporcionada de conseguir atingir os meus objetivos académicos. Por último, mas não em último, agradeço a minha família, amigos, colegas de trabalho e colegas de curso, pela compreensão e paciência.

A todos, obrigada.

RESUMO

Esta dissertação de mestrado procura contextualizar as opções tomadas pelo Ministério das Finanças do Estado Português no sentido de implementar um projeto-piloto que tinha como propósito apresentar medidas adicionais de consolidação orçamental que, no contexto de um cenário macroeconómico desfavorável, procurava otimizar os seus serviços de forma a reduzir o seu peso orçamental, no contexto da despesa pública. Com efeito, as mudanças que ocorreram no Ministério das Finanças, nomeadamente no que toca às mudanças que ocorreram das alterações organizativas e funcionais nos domínios da gestão dos recursos humanos, financeiros e patrimoniais permitiram construir, testar, e consolidar um modelo que se exportou para outras entidades.

Este projeto-piloto do Ministério das Finanças permitiu demonstrar que a aplicação de medidas e metodologias com o propósito de aligeirar a despesa de entidade estatais é possível, com manifestos benefícios que, em termos de eficácia e eficiência, conseguem de facto aligeirar as despesas do Estado e moldar um modelo suscetível de ser aplicado em outros organismos da administração do Estado.

Palavras-chave: Administração Pública; Gestão; Ministério das Finanças; Modelo Centralizado.

ABSTRACT:

This master's dissertation seeks to contextualize the options taken by the Portuguese Ministry of Finances in order to implement a pilot-project that was intended to present additional fiscal consolidation measures that, in the context of an unfavorable macroeconomic scenario, sought to optimize its services in order to reduce the budgetary burden, in the context of public expenditure. In fact, the changes that took place in the Ministry of Finances, especially the ones with regard to changes in organizational and functional changes in the areas of human, financial and resources management, allowed the construction, test and consolidation of a model that was exported to other entities.

This pilot-project of the Ministry of Finances has demonstrated that the application of measures and methodologies with the purpose of reducing state entity expenditure is possible, with clear benefits that, in terms of effectiveness and efficiency, can actually reduce State expenditure and shape a new model that can be applied to other bodies of state administration.

Key words: Public Administration; Management; Finances Ministry; Centralized Model.

ÍNDICE:

INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO 1 - ESTADO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: A IMPORTÂNCIA DA GESTÃO DE RECURSOS	3
1.1 A problemática da Gestão de Recursos no Estado	5
1.2 A evolução dos modelos de Administração Pública	13
1.3 A importância da gestão de recursos numa administração pública modernizada	19
CAPÍTULO 2: A DIMENSÃO FINANCEIRA DA INTERVENÇÃO PÚBLICA: O PORQUÊ DA CENTRALIZAÇÃO	23
2.1 A gestão de recursos: o caso Estado Português.....	25
2.2 A necessidade da reforma administrativa em Portugal	33
2.3 Pressupostos: as estruturas antes do Plano de Redução e Melhoria da Administração Central	37
CAPÍTULO 3: A CRIAÇÃO DA ENTIDADE CONTABILÍSTICA DE GESTÃO ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA DO MINISTÉRIO DAS FINANÇAS – O MODELO CENTRALIZADO	43
3.1: Enquadramento legal da centralização de atribuições comuns na Secretaria-Geral do Ministério das Finanças.....	45
3.2: Análise da gestão dos recursos disponíveis	53
3.3 Exercício de Benchmarking entre Secretarias-Gerais	69
3.4 Avaliação do modelo organizativo do Ministério das Finanças	75
CONCLUSÃO E CONSIDERAÇÕES FINAIS	79
BIBLIOGRAFIA	81

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1.1- A Classificação dos Estados	12
Quadro 2.1– Diferenças entre modelos	17
Quadro 1.2 - Evolução do défice / excedente do setor público administrativo: União Europeia.....	26
Quadro 2.2- Indicadores de grandeza da Administração Pública/Setor Público Administrativo para o ano de 2010	28
Quadro 3.2 - Administrações Públicas PT: Despesas, receitas e défice ou excedente em % do PIB.....	29
Quadro 4.2 - Rácio % PIB.....	30
Quadro 5.2 – Requisitos e condições para a sustentabilidade das reformas	34
Quadro 6.2 – Alterações do PREMAC	39
Quadro 7.2 – Cargos de Dirigentes	39
Quadro 8.2 - Estrutura com a proposta PREMAC:2012.....	40
Quadro 9.2 – Evolução das carreiras.....	41
Quadro 1.3 – Missão dos organismos	48
Quadro 2.3 – Visão por organismo	49
Quadro 3.3 - Especificação dos valores prosseguidos	49
Quadro 4.3 – Evoluções de Despesa 2012	53
Quadro 5.3 – Evoluções de Despesa 2013	54
Quadro 6.3 – Categorias de bens e serviços 2013.....	56
Quadro 7.3 – Evoluções de Despesa 2014	57
Quadro 8.3 – Evoluções de Despesa 2015	58
Quadro 9.3 – Evoluções de Despesa 2016	59
Quadro 10.3 - Distribuição de efetivos por cargo, carreira ou categoria- 2012.....	61
Quadro 11.3 – Tecnicidade - 2012	62
Quadro 12.3 – Colaboradores 2013.....	63
Quadro 13.3 – Colaboradores 2014.....	63
Quadro 14.3 – Colaboradores 2015.....	64
Quadro 15.3 – Carreiras	64
Quadro 16.3 – Quadro resumo 2013, 2014, 2015	65
Quadro17.3 - Evolução do indicador: Grau de satisfação dos clientes	65
Quadro 18.3 - Apreciação dos serviços prestados por parte dos utilizadores “Serviços Centralizados”	66

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1.1- O Sistema Internacional	5
Figura 2.1 - O Estado enquanto pirâmide de poder.....	7
Figura 3.1– Fins e funções do Estado	7
Figura 4.1– Imagem do “Setor Público”	8
Figura 5.1 - Patamares de Governança.....	21
Figura 1.2 - Evolução do Peso das Despesas Públicas no PIB	26
Figura 2.2 - Evolução da Dívida Pública no PIB	26
Figura 3.2 - Despesas das Administrações Públicas em % do PIB.....	29
Figura 1.3 – Grau de poupança gerada em 2013	55
Figura 2.3 – Grau de poupança gerada em 2014	57
Figura 3.3 – Grau de poupança gerada em 2015	59
Figura 4.3 - Plataforma da Administração e do Emprego Público (PAEF)	61
Figura 5.3 - Ciclo de Benchlearning	70
Figura 6.3 – Benchmarking entre Secretarias-Gerais 2014 - Enquadramento.....	70
Figura 7.3 – Benchmarking entre Secretarias-Gerais 2014 - Resultados.....	71
Figura 8.3 – Benchmarking entre Secretarias-Gerais 2015 - Enquadramento.....	71
Figura 9.3 – Benchmarking entre Secretarias-Gerais 2015 – Serviços Prestados	72
Figura 10.3 – Benchmarking entre Secretarias-Gerais 2016 – Enquadramento	72
Figura 11.3 – Benchmarking entre Secretarias-Gerais 2016 – Serviços Prestados	73
Figura 12.3 – Benchmarking entre Secretarias-Gerais 2016 – Resultados	73
Figura 13.3 - Indicadores de avaliação.....	78

GLOSSÁRIO DE SIGLAS

BCE - Banco Central Europeu

CE – Comissão Europeia

DGAEP – Direção-Geral da Administração e do Emprego Público

DGO – Direção Geral do Orçamento

DGTF – Direção Geral do Tesouro e Finanças

GAF-MF - Gestão Administrativa e Financeira do Ministério das Finanças

GPEARI - Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais

IGF – Inspeção Geral de Finanças

FMI - Fundo Monetário Internacional

MdE – Memorando de Entendimento

MEC - Ministério da Educação e Ciência

MEE - Ministério da Economia e do Emprego

MDN – Ministério da Defesa Nacional

MJ – Ministério da Justiça

MF - Ministério das Finanças

MS - Ministério da Saúde

MSESS - Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social

PAEF - Programa de Ajustamento Económico e Financeiro

PCM - Presidência do Conselho de Ministros

PRACE - Programa de Reestruturação da Administração Central

PREMAC - Plano de Redução e Melhoria da Administração Central do Estado

SGE – Secretaria Geral da Economia

SGEC – Secretaria Geral do Ministério da Educação e Ciência

SGMF – Secretaria Geral do Ministério das Finanças

SGMJ – Secretaria Geral do Ministério da Justiça

SGMS – Secretaria Geral do Ministério da Saúde

SGMTSSS - Secretaria Geral do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social

SGPCM – Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros

TIC's - Tecnologias de Informação

INTRODUÇÃO

Esta Dissertação de Mestrado insere-se no âmbito do Mestrado em Administração Pública ministrado no ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Administração Pública.

Pese embora existam estudos e artigos que tratam de uma forma geral as alterações e os efeitos das medidas centralizadoras impostas pela chegada da *Troika*, e previstas no Memorando de Entendimento (MdE), assinado em 2011 entre o Estado Português e as instituições europeias, a saber: a Comissão Europeia, o Banco Central Europeu (BCE) e o Fundo Monetário Internacional (FMI), não existe uma abordagem específica sobre as alterações surgidas no modelo organizacional do Ministério das Finanças (MF). Justifica-se a análise sobre se o programa de ação da *Troika* teve consequências inovadoras no modelo de organização do Ministério das Finanças.

O tema escolhido é *O Modelo Centralizado do Ministério das Finanças: A Entidade Contabilística de Gestão Administrativa e Financeira*.

Por ser propósito deste trabalho a análise do modelo experimental centralizado, optou-se por balizar o período da análise, cuja moldura temporal se situa nos anos de 2013, 2014 e 2015. Apesar do período em análise ser de apenas 3 anos, os mesmos abrangem sucessivas adaptações e múltiplas alterações legais, estruturais e funcionais.

Esta Dissertação pretende encontrar resposta a uma questão fundamental. O modelo de centralização consagrado no Ministério das Finanças em 2013, significou uma etapa inovadora, quer sobre a forma de agir, quer no relacionamento mútuo dos órgãos e serviços da administração Direta por ele abrangidos.

Sobre esta interrogação fundamental, decorrem questões derivadas, nomeadamente, a de procurar entender se a criação da Gestão Administrativa e Financeira do Ministério das Finanças (GAF-MF), enquanto entidade contabilística, cujo propósito inicial foi o de apresentar uma única conta de gerência para vários organismos do Ministério das Finanças, teve ou não impacto em relação ao modelo de direções gerais dispersas que vigorava até à sua criação.

Será que a criação da GAF-MF melhorou os níveis de eficácia e eficiência do Ministério das Finanças? A criação da GAF-MF significou uma oportunidade para os órgãos e serviços se libertem de funções e atividades de mero apoio instrumental recentrando-os no *core*

business da sua missão estatutária? Houve otimização de recursos, quer humanos, quer financeiros? Em que medida os fluxos de trabalho relacionados com as competências abrangidas pela entidade agregadora foram alterados?

O Ministério das Finanças é visto como um dos departamentos do Estado mais conservadores. O presente trabalho ambiciona dar a conhecer a sua capacidade de permeabilidade à mudança, de antecipar soluções para os novos desafios.

Como forma orientadora do estudo subjacente a esta dissertação, a metodologia de análise utilizada baseia-se na análise explicativa causal, isto é, procura-se entender quais os fatores que estiveram na origem e permitiram ter impacto na Administração Pública portuguesa através da criação do GAF-MF. A necessidade de encontrar um novo modelo de administração que responda, em tempo real, aos desafios da economia no quadro de referência global, está na génese/base do modelo centralizado do MF, objeto de estudo deste trabalho.

O presente trabalho aborda a operacionalização do modelo experimental centralizado com ênfase nos 3 aspetos que se reputam essenciais:

- (1) A capacidade do MF de acolher, enquadrar e responder, em primeira linha, com projetos-piloto, às alterações repentinas e vertiginosas, dinamizando novos modelos estruturais;
- (2) A capacidade de se renovar acolhendo as inovações introduzidas nos últimos anos com o objetivo de progresso quanto aos resultados alcançados;
- (3) A capacidade de aperfeiçoar e redescobrir formas de articulação com os *stakeholders*;

Definido o objeto, o limite temporal da análise a efetuar, e a metodologia do trabalho, apresentar-se-á de seguida a lógica a que obedeceu a estrutura da presente dissertação. De forma a dar resposta à questão fundamental, e àquelas que dela decorrem, dedica-se capítulo autónomo à explicação da importância que a Administração Pública tem no contexto do Estado, a sua evolução no Estado Português, teorias da Administração Pública e principais correntes/perspetivas, bem como a reforma e modernização da Administração Pública.

Considerou-se, de seguida, importante abordar o contexto geral que justificou a criação de um novo modelo, a importância de ser implementado no MF.

Finalmente, agregam-se as análises, relatórios, indicadores, com o objetivo de verificar a (in)existência de flexibilidade estrutural e de gestão no novo modelo.

CAPÍTULO 1 - ESTADO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: A IMPORTÂNCIA DA GESTÃO DE RECURSOS

Identificar um momento histórico em que surja o Estado, a Administração Pública, a Economia Pública, as Finanças Públicas “afigura-se uma tarefa votada ao fracasso” (Santos, 2010a: 17). A própria importância da gestão dos recursos e dos recursos públicos, tal como defende Santos, torna-se uma tarefa impossível de identificar no tempo e no espaço, na medida em que a evolução da organização das comunidades humanas é um fenómeno que sofreu modificações no tempo, assumindo diferentes configurações e tornando-se cada vez mais sofisticada, considerando que as sociedades evoluem e as comunidades humanas se desenvolvem, mantendo as necessidades conhecidas e descobrindo novas necessidades dos seus cidadãos que carecem da intervenção da estrutura de organização política de determinada comunidade. Não obstante o exposto, partilhamos a ideia de que a história ensina que todas as sociedades têm uma característica comum: “a necessidade de satisfazer um conjunto mais ou menos vasto de necessidades públicas” (Santos, 2010a:17-18).

Tal como nota Fukuyama, um conceito comum a organização das comunidades entendidas como Estado é o de preservar “a ordem, segurança, lei e direitos de propriedade” (Fukuyama, 2006: 16). De facto, o papel do Estado é o de intervir nas relações humanas, introduzindo regras comuns que se apliquem à sociedade e regulem a alocação dos recursos comuns existentes na sociedade. Quer isso dizer que o Estado, enquanto figura de cúpula da organização das sociedades humanas, dispõe do monopólio do uso da força e goza da aceitação das suas ações, sendo que a sua sociedade reconhece as suas regras como garante de uma existência comum coerente, harmoniosa e segura (Carvalho, 2010)

Partindo então da necessidade de descrever o próprio conceito de Estado e as suas funções e finalidades, pretende-se que este capítulo responda a estas questões e contextualize o Estado perante a problemática da sua evolução, perante os modelos de Administração que foram surgindo e evoluindo, bem como a importância do Estado manter uma gestão centralizada de recursos.

Logo, este capítulo primeiro está organizado em três subcapítulos, sendo que o primeiro subcapítulo procura abordar a problemática da gestão dos recursos pelo Estado, relacionando esta questão com a própria evolução da sua estrutura que, face à evolução dos fins e das finalidades do Estado, evoluiu de acordo com as exigências da comunidade politicamente organizada.

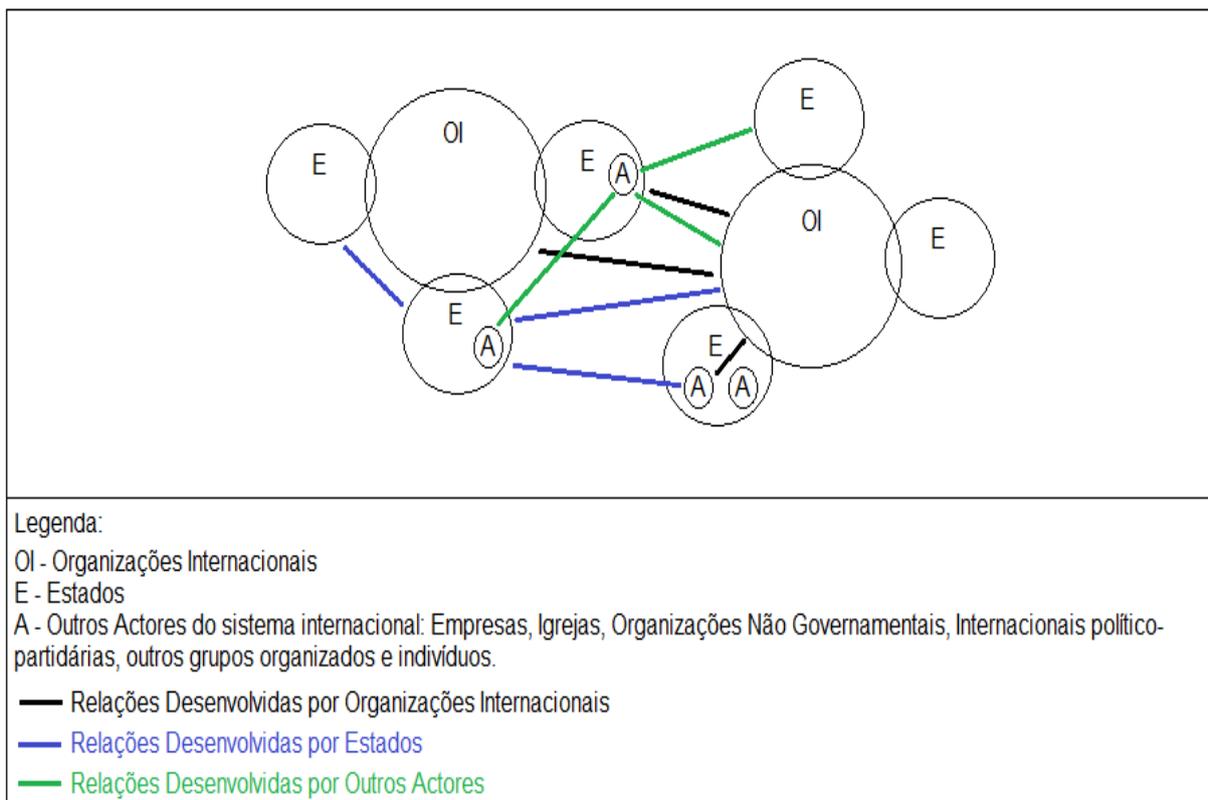
O segundo subcapítulo, procura descrever a importância da Administração Pública, parte integrante do Estado, os seus diversos modelos evolutivos, com as suas particulares características, que tem vindo a ser aplicados como requisito da evolução do Estado e da sua crescente sofisticação na gestão de recursos.

O terceiro subcapítulo foca-se na necessidade do Estado garantir uma gestão de recursos eficiente e que garanta uma justa alocação de recursos utilizando uma estrutura de governança sólida, independentemente da modalidade de gestão que assuma e que beneficie a sociedade no seu todo, garantindo ainda a aplicação das medidas de eficácia e eficiência necessárias de forma a otimizar os meios disponíveis impedindo gastos desnecessários e desperdício de recursos.

1.1 A problemática da Gestão de Recursos no Estado

Atualmente, com o fenómeno da globalização, são potenciados os efeitos das grandes crises, presentemente ressentidas mundialmente e com efeitos quase transversais, com consequências que se fazem sentir nas relações entre os Cidadãos, os Estados e as Organizações Internacionais. A globalização, que se pauta por ser um fenómeno evolutivo, acentua uma interdependência entre povos, regiões e Países (Giddens, 2010). Com efeito, verifica-se ao longo da história uma tendência de evolução do Estado e da globalização, que tem como consequência grandes alterações das funções, dos fins e dos modelos de Estado, que evoluem e coincidem com os períodos mais profundos de crise e mais dinâmicos nas intercomunicações entre povos e regiões. Quer isto dizer que o Estado é parte integrante da sociedade internacional, e interage com os diferentes atores que a compõem, sendo parte ativa das diferentes tipologias de relações que se estabelecem com os atores que fazem parte do sistema internacional:

Figura 1.1- O Sistema Internacional



Fonte: Adaptado de António José Fernandes, 2008: 18

Neste contexto, o Estado procura adaptar-se de forma a dar melhor resposta aos desafios que lhe são colocados. No essencial, esses desafios centram-se no debate sobre qual o âmbito de intervenção do Estado (o que deve ele fazer ou não deve), tendo sempre presente

que se trata de um debate sobre a forma como ele próprio se organiza e atua no âmbito da resposta às exigências da sua população, o que por sua vez gera pressão pública sobre os seus gastos (a despesa que o seu próprio funcionamento gere). Estes são alguns dos aspetos que se revestem de fulcral relevância numa Administração Pública modernizada, contemporânea, prestacional e voltada para a necessidade dos cidadãos.

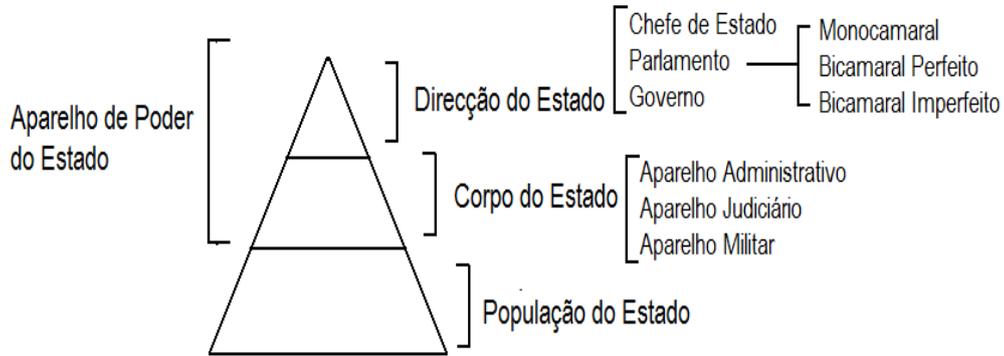
É ainda de notar que mais recentemente esta temática, relacionada com a evolução e as adaptações que o Estado inevitavelmente enfrenta para dar resposta às suas crises nacionais e às necessidades consequentes dos seus cidadãos, é frequentemente abordada sob o conceito de necessidade de modernização do Estado. Considera-se assim relevante identificar alguns dos momentos evolutivos que marcaram profundas alterações ao modelo de Estado.

O presente subcapítulo aborda sucintamente a complexa trajetória do Estado, realçando marcos históricos que geraram alterações progressivas nas funções do Estado, na dimensão e forma de intervenção no seu território nacional, e na sua postura internacional, atendendo à escassez dos recursos e a necessidade de os gerir de forma a satisfazer as necessidades da sua comunidade. Pretende-se, portanto, identificar de que forma a evolução do conceito de Estado está interligada com problemática da gestão de recursos na sua comunidade.

Considerando o Renascimento como um momento seminal na definição das relações entre o Estado e o Cidadão, na própria conceção de Estado e como um ponto de rutura nas relações de poder entre o Estado e o Povo, é incontornável referir Nicolau Maquiavel como um dos teóricos fundamentais da nova conceção do Estado, que admite e teoriza o Estado como uma estrutura com poder sobre a sociedade, a administração e a economia, e com os meios necessários para intervir nestas dimensões (Santos, 2010b). Este fato é melhor ilustrado utilizando uma representação que permita visualizar a importância e hierarquia das estruturas fundamentais do Estado, nomeadamente, a estrutura de cúpula, designada por “Direção do Estado”, e formada pelo Chefe de Estado, pelo Parlamento e pelo Governo; a estrutura do Corpo do Estado, formada pela sua máquina Administrativa, pelos Tribunais e pelo aparelho militar; e a estrutura da Base do Estado, formada pela sua população (Fernandes, 2010).

A representação visual da estrutura do Estado permite-nos melhor entender esta dinâmica formalmente hierárquica:

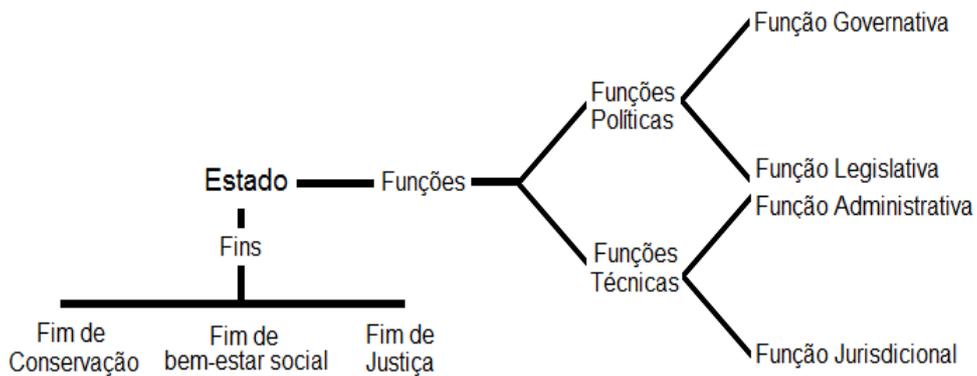
Figura 2.1 - O Estado enquanto pirâmide de poder



Fonte: Adaptado de Fernandes, 2010: 72

No âmbito das relações de poder do Estado, é de salientar que a conceção de Maquiavel do Estado fez prever o surgimento futuro do Estado Absolutista, conceito mais tarde trabalhado e desenvolvido por outros teóricos clássicos, onde a intervenção do Estado na sociedade era claramente notória e fundamental. Pese embora o desenvolvimento do Estado Absolutista tenha assumido contornos distintos na Europa, o facto é que a estrutura da Administração Pública cimentou-se como um importante suporte da organização das comunidades (Santos: 2010b) e como a parte fundamental na estrutura do Estado que lhe permite cumprir os seus fins e funções:

Figura 3.1 – Fins e funções do Estado



Fonte: Cucu, et ali, 2011: p. 6

Pela análise desta figura, é possível verificar que as funções do Estado, pelas suas especificidades, fundamentam-se na ação da Administração Pública, também chamada de “setor público”:

Figura 4.1– Imagem do “Setor Público”



Fonte: Cucu, et ali, 2011: p. 9

Mais tarde, e sobretudo a partir da Revolução Francesa de 1789, a afirmação dos princípios iluministas e o enfoque no direito dos cidadãos, potenciou o surgimento de um Estado Liberal, onde os direitos dos Cidadãos, e as suas liberdades e garantias, tornaram-se fundamentais para a relação entre o Poder e o Povo, estando o Estado e a sua Administração Pública limitados pelo Direito e pela separação de poderes (Carvalho, 2010).

O Estado de Direito faz emergir com muita clareza a distinção entre uma esfera privada e uma esfera pública, cada uma delas regida por sistemas de valores e dispositivos normativos diferentes. A distinção entre as esferas privada e pública baseia-se, por um lado, nas relações de interação que ligam indivíduos e grupos, fundamentadas na livre iniciativa individual, *i.e.*, esfera privada e, por outro lado, nas relações de autoridade e constrangimento integrando o conjunto das funções de direção e gestão da coletividade, *i.e.* esfera pública. Esta dualidade de valores e normas leva a princípios de gestão diferentes relativamente ao sistema de valores à espera privada é dominada pelo interesse particular, enquanto a esfera pública é dominada por interesse geral ou interesse público¹, entendido com interesse da sociedade no seu todo (Gomes, 2007).

Com a evolução dos Estados e com a crescente sofisticação de uma máquina administrativa que tenta acompanhar as necessidades da coletividade, a dada altura tornou-se cada vez mais notória a incapacidade do modelo do estado liberal manter uma vertente dualista rígida entre a coletividade e Estado através da rejeição de uma intervenção

¹ No que respeita ao quadro normativo, a Administração Pública fica sujeita ao regime jurídico derogatório do direito comum vigente no setor privado, com regras específicas. A Gestão Pública assume características próprias distintas da gestão privada, fortemente marcada pela identificação entre prossecução do interesse público e cumprimento da lei. (Gomes, 2007)

insuficiente nos problemas económicos da sociedade. Assim, tornando-se óbvia a necessidade de que determinados tipos de necessidades coletivas não conseguiram ser satisfeitos por um Estado liberal ortodoxo, verificaram-se uma série de transformações no Estado, nomeadamente no que é reconhecido como o seu serviço público. Lentamente, estas evoluções foram reconhecidas como direitos sociais.² A este propósito, torna-se incontornável abordar que no dia 24 de outubro de 1929, que ficou conhecido como a quinta-feira negra, ocorreu o *crash* da bolsa de valores de Nova Iorque. A História consensualmente defende que a crise ocorreu, por causa da quebra da bolsa e também pelos motivos da superprodução, diminuição do consumo e incapacidade do Estado intervir na economia e na sociedade em geral. Como consequência dos efeitos do *crash* de 1929 e da grande depressão a nível global que se seguiu, certo é que durante as décadas que seguiram, o Estado-Providência (o *Welfare State*) e Estado Social da Europa de “entre guerras” apresentou-se como uma solução mista, orientando por um lado a economia de mercado e gerando estabilidade e crescimento económico, e, por outro, apresentando-se como o garante da proteção dos cidadãos perante fenômenos como a Exclusão social.

O Estado providência, orientado para o bem-estar, aparece como uma reação crítica ao liberalismo e ao papel do mercado, com óbvias implicações para o papel da Administração Pública, cujos serviços se foram multiplicando.

Nesta altura, o Estado aumentou a dimensão da sua estrutura, o que gerou a necessidade de recolher recursos por via dos impostos, com propósito de proteger e fornecer serviços aos cidadãos³, com consequências na sua necessidade de retroalimentação sustentada no incremento das medidas de pressão fiscal. De forma resumida, podemos caracterizar os efeitos do Estado-Providência da seguinte forma:

- Benefícios: Consolidação do sistema de pensões, universalização da assistência médica, implementação do subsídio de desemprego, desenvolvimento de infraestruturas públicas (Madureira, 2009);

² O alcançar de um bem-estar positivo, promovendo-se simultaneamente melhorias psicológicas, em contraponto com a visão ultrapassada da perspetiva meramente negativa do bem-estar: promover a autonomia, em lugar de lutar contra a indigência; prevenir a doença em vez de a combater; investir na educação em vez de tentar erradicar a ignorância; e finalmente premiar a iniciativa em vez de tratar de erradicar a indolência. (Arana, 2003)

³ O Estado-Providência assume imediatamente a satisfação de todas as necessidades e situações dos indivíduos desde “o berço até à cova” (Arana, 2003)

- Críticas: Pode ser visto como um modelo de estado de intervenção direta, asfixiante, que exige impostos elevados e vai minando a responsabilidade dos indivíduos. Ainda lhe são apontadas críticas alusivas à paralisia na consecução do crescimento económico, ao seu insucesso em manter a coesão social e falha na sua missão fundamental de redistribuir riqueza de forma equitativa. Por isso tudo, pode afirmar-se que o estado social na sua versão clássica está em crise, não só de ponto de vista económico mas também como modelo de Estado. (Madureira, 2009)

Mais tarde, após a crise internacional de energia, conhecida como crise do petróleo da década de 70, e também ela uma crise à escala global tal como o *crash* de 1929, o Estado-providência entrou ele próprio em falência, dada a grande necessidade de intervenção (Madureira, 2006).

Face ao anterior exposto, o sociólogo Anthony Giddens propôs um modelo que preserva a força do Estado: o Estado que defende é um “Estado necessário”, sem interferência máxima como no socialismo, nem mínima como nas abordagens neoliberais. Examinadas as três aspirações básicas dos cidadãos⁴, dificilmente alcançáveis através do Estado-providência, o Giddens acredita ter encontrado uma forma de compatibilizar estas metas através da “Terceira Via”.

Para Pitschas (2003), uma *terceira via* implica um Estado “que exerce o seu papel a favor do bem público e comum”, mantendo a separação entre os setores públicos e o setor privado, sendo a distinção baseada na teoria jurídica⁵ e não nas teorias económicas⁶. A

⁴ Que na ótica de Ralf Dahrendorf constam em: ter prosperidade económica, viver em sociedades civis sólidas e num Estado de Direito as quais instituições democráticas garantem a liberdade política dos cidadãos.

⁵ *Teoria da Justiça* de John Rawls divide a sua conceção geral em três princípios: *Princípio da liberdade igual* (A sociedade deve assegurar a máxima liberdade para cada pessoa compatível com uma liberdade igual para todos os outros.) *Princípio da diferença* (A sociedade deve promover a distribuição igual da riqueza, exceto se a existência de desigualdades económicas e sociais gerar o maior benefício para os menos favorecidos.) *Princípio da oportunidade justa* (As desigualdades económicas e sociais devem estar ligadas a postos e posições acessíveis a todos em condições de justa igualdade de oportunidades.)

⁶ Teorias económicas da organização: A escola clássica (Principal ideia é que a economia tende a equilibrar-se *sem regulamentação por parte do Estado*. Entre os economistas clássicos é expressão popular "*laissez faire, laissez passer*" (deixar fazer, deixar passar), convencidos de que o melhor governo é o menos envolvido na economia. Os economistas clássicos defendem que “são os agentes privados que buscando seus próprios interesses conseguem incrementar o bem comum, sem pretendê-lo”. Eles fazem isso guiados pela "*mão invisível*" do mercado, famosa expressão cunhada pelo pai do liberalismo, Adam Smith. Além de Adam Smith, outros grandes escritores desta escola foram David Ricardo, Thomas Malthus, Jean-Baptiste Say e John Stuart Mill.) O marxismo (A teoria do valor-trabalho do Karl Marx: o valor dos produtos é determinado pela quantidade de trabalho que é incorporado na produção, sendo apenas uma parte desse valor atribuída aos trabalhadores em salários. A maior parte se destina a remuneração os proprietários de fábricas e capital, levando a uma concentração progressiva do capital em umas poucas mãos e a diminuição dos salários de funcionários piorando condições de vida da população. Em consequência, os mercados tornam-se incapazes de absorver a oferta dos produtores levando à grandes crises cíclicas que *exigem a intervenção do Estado para regular a atividade econômica*. Esta dinâmica iria levar a uma revolução social que acabaria com o sistema capitalista e conduziria ao estabelecimento de um sistema comunista.) A escola neoclássica (A teoria marginal de valor introduzindo na ciência econômica novos métodos e abordagens: o microeconômico.) A escola keynesiana (O mercado não é perfeito sendo *a intervenção do Estado na atividade econômica*

proposta é de um modelo burocrático modificado, procurando uma “*terceira via*, entre a pura *economização* da função pública e a burocracia antiquada de Max Weber.” (Pitschas, 2003: p. 31-46).

A temática do nível de intervenção do Estado na sociedade encontra-se ainda bem presente. Entre nós, Diogo Feio, abordando o futuro do Estado e a Europa, na intervenção oral proferida no fórum das políticas públicas em março de 2014, questionando os níveis de receita e despesa necessários para que o estado funcione, concluí que “o Estado do futuro não se pode igual ao que hoje conhecemos”. Diogo Feio defende a existência de vários estados dentro do Estado: o Estado facilitador, o Estado das funções da soberania e o Estado diplomata como tendo um papel estratégico fundamental: “É aqui que deverá estar o *core* desta forma de intervenção do Estado”. Diogo Feio defendeu ainda o papel central do estado diplomata num futuro próximo pós-Troika⁷, dando ênfase à capacidade de gerir os estados que compõem a zona euro através de consenso, debate construtivo e com perspetivas de futuro.

Como vimos, historicamente, é indissociável a figura do Estado da gestão de recursos de uma comunidade. Neste contexto, a postura dos diferentes tipos de Estado reflete-se na maior ou menor intervenção que estes têm na gestão dos recursos, nos planos que estes traçam para a condução da vida da comunidade. Desta forma, encontramos Estados com planos imperativos e Estados com planos indicativos, tal como foi exposto na evolução do Estado à luz da sua maior ou menos intervenção na sociedade.

Procurando classificar os Estados segundo as atividades que estes desenvolvem com enfoque na gestão dos seus recursos para a realização dos seus fins e no exercício das suas funções, os Estados adotam posturas díspares podendo-se identificar quatro tipologias de Estado: o Estado Gestor, o Estado Coordenador, o Estado Árbitro e o Estado Revolucionário (Fernandes, 2010).

Dos quatro tipos de Estados apresentados nesta classificação, é de notar que dois deles devem ser considerados anómalos. O Estado Árbitro nunca encontrou uma única manifestação histórica, dado que pautaria a sua existência por uma total submissão à lógica económica do liberalismo e por uma consequente ausência de plano para a sociedade e para a

necessária e essencial. Keynes é o principal precursor de economia mista e do Estado social. As suas contribuições deram ao Estado um papel que tinha sido negado por economistas clássicos e neoclássicos. O problema é que ao longo do tempo a despesa pública dos governos individuais que optaram por esta fórmula tem aumentado e os diferentes estados de bem-estar estão se tornando economicamente inviáveis.)

⁷ Como será mais tarde abordado.

gestão de recursos (dado que a “mão invisível” harmonizaria as ações dos indivíduos e das instituições da comunidade). O Estado Revolucionário, sendo um tipo de Estado em processo de mutação, logo, também não apresenta nenhum tipo de plano para a comunidade, pautando-se pela desorganização social.

Os Estados Gestores e os Estados Coordenadores encontraram concretização histórica, anteriormente exposta como estados que alternam entre estados com maior ou menor intervenção na sociedade. Os Estados Gestores são Estados que assumem a maior parte das tarefas inerentes à procura ativa do bem comum da sociedade, apresentando um plano imperativo que regula e define a forma como os recursos devem ser utilizados para a obtenção do bem comum. Por outro lado, os Estados Coordenadores são Estados que apresentando um plano indicativo, definindo as grandes orientações estratégicas para a utilização dos recursos da sua sociedade e promovendo o seu plano, a harmonização final, como se de uma mescla entre os Estados Árbitros e os Estados Gestores se tratasse. Estas posturas dos Estados quanto às atividades que desenvolvem no âmbito da gestão de recursos podem ser sintetizadas através do seguinte quadro:

Quadro.1.1- A Classificação dos Estados

Tipos de Estado	Postura
Estado Gestor	Plano Imperativo
Estado Coordenador	Plano Indicativo
Estado Árbitro	Sem plano
Estado Revolucionário	Sem plano

Fonte: Adaptado de Fernandes, 2010:119

A larga maioria dos Estados atuais pauta os seus comportamentos pelas linhas destes Estados Coordenadores, harmonizando a ação dos indivíduos, das instituições e da estrutura do Estado na gestão dos recursos comuns à comunidade.

1.2 A evolução dos modelos de Administração Pública

Verificada, no subcapítulo anterior, a importância da Administração Pública no aparelho do estado e a sua seminal importância para que o Estado cumpra as suas funções, salienta-se, tal como afirma Rocha que “A administração pública é quase tão antiga como a humanidade” (Rocha, 2013: 75-90), e que é um fenómeno indissociável do próprio conceito de Estado. A Administração Pública, da época áurea do estado quando os serviços públicos aparecem como resposta de solidariedade social por parte do estado, “está hoje a sofrer um embate extremamente forte de vários lados, o que obriga a rever profundamente o papel do serviço público e eventualmente põe até em causa a sua subsistência tal como a conhecemos” (Machete, 2003: 345-352).

Nos dias de hoje, o Estado sofre grandes pressões para melhorar a prestação de serviços ao cidadão e as empresas, por um lado, e ter a capacidade de as respostas às orientações políticas, por outro lado. Perante estes desafios, os recursos ao seu dispor são cada vez mais escassos, enquanto as falhas na sua prestação são cada vez mais visíveis e sistematicamente plasmadas nos meios de comunicação e nas redes sociais.

Gomes (2003) identifica os dois fatores de produção decisivos para a governabilidade num contexto de globalização como sendo: as informações e *o know how*, procurando o Estado “atrair conhecimentos, capacidades, tecnologias e capitais, procurando obter níveis sem precedentes de inovação, flexibilidade e agilidade” (Gomes, 2003:391).

Nesta quadro ganham cada vez mais importância as Tecnologias de Informação (TIC's) e os *Sistemas de Business Intelligence*, que são vistos como um salto qualitativo na reforma da administração pública. Pereira (2003) incide sobre o caminho da discussão académica acerca da existência de uma nova Sociedade de Informação⁸ ao emergir desta como nova área de atuação na União Europeia no setor das tecnologias da informação e comunicação (TIC), dando particular atenção aos objetivos enunciados na comunicação “*E-Europe 2002 – Impacte e prioridades*” que visavam analisar as consequências da administração pública eletrónica e o seu potencial na interação com os cidadãos/empresas e administrações publicas entre si.

⁸ Em 1993, no “Livro Branco sobre Crescimento, Competitividade e Emprego”, a UE apropria-se desta expressão, referindo-a pela primeira vez. A Comissão Europeia, em 1994, procede à publicação “A Europa e a Sociedade Global de Informação: Recomendações ao Conselho Europeu”, na sequência das recomendações do livro de 1993, sendo a Sociedade da Informação objeto do “Relatório Bangemann”

Em Portugal, este fenómeno recente, foi acolhido em 1995 pelo XIII Governo Constitucional com o intuito de utilizar as TIC's para racionalizar/modernizar a Administração Pública. A reflexão sobre as áreas⁹ de estudo plasmada no “Livro Verde para a Sociedade da Informação” leva a que sejam enunciadas linhas de evolução futura.

O plano da ação é orientado pela seguinte da visão: “até 2020 as administrações públicas e as instituições públicas da União Europeia deverão ser abertas eficientes e inclusivas prestando serviços públicos em linha integrais sem fronteiras personalizados e de fácil utilização a todos os cidadãos e empresas da União Europeia (UE) são utilizadas abordagens inovadoras na concessão e prestação de serviços melhores de acordo com as necessidades e exigências dos cidadãos e das empresas. as administrações públicas utilizam as oportunidades oferecidas pelo novo ambiente digital para facilitar a sua interação entre si e com as partes interessadas” (COM, 2016: 3)

Neste pressuposto vieram a ser estabelecidas três prioridades estratégicas:

1. Modernizar a administração pública com as TIC's através de vetores digitais cruciais
2. Proporcionar mobilidade transfronteiriça com serviços públicos digitais interoperáveis
3. Facilitar a impressão digital entre as administrações e os cidadãos /as empresas para serviços públicos de elevada qualidade.

Presente o que precede, e considerando que a Administração Pública, no ponto em que se encontra é uma evolução de modelos passados que de certa forma são um espelho dos desenvolvimentos da economia e do Estado (Madureira, 2004), importa identificar os grandes momentos evolutivos das principais doutrinas da Administração Pública.

O Modelo clássico de Administração, ou administração científica, o modelo Weberiano, ou modelo tradicional, caracteriza-se por uma separação entre política e administração¹⁰. Apesar das características gerais comuns do modelo clássico, (Rocha, 2013) importa sublinhar que os contributos norte-americanos¹¹ e europeus¹² são substancialmente diferentes. Os contributos do norte-americano Wilson passam pela integração da abordagem

⁹ Entre as 11 áreas destaca-se o *Estado Aberto*

¹⁰ A administração funcionava sob controlo do poder político, com base no modelo hierárquico da burocracia, composta por funcionários, admitidos com base em concursos, neutrais nas suas decisões e cujo objetivo é o interesse geral. A esta Administração compete apenas implementar as políticas, cabendo aos políticos a decisão e a formulação das mesmas. Rocha, 2013

¹¹ Segundo Wilson, mais tarde presidente dos Estados Unidos da América, “the field of administration is a field of business”, isso é, competiria à política definir as diretivas e a administração implementá-las, recorrendo aos princípios e técnicas de *management*.

¹² Na Europa, a Administração Pública competia a aplicação da lei dos regulamentos.

taylorista¹³ no ensino da administração. Entusiastas do pensamento taylorista procuraram aplicá-lo ao setor público, tanto mais que Taylor pensava que os funcionários públicos faziam apenas um terço daquilo que era possível num dia de trabalho.

No entanto, as características básicas¹⁴ da burocracia foram sistematizadas pelo sociólogo alemão Max Weber, defendendo a importância das regras formais para alcançar o sucesso. De acordo com Pitschas (2003), as vantagens do modelo ideal burocrático em termos de “boa governação” e de uma administração pública mais eficiente e eficaz, formulado por Max Weber através da *teoria da Organização Económica e Social*, residem no êxito das autoridades burocráticas por manter centralizado o comando e a coordenação das atividades administrativas, assegurando o controlo jurídico e a uniformidade dos procedimentos administrativos. As desvantagens prendem-se com o bloqueio da iniciativa individual dos funcionários públicos dos níveis hierárquicos mais baixos e o impedimento dos cidadãos de participar na formação das decisões administrativas. Nas funções públicas de rotina, aumenta a eficiência e produtividade devido a elevada especialização funcional, constituindo-se como vantagem da burocracia, enquanto a desvantagem dessas unidades especializadas é que leva à proliferação de autoridades paralelas e ao aumento dos custos de coordenação. Por último, se o relacionamento impessoal garante o tratamento imparcial e o julgamento objetivo de todos os cidadãos, por outro lado, este tratamento impessoal faz com que não seja prestada atenção suficiente aos direitos e necessidades individuais.

Nas palavras de Mozzicafreddo (2001), uma das razões das disfuncionalidades¹⁵ que caracteriza a administração pública assenta numa insuficiente burocracia sendo que a falta de recursos é compensada através do lançamento de novos impostos, medida esta que é conjugada com a desvalorização da moeda.

Não demoraram a aparecer as críticas à administração científica através da aparição da teoria das relações humanas na empresa, revelando que a eficiência não depende tanto da

¹³ F. Taylor (1912) parte de dois pressupostos fundamentais: (1) é possível e desejável estabelecer através do estudo sistemático e da aplicação dos princípios científicos a melhor maneira de fazer um trabalho e (2) os seres humanos têm predisposição para procurar a máxima recompensa com o mínimo de trabalho. Para ultrapassar este comportamento os gestores devem determinar com detalhe o que cada trabalhador deve fazer: assegurar através do controlo que as tarefas foram cumpridas e dar a remuneração correspondente ao desempenho.

¹⁴ *Hierarquia*- cada funcionário tem competências bem definidas na divisão hierárquica do trabalho e é responsável de perante o seu superior pelo seu desempenho; *Continuidade* - o emprego constitui uma ocupação a tempo integral, com um sistema de carreiras que oferece a perspectiva de avanços regulares; *Impessoalidade* - o trabalho é efetuado de acordo com regras, sem arbitrariedades de favorecimento, e cada decisão deve constar de despacho ou ata sobre a forma escrita; *Expertise* - os funcionários sobre recrutados de harmonia com o mérito e treinados para as suas funções. (Rocha, 2013).

¹⁵A este propósito ver os Elementos de disfuncionalidade na administração pública, Mozzicafreddo e Salis Gomes, 2001, p. 13

organização científica do trabalho, mas sobretudo da motivação dos trabalhadores. Esta teoria foi importada pelas organizações públicas traduzindo-se a sua mensagem em várias aplicações como por exemplo a gestão por objetivos e a disponibilização de formas várias de enriquecimento de funções.

Mais tarde, deu-se a sistematização da Doutrina da Administração Pública *new public management* através dos trabalhos de Hood (1991), cuja teoria pode sucintamente ser caracterizada pela proposta da utilização de uma gestão profissional, aplicação de medidas de performance, ênfase nos resultados alcançados, fragmentação das grandes unidades administrativas, competição entre agências, adoção de estilos de gestão empresarial e na otimização geral dos recursos, com destaque para os recursos financeiros. Em termos práticos, a *New Public Management* desdobra-se em três dimensões dominantes: primazia do mercado, estruturas organizativas e indicadores de performance:

1. primazia do mercado:

O pressuposto fundamental é o de que o setor público apresenta uma gestão deficiente, pelo que o primeiro objetivo de qualquer governante consiste na privatização de todas as atividades que podem ser desenvolvidas pelo mercado, tendo como consequência o tratamento dos cidadãos com clientes dos serviços públicos.

2. estruturas organizativas:

Consiste na substituição das estruturas hierárquicas definidas por Max Weber e na sua substituição por agências.

3. indicadores de *performance*:

Este novo modelo de gestão exige a medição e a análise de resultados, sendo definidos indicadores que permitam medir a eficiência e a qualidade obrigando assim a uma definição clara dos objetivos das alterações organizacionais.

Com a aplicação do conceito de *new public management* são efetuadas reformas administrativas e implementados novos princípios, dando-se primazia ao desempenho, à responsabilização, à otimização do aproveitamento das tecnologias de informação, ao mesmo tempo que aumentam as apostas na qualidade e desagregação das unidades de trabalho. O *New Public Management* aparece inicialmente não como corpo teórico de ideias sistematizados, mas como resultado de uma vontade substituir a gestão pública por uma gestão do tipo empresarial, que integra novos conceitos e instrumentos de gestão.

De acordo com Mozzicafreddo e Gomes (2001) o protagonismo da “nova gestão pública” desceu nos últimos anos, mas trouxe à boca de cena uma perspectiva que, partilhando com o *new public management* a defesa de uma “cultura dos resultados”, dá primazia à questão procedimental e não põe a tónica numa aproximação gestionária.

Tendo surgido já no século XXI, a doutrina do *New Public Service* apresentou-se como uma nova doutrina com um enfoque no cidadão, na sua relação com o Estado e nas suas prerrogativas de cidadania. Esta doutrina dá especial relevo à forma como o Estado deve servir o cidadão, de uma forma eficaz, eficiente e orientada para os resultados. (Denhardt e Denhardt, 2007). Esta doutrina pugna por um Estado reduzido e eficiente, que salvguarde os direitos de Cidadania da sua comunidade. (Denhardt e Denhardt, 2015).

Assim, propõem um “*New Public Service*” como alternativa ao modelo tradicional e aos modelos *managerialistas* então dominantes, com sete novos princípios para o novo serviço público que incluem, entre outros: o dever de servir em vez de comandar, ajudando os cidadãos a articular os seus interesses partilhados e ir de encontro a eles; a toma do interesse público como objetivo e não como produto derivado; e a valorização das pessoas, e não apenas da produtividade.

A construção deste modelo de governação inovadora resulta de uma síntese do modelo burocrático com a quase antítese do modelo *managerialista* e não é mais que uma resposta ideal de *governança* da causa pública e de cidadania democrática a um mundo globalizado e em crise em que tem de se determinar qual o melhor nível para suportar as decisões políticas, a fim de se assegurar respostas coesas e coordenadas entre os vários níveis de governação (local, nacional, internacional). Presente o que precede, importa pois identificar as principais diferenças entre estes modelos de administração:

Quadro 2.1– Diferenças entre modelos

	Modelo weberiano	New Public Management	New Public Service
Modelo de Estado	Estado Providência	Estado Neo-Liberal e Regulador	Estado-Parceiro / <i>Governance</i>
Configuração da estrutura	Burocracia centralizada	Agências descentralizadas e autónomas	Estruturas colaborativas

	Modelo <i>weberiano</i>	New Public Management	New Public Service
Configuração sistêmica da Organização	Funciona em sistema fechado	Aberta ao ambiente e em adaptação constante	Aberta, funcionando em rede e em modo cooperativo
Perante quem são responsáveis os funcionários públicos	Administrados	Clientes	Cidadãos
Fonte da legitimidade	Baseada na regularidade dos processos	Eficácia, eficiência e rentabilidade dos processos	Na transparência dos processos e na participação dos cidadãos nos mesmos
Primazia	Dos meios	Dos fins	Da cidadania
Orientação dos serviços públicos	Orientados para o cumprimento de normas	Orientados para o cliente	Orientados para o cidadão
Modo de condução da Administração Pública	Administração gerida para o cumprimento de normas e políticas	Administração gerida como um negócio	Administração gerida como uma democracia

Fonte: Adaptado de Cruz, S/D, S/N.

1.3 A importância da gestão de recursos numa administração pública modernizada

Numa sociedade globalizada, os Estados assumem parcerias com entidades e organizações internacionais, supranacionais e regionais, às quais vinculam certos comportamentos que são expressos de acordo com as figuras jurídicas do Direito Internacional Público. Estes comportamentos acabam por se traduzir em obrigações jurídicas junto à “Comunidade Internacional” (Miranda: 2006), ou seja, o Estado tem obrigações imperativas mediante os tratados, acordos e convenções aos quais se sujeita de forma legal e voluntária. Neste âmbito, e tendo estabelecido anteriormente que a Administração Pública é um instrumento ao serviço do Estado, é possível aferir que esta se encontra também ela balizada na sua ação aos instrumentos jurídicos aos quais o Estado se vinculou, sendo destinatária, de forma direta ou de forma indireta, das regras que o Estado aceitou em cumprir no âmbito da sua ação no Sistema Internacional.

Presente a quanto precede, e tendo sido estabelecida a influência que o sistema internacional pode ter sobre a Administração Pública, é de salientar que a procura dos princípios de eficácia e eficiência são uma preocupação constante neste universo, facto que é ilustrado pela sua evolução ao longo dos tempos, no sentido em que as metamorfoses da Administração Pública procuram não só acomodar as novas exigências da sociedade politicamente organizada, mas também acomodar-se ao recursos que o Estado tem disponíveis. Com efeito, na Administração Pública as pressões e constrangimentos são muito superiores aos do setor privado, particularmente quando se trata de gerir os recursos financeiros. A administração pública atual modernizada deve demonstrar que tem a capacidade de prestar melhores serviços públicos a um custo reduzido para a comunidade, sendo assim necessário criar e introduzir rapidamente serviços inovadores que sejam eficazes e eficientes.

Quando é abordada a questão de gestão de recursos pela administração pública trata-se não só de abordar a gestão de recursos financeiros e materiais à sua disposição, mas também a questão de como gerir recursos como o conhecimento, a informação e os recursos tecnológicos. O futuro das administrações públicas depende da inovação que conseguem imprimir, do conhecimento que sabem incorporar, da aprendizagem através dos resultados obtidos, da capacidade de mobilizar pessoas e organizações para uma nova cultura e ética do serviço público. Assim, a título de exemplo, e focando num contexto mais dinâmico voltado para as novas tecnologias, surgem novas tendências de modernização conhecida pelo termo

lato de *E-government*. Nas palavras de Gomes (2003), o *E-gouvernement* procura potenciar “o reconhecimento de novos direitos de participação pública, sem os quais não seria possível desenvolver a governança em moldes democráticos” (Gomes, 2003: 397). O *E-government*, procura ainda alcançar metas de eficácia e eficiência, procurando reduzir custos e providenciar serviços de qualidade ao cidadão.

Atualmente, refletindo sobre a necessidade do Estado atuar de forma eficaz e eficiente de forma a melhor gerir os seus recursos e verificando-se empiricamente a desaceleração do crescimento económico, fator ao qual se acrescentam fenómenos como o aumento da esperança média de vida, o envelhecimento da população ativa e a baixa taxa de natalidade, e conjugando estes fatores com as necessárias modificações na necessidade de alargar o espectro de ação do Estado, que tem o dever e a necessidade de corresponder às novas exigências da sua população, verifica-se que o Estado tem de aprofundar as suas funções em diversas áreas, com destaque nas áreas de saúde, educação e segurança social. Surgiu, conseqüentemente a necessidade do Estado aumentar as suas receitas, recorrendo a um aumento de um financiamento interno e externo, o que por sua vez faz gerar dívida, e que por sua vez, dá lugar a uma tendência de aumento da dívida do próprio Estado. Conseqüentemente, se é considerado importante ter uma administração pública perto do cidadão, verifica-se que este tipo de administração pública acarreta custos elevados para o mesmo cidadão, mantendo-se, no entanto, presente que é necessário garantir uma “uma administração pública mais eficaz, que custe menos e que pense mais no cidadão” (Arana, 2003)¹⁶.

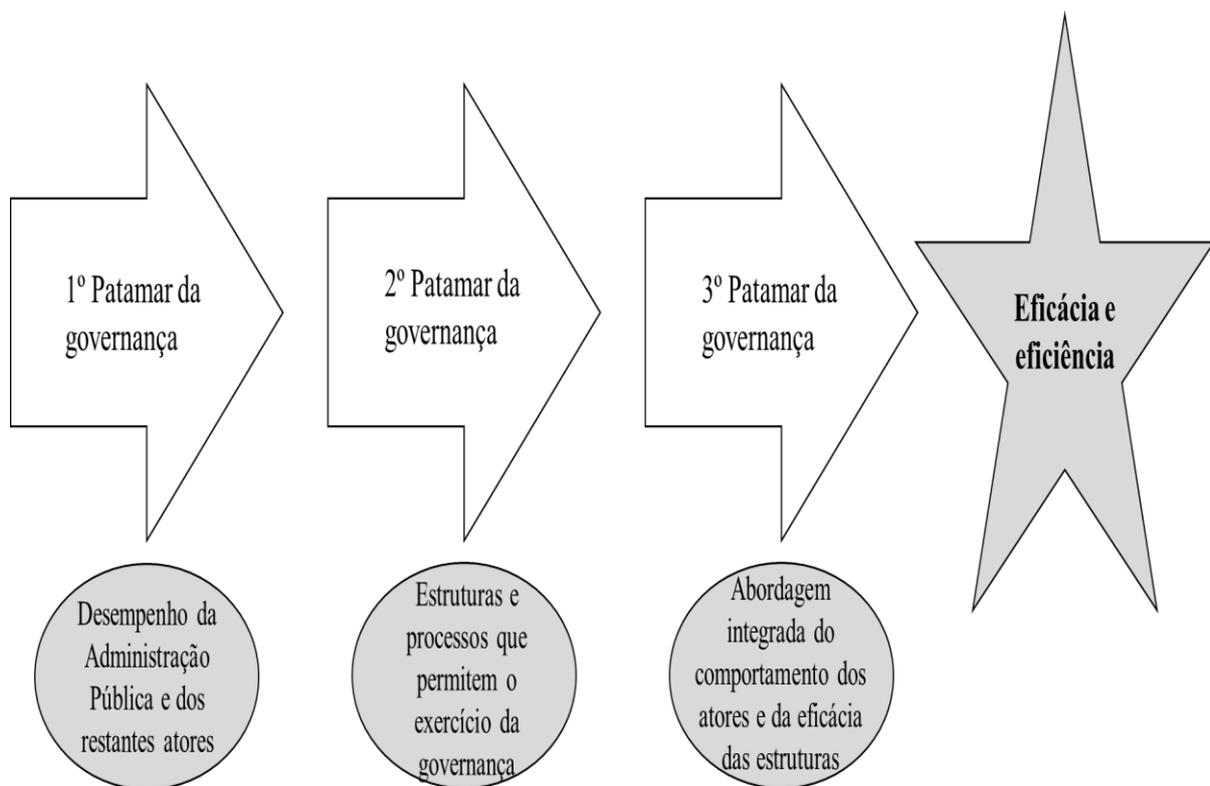
Sendo que a ação da Administração Pública é claramente essencial para uma boa gestão dos recursos que o Estado tem ao seu dispor no âmbito da execução dos seus fins e das suas funções, é necessário que a Administração Pública atue de forma eficaz e eficiente no âmbito da gestão dos Recursos do Estado. Assim, torna-se incontornável a necessidade de garantir que o exercício da governança é executado de forma holística, uniforme e com a produção dos maiores ganhos de eficácia e eficiência.

A governança, num sentido amplo, pode ser definida como sendo o conjunto dos modos e meios utilizados não só no processo de tomada de decisão dentro da estrutura do Estado, mas também como as ações inerentes ao processo de implementação das decisões

¹⁶ De salientar que Arana (2003) insiste que os modelos políticos e administrativos devem constituir-se a partir do cidadão e em função das suas necessidades coletivas, de acordo com os princípios da administração pública do Estado Social e Democrático de Direito pasmados na Constituição nacional.

desse mesmo Estado. É de salientar que ao conceito de governança estão-lhe associados diferentes tipos de atores, como sejam os atores locais, nacionais, internacionais, sindicatos, partidos políticos, grupos de pressão e de interesse, empresas privadas, etc. Esta multiplicidade de atores participa de forma direta ou indireta nos modos e nos meios que o Estado adota na prossecução dos seus interesses que têm sempre em conta os principais destinatários das políticas públicas – os cidadãos (Moro, 2001).

Figura 5.1 - Patamares de Governança



Fonte: Elaborado pela própria

Como é possível verificar nesta imagem, a governança compreende várias dimensões que conjugadas permitem alcançar metas de eficácia e eficiência em termos da gestão de recursos, isto é, a governança, tem de ser abordada em todos os seus níveis de forma a as entidades da Administração Pública, os parceiros privados e as Organizações Internacionais, que no fundo são os atores que participam direta ou indiretamente na implementação das decisões do Estado tenham uma ação que aliada às estruturas e aos processos onde se desenrolam as ações do Estado permitam uma abordagem fluida e integrada, para que se minimizem os atritos na obtenção dos objetivos.

Como é então possível verificar, a governança engloba não só as entidades envolvidas na aplicação das decisões do Estado, mas também abarca uma dimensão que associa os meios alocados à implementação dessas decisões e a harmonia que está associada à forma como todos os elementos se relacionam em termos da gestão total das decisões, políticas e ações que se procuram implementar. Assim, a Governança traduz-se, em traços gerais, na forma como a gestão dos recursos da comunidade é exercida (Konig, 2005).

CAPÍTULO 2: A DIMENSÃO FINANCEIRA DA INTERVENÇÃO PÚBLICA: O PORQUÊ DA CENTRALIZAÇÃO

O presente capítulo pretende abordar, através da visão gerada pelo prisma financeiro, a evolução do peso do Estado e da Administração Pública nas contas públicas. Esta análise que pretende essencialmente ilustrar este peso através de métricas quantitativas, vai focar-se, essencialmente, nos dados numéricos que quantificam o peso do Estado e da Administração Pública, podendo-se assim criar uma “imagem” que, vertida em números, ilustra em percentagens o valor que a despesa pública representa no universo do produto interno bruto nacional (PIB). Assim, o presente capítulo procura introduzir as especificidades do caso português em termos de gestão de recursos de acordo com o contexto específico que vigora desde a última década.

Para espelhar a dimensão financeira da intervenção pública, este capítulo segundo, está organizado em três subcapítulos, sendo que o primeiro subcapítulo procura enquadrar a problemática da gestão dos recursos pela comunidade internacional, analisando a tendência da evolução dos gastos de recursos no mundo em geral e na União Europeia em particular, centrando-se na dimensão financeira da intervenção pública no Estado Português, com particular atenção sobre a evolução do saldo das contas públicas e da austeridade, resultando em necessidade de modernização e de aplicação de reformas administrativas. Procura-se apresentar o quadro financeiro o qual, constituindo uma capa de realidade, necessitou de uma resposta integrada e completa de uma sociedade politicamente organizada com a clara necessidade de implementar novas soluções nos seus modelos de gestão de recursos e nas estruturas do seu aparelho de Estado.

O segundo subcapítulo terá subjacente a necessidade de reforma e a reforma administrativa em Portugal, abordando os requisitos e condições para a sustentabilidade das reformas. Na contextualização da conjuntura de emergência nacional, serão abordados os compromissos internacionais que o país assumiu no âmbito do Programa de Assistência Económica e Financeira que determinou as linhas gerais do Plano de Redução e Melhoria da Administração Central (PREMAC) como “compromisso de eficiência”. Procura-se focar a imperativa necessidade de adaptação e evolução das entidades constituintes do aparelho de Estado, face a uma nova realidade onde o aperfeiçoamento dos modelos de gestão e onde o aperfeiçoamento dos recursos do estado eram realidade categórica no contexto que se fazia sentir.

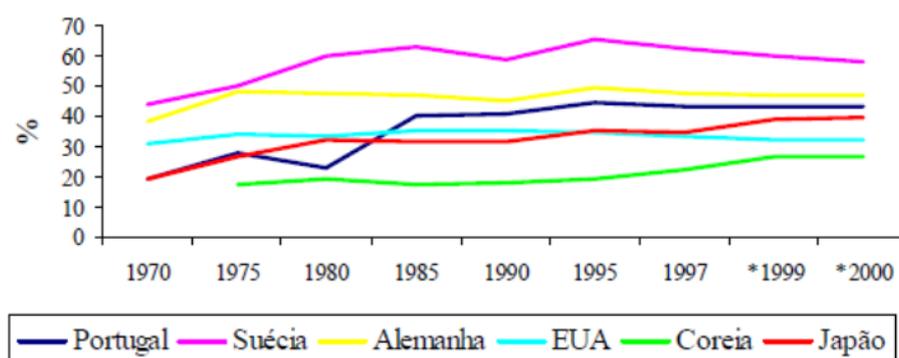
O terceiro subcapítulo foca-se nos objetivos de redução permanente de despesa e de implementação de modelos mais eficientes no funcionamento da administração, nomeadamente o plano de redução e melhoria da administração central que esteve na génese do modelo centralizado que será abordado no seguinte capítulo.

2.1 A gestão de recursos: o caso Estado Português

“Qualquer ação política que seja tomada melhorará, de facto, o desempenho do sistema económico. A ação pública, não menos que a ação privada, pode errar e ser ineficiente” (Santos, 2010: 149).

Em Portugal, as políticas adotadas na gestão nacional dos recursos comuns estão em consonância com a realidade existente na Zona Euro, bem como com a realidade existente na União Europeia e na Comunidade Internacional. Assim, importa realçar que o aumento do peso do Estado na economia não é um fenómeno europeu ou nacional, mas sim um sinal de progresso na segunda metade do século XX.¹⁷ Pelo prisma financeiro, importa refletir o crescente peso que as despesas públicas tiveram no produto interno bruto (PIB) nos Estados em geral.

Figura 1.2 - Evolução do Peso das Despesas Públicas no PIB



Fonte: Site oficial da OCDE

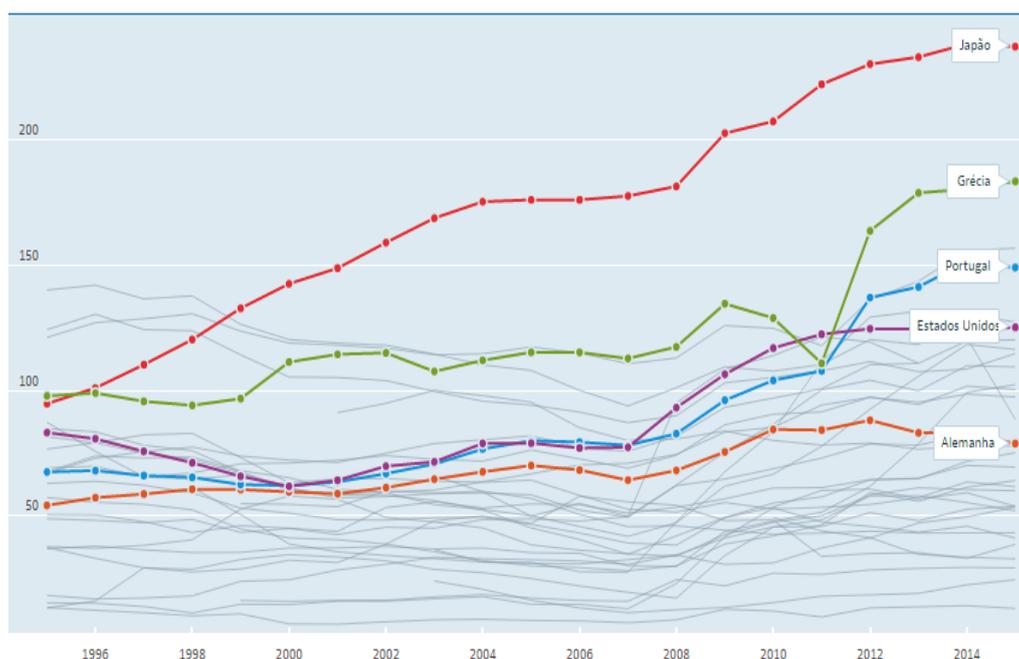
Para fazer face às necessidades de financiamento cada vez mais elevadas, devido às novas funções, responsabilidades e serviços públicos que Estado passou a assegurar, o financiamento estatal pela via dos impostos tornou-se inviável dando assim lugar a dívida pública como meio alternativa financiar as suas necessidades.

Importa assim retratar a tendência crescente que a dívida pública, um pouco por todo mundo, passou a assumir, com particularidade relevância no caso da Europa que é considerada a sede do maior mercado único e da segunda moeda mais utilizada a nível mundial.¹⁸

¹⁷ Retirado do discurso do Dr. Francisco Ventura Ramos, presidente do Conselho Diretivo do INA no discurso de abertura da Conferência Organizational Innovation in the Public Sector - Salão Nobre – 24 de Outubro de 2011

¹⁸ Retirado do “Livro branco sobre o futuro da Europa”

Figura 2.2 - Evolução da Dívida Pública no PIB



Fonte: Site oficial da OCDE

Para medir a evolução do défice do setor público administrativo em milhões de euros e percentagem do produto interno bruto gerado, os valores de seguida apresentados foram obtidos através do cálculo do défice do setor público administrativo (caso o valor seja negativo) ou do excedente do setor público administrativo (no caso do valor ser positivo) conforme estipulado no Tratado de Maastricht¹⁹.

Quadro 1.2 - Evolução do défice / excedente do setor público administrativo:

	União Europeia											
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
UE (28 países)	-1,6	-0,9	-2,5	-6,6	-6,4	-4,6	-4,3	-3,3	-2,9	-2,3	-1,6	-1,0
UE (27 países)	-1,6	-0,9	-2,5	-6,6	-6,4	-4,5	-4,3	-3,3	-2,9	-2,3	-1,6	-1,0
Área do Euro (19 países)	-1,5	-0,7	-2,2	-6,3	-6,2	-4,2	-3,7	-3,0	-2,5	-2,0	-1,5	-0,9
Área do euro (18 países)	-1,5	-0,7	-2,2	-6,2	-6,2	-4,2	-3,7	-3,0	-2,5	-2,0	-1,5	-0,9
Portugal	-4,3	-3,0	-3,8	-9,8	- 11,2	-7,4	-5,7	-4,8	-7,2	-4,4	-2,0	-3,0
Bélgica	0,2	0,1	-1,1	-5,4	-4,0	-4,1	-4,2	-3,1	-3,1	-2,5	-2,5	-1,0
Bulgária	1,8	1,1	1,6	-4,1	-3,1	-2,0	-0,3	-0,4	-5,5	-1,6	0,2	0,9
República Checa	-2,2	-0,7	-2,0	-5,5	-4,2	-2,7	-3,9	-1,2	-2,1	-0,6	0,7	1,6

¹⁹ O valor é apresentado como o crédito líquido das administrações públicas (+) e endividamento líquido (-) de acordo com o Sistema Europeu de Contas.

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Dinamarca	5,0	5,0	3,2	-2,8	-2,7	-2,1	-3,5	-1,2	1,1	-1,5	-0,4	1,0
Alemanha	-1,7	0,2	-0,2	-3,2	-4,2	-1,0	0,0	-0,1	0,5	0,8	1,0	1,3
Estônia	2,9	2,7	-2,7	-2,2	0,2	1,2	-0,3	-0,2	0,7	0,1	-0,3	-0,3
Irlanda	2,8	0,3	-7,0	-	-	-12,7	-8,0	-6,1	-3,6	-1,9	-0,5	-0,3
Grécia	-5,9	-6,7	-	13,8	32,1	-10,3	-8,9	-	-3,6	-5,7	0,6	0,8
Espanha	2,2	1,9	-4,4	-	-	-	-	13,2	-6,0	-5,3	-4,5	-3,1
França	-2,4	-2,6	-3,3	-7,2	-6,9	-5,2	-5,0	-4,1	-3,9	-3,6	-3,4	-2,6
Croácia	-3,4	-2,4	-2,8	-6,0	-6,5	-7,8	-5,2	-5,3	-5,1	-3,4	-0,9	0,8
Itália	-3,5	-1,5	-2,6	-5,2	-4,2	-3,7	-2,9	-2,9	-3,0	-2,6	-2,5	-2,3
Chipre	-1,0	3,2	0,9	-5,4	-4,7	-5,7	-5,6	-5,1	-9,0	-1,3	0,3	1,8
Letônia	-0,5	-0,5	-4,2	-9,1	-8,7	-4,3	-1,2	-1,2	-1,5	-1,4	0,1	-0,5
Lituânia	-0,3	-0,8	-3,1	-9,1	-6,9	-8,9	-3,1	-2,6	-0,6	-0,2	0,3	0,5
Luxemburgo	1,9	4,2	3,3	-0,7	-0,7	0,5	0,3	1,0	1,3	1,4	1,6	1,5
Hungria	-9,3	-5,0	-3,7	-4,5	-4,5	-5,4	-2,4	-2,6	-2,6	-1,9	-1,7	-2,0
Malta	-2,5	-2,1	-4,2	-3,2	-2,4	-2,4	-3,5	-2,4	-1,8	-1,1	1,0	3,9
Países Baixos	0,2	0,2	0,2	-5,4	-5,0	-4,3	-3,9	-2,4	-2,3	-2,1	0,4	1,1
Áustria	-2,5	-1,4	-1,5	-5,3	-4,4	-2,6	-2,2	-2,0	-2,7	-1,0	-1,6	-0,7
Polônia	-3,6	-1,9	-3,6	-7,3	-7,3	-4,8	-3,7	-4,1	-3,6	-2,6	-2,3	-1,7
Romania	-2,1	-2,7	-5,4	-9,2	-6,9	-5,4	-3,7	-2,1	-1,3	-0,8	-3,0	-2,9
Eslovênia	-1,2	-0,1	-1,4	-5,8	-5,6	-6,7	-4,0	-	-5,5	-2,9	-1,9	0,0
Eslováquia	-3,6	-1,9	-2,4	-7,8	-7,5	-4,3	-4,3	-2,7	-2,7	-2,7	-2,2	-1,0
Finlândia	3,9	5,1	4,2	-2,5	-2,6	-1,0	-2,2	-2,6	-3,2	-2,8	-1,8	-0,6
Suécia	2,2	3,4	1,9	-0,7	0,0	-0,2	-1,0	-1,4	-1,6	0,2	1,2	1,3
Reino Unido	-2,8	-2,6	-5,2	-	-9,4	-7,5	-8,2	-5,4	-5,4	-4,3	-3,0	-1,9
				10,1								

Fonte dos dados: *Site* oficial da Base de Dados Portugal Contemporâneo (PORDATA)

O quadro que antecede permite aferir que ao nível da União Europeia (28 países, 27 países ou 19 países – área do euro), os valores negativos apurados relativamente ao setor público administrativo são indicadores de orçamentos deficitários, apesar da existência de excedentes pontuais. Da análise à tabela acima apresentada, pode-se concluir pela inexistência de países que ao longo do período 2006-2017 conseguiram manter, ano após ano, um saldo excedentário das contas do setor público, isto é, sem prejuízo de apresentarem valores excedentários (no caso de países como Finlândia, Estônia, Dinamarca, Bélgica) em alguns exercícios (anos), apresentam valores deficitários em determinado momento. Relativamente à realidade nacional, os valores (em % de PIB) de défice anuais mantem-se superiores às médias europeias, verificando-se contudo uma tendência de diminuição do défice desde 2010, que será abordada de seguida no sentido de identificar se houve uma melhoria das receitas ou uma diminuição das despesas (em % do PIB).

Relativamente à gestão dos recursos do nosso país e à dimensão da nossa Administração Pública face a essa gestão de recursos e à dimensão das administrações públicas da Zona Euro, respetivamente da União Europeia, consta do seguinte quadro:

Quadro 2.2- Indicadores de grandeza da Administração Pública
/ Setor Público Administrativo para o ano de 2010

PAÍS	TOTAL DA RECEITA	TOTAL DA DESPESA	CONSUMO FINAL	FORMAÇÃO BRUTA DE CAPITAL FIXO	SALÁRIOS PAGOS
	Porcentagem do PIB				
Alemanha	43,9	43,9	18,0	1,5	6,9
Bélgica	48,7	48,8	22,4	1,7	11,8
Chipre	47,2	43,9	17,8	3,1	14,6
Eslovénia	43,2	43,3	18,2	3,7	10,9
Espanha	41,0	38,8	18,4	3,8	10,2
França	49,9	52,6	23,3	3,3	12,9
Grécia	40,2	43,1	16,6	3,0	11,1
Holanda	46,3	45,9	25,3	3,4	9,3
Irlanda	36,7	36,4	16,8	4,2	9,9
Itália	46,6	48,5	19,8	2,4	10,7
Luxemburgo	40,5	37,5	15,0	3,8	7,3
Portugal	43,1	45,7	20,2	2,4	12,9
Zona Euro	45,6	46,3	20,1	2,6	10,1
Bulgária	41,2	37,8	16,2	4,8	9,0
Dinamarca	55,1	50,6	25,9	1,8	16,7
Estónia	36,9	33,7	17,1	4,4	9,2
Hungria	44,6	50,1	21,2	3,6	11,4
Polónia	40,4	42,4	18,0	4,1	9,6
Reino Unido	43,6	44,0	21,1	1,8	10,8
Roménia	34,4	36,9	15,9	5,5	9,7
Suécia	56,0	52,5	25,9	3,1	15,1
União Europeia	45,8	45,9	20,4	2,6	10,4
E. U. América	32,5	35,6	16,2	2,8	9,8
Japão	36,6	38,2	17,6	3,1	n.d.

Fonte: Adaptado de J. Albano Santos – *Economia Política*, 2010: 36.

O quadro acima ilustra claramente que no ano de 2010 o volume dos recursos que os Estados consomem na sociedade é de aproximadamente 50%, não estando os valores da receita, nem os valores da despesa nacional afastados da realidade europeia.

Dada a melhoria do défice em % PIB, importa observar se os valores para o ano de 2011 e seguintes, apresentados no quadro infra, refletem, por um lado, o esforço efetuado para inverter a tendência de crescimento do estado e dos recursos que consome ou se, por outro lado, a diminuição dos valores deficitários deve-se à uma melhoria das receitas públicas em % do PIB.

Quadro 3.2 - Administrações Públicas PT:
Despesas, receitas e défice/excedente em % do PIB

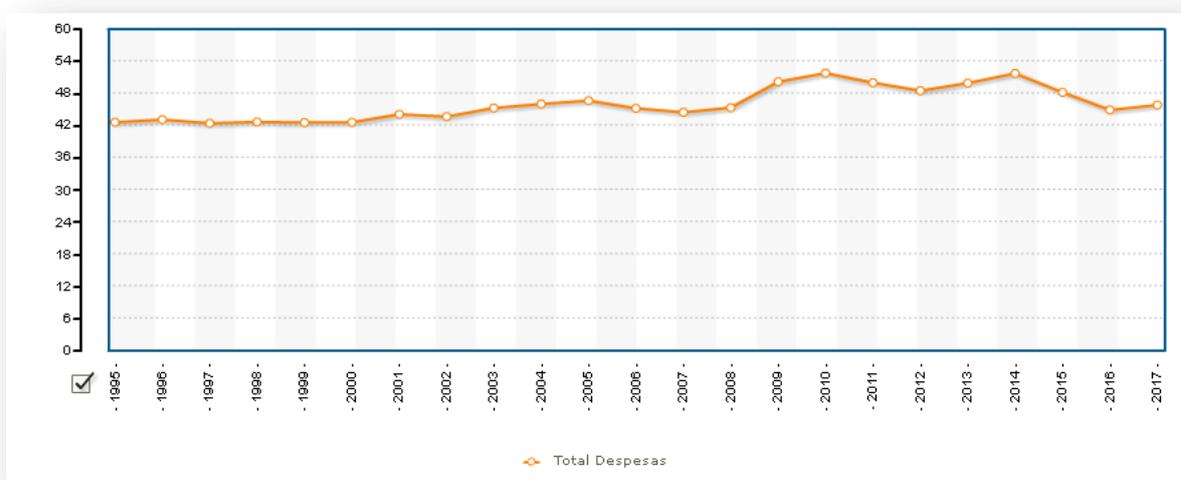
Anos	Despesas das AP em % do PIB	Receitas das AP em % do PIB	Défice público em % do PIB (Receitas-Despesas)
2011	50	42,6	-7,4
2012	48,5	42,9	-5,7
2013	49,9	45,1	-4,8
2014	51,8	44,6	-7,2
2015	48,2	43,8	-4,4
2016	Pro 44,9	Pro 43,0	Pro -2,0
2017	Pre 45,9	Pre 42,9	Pre -3,0

Fonte dos dados: *Site* oficial da Base de Dados Portugal Contemporâneo (PORDATA)

Os dados recolhidos e apresentados no quadro supra, identificam variações tanto do lado da despesa como do lado da receita, numa perspetiva de ambidextria da gestão de recursos públicos, resultado da aplicação de políticas orçamentais que visam por um lado o aumento da receita com a necessidade simultânea de diminuição da percentagem de gastos associados ao funcionamento da administração pública.

Portanto, importa analisar a evolução das tendências do total das despesas públicas, constituídas por despesas correntes ou despesas de funcionamento e despesas de capital ou despesas de investimento. Para melhor visualização, será graficamente apresentada a evolução do total despesas desde 1995, que permite observar que os últimos anos são os períodos que registam maiores variações e alterações de tendências.

Figura 3.2 - Despesas correntes e de capital (total) das Administrações Públicas PT em % do PIB



Fonte dos dados: *Site* oficial da Base de Dados Portugal Contemporâneo (PORDATA)

Na figura 3.2 verificamos a oscilação da despesa no seu todo, pelo que importa aferir o peso dos gastos públicos, em percentagem do PIB, por tipologia. Por um lado pretende-se verificar se o maior valor de despesa corresponde as despesas correntes (despesas com o pessoal entre outras) ou se, tendencialmente, a variação deve-se as políticas de investimento que tem correspondência nas despesas de capital. Com este intuito, foram recolhidos os dados que serviram de base a construção do quadro seguinte.

Quadro 4.2 - Rácio % PIB

Anos	Despesas		
	Total	Despesas correntes	Despesas de capital
+ 1995	42,6	37,4	5,2
2000	42,6	37,6	5,1
2001	44,1	38,1	6,0
2002	43,7	38,8	4,9
2003	45,3	40,2	5,2
2004	46,1	40,6	5,5
2005	46,7	41,7	5,0
2006	45,2	41,2	4,0
2007	44,5	40,8	3,7
2008	45,3	41,5	3,8
2009	50,2	45,3	4,9
2010	51,8	44,6	7,2
2011	50,0	45,6	4,4
2012	48,5	45,3	3,3
2013	49,9	46,8	3,2
2014	51,8	45,6	6,2
2015	48,2	43,9	4,3
2016	Pro ²⁰ 44,9	Pro43,0	Pro1,9
2017	Pre ²¹ 45,9	Pre41,5	Pre4,3

Fonte dos dados: *Site* oficial da Base de Dados Portugal Contemporâneo (PORDATA)

Observando a realidade nacional, em Portugal têm ocorrido, de facto, profundas reformas no setor público, reconhecidas pelos principais organismos internacionais que

²⁰ Pro - Valor provisório

²¹ Pre - Valor preliminar

avaliam a gestão dos recursos públicos através das políticas públicas dos países. Assim, os dados acima assinalados demonstram, em termos quantitativos, o impacto da aplicação das reformas na evolução da estrutura e na dimensão das despesas públicas.

Em grande medida, reformar tem significado reduzir o tamanho do Estado e do emprego público, por um lado, e modernização administrativa, introdução da administração eletrónica e, melhoria dos modelos de gestão, por outro. Dito de outro modo, os Governos têm vindo a assumir expressamente nos seus programas objetivos com vista a alcançar a modernização da administração pública portuguesa, aos quais tem sido dada uma crescente importância.²²

A gestão de recursos carece de coerência no uso dos princípios de racionalização dos serviços públicos pelos quais se rege e de aumento da eficiência económica dos mesmos, ajustando a Administração Pública progressivamente de forma a responder às necessidades da sociedade que ao Estado cumpre satisfazer, face aos recursos financeiros que pode despende.

Da necessidade de emagrecimento do Estado, aparece a discriminação da despesa pública com o propósito de fazer sobressair e facilitar a identificação das “gorduras” do Estado²³, para se proceder posteriormente à sua eliminação. São retomados assim conceitos do pensamento liberal, aperfeiçoados através do neoliberalismo, traduzindo a ideia de que o mercado normalmente fornece parâmetros muito mais eficientes e que deviam ser tomados com exemplos, criando-se condições para a revisão dos serviços públicos e para aumentar o seu grau de eficiência e racionalidade.

O caminho seguido nos últimos anos foi balizado pela ideia de que era necessário ter menos estado e melhor estado, pelo que foram várias as formas e tentativas de chegar à dimensão ótima do Estado através da alteração de estruturas, com vista à diminuição dos défices públicos que se têm vindo a verificar no contexto da evolução da despesa pública.

À austeridade²⁴ foi-lhe subsistente a ideia de que Estado tinha muitas gorduras, pelo que era óbvio que uma das principais medidas seria a transformação do aparelho de Estado através de diminuição dos gastos com a administração pública, com vista à diminuição do nível da dívida pública.

²² Para o conjunto de medidas de modernização da Administração Pública constantes dos programas dos X ao XIV Governos Constitucionais consultar Amendoeira (2003), em Mozzicafredo, Salis Gomes e Batista, 2003, p. 190

²³ Nasce a ideia de que o estado teria de “emagrecer” (Machete, 2003: p. 345-352)

²⁴ A austeridade não pode entender-se como privação do necessário, mas sim como ajuste ao necessário, e consequentemente, limitação do supérfluo. (Arana, 2003)

Neste quadro, e perante a escassez de recursos, o Estado vê-se obrigado à reinventar-se e proceder a mudanças nos seus próprios recursos de gestão.

2.2 A necessidade da reforma administrativa em Portugal

Os modelos de reforma sistematizados por Mozzicafreddo (2001)²⁵ – desburocratização como problema organizacional do *New Public Management* – e reorganização e modernização enquanto problemas organizacionais da *nova administração pública* – e os princípios orientadores que regem cada uma das experiências elaboradas, evidenciam a forma como as atuais administrações acumulam disfuncionalidades.

Nas palavras de Peters (2001), de mudança em mudança, a reforma do setor público tem sido continua. “Reformámos e constatamos que as reformas tiveram os seus benefícios, mas também os seus custos, pelo que ainda há muito a fazer para que o governo funcione como a maioria dos cidadãos e dos políticos gostaria.” (Peters, 2001: 60)

Mas o que é reformar? Uma mudança planeada, direcionada, pensada. A experiência das reformas nas administrações públicas foi teorizada, diversas foram as investigações que focaram as propostas das reformas no início e fim do mesmo mandato. A percentagem das propostas de reforma que se concretizaram em reformas não é animadora, assim como o número elevado de propostas de reforma profunda que não chegam a sair do papel.

No caso português, a reforma da administração pública não só gozou de vontade política na altura da sua implementação, como foi uma imposição das instituições europeias. As mudanças conduzidas e implementadas nos últimos anos em Portugal, na sua maioria adotadas em contextos de emergência, funcionaram por consequência como respostas de curto prazo às crises das contas públicas do país e a subsequente pressão dos credores internacionais. Esta atuação responsiva tem como consequência a adoção de políticas e reformas menos sustentáveis no longo prazo. (Rosalino, 2015).

Várias foram as reformas realizadas nos últimos anos pelos vários governos, tendo como áreas centrais de atuação²⁶:

- “- *A reorganização e redimensionamento das Administrações Públicas;*
- *Melhoria dos modelos de governação e gestão das Administrações Públicas;*
- *Revisão e reforço dos instrumentos de gestão de recursos humanos Administrações Públicas;*
- *Revisão e simplificação dos regimes laborais do setor público;*

²⁵ Ver os Modelos de reforma da administração pública (ideal tipo) na ótica do Mozzicafreddo e Salis Gomes, 2001, p. 20

²⁶

- *Revisão dos regimes jurídicos de proteção social do setor público* “(Rosalino, 2015:544) e das quais importa enumerar a título meramente informativo as seguintes:

“- *Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE e PREMAC)*;

- *Reforma dos regimes de vinculação, de carreiras e de remuneração dos trabalhadores em funções públicas*;

- *Reforma do sistema de avaliação do desempenho de serviços públicos, dirigentes e trabalhadores*;

- *Desenvolvimento da “administração eletrónica”*;

- *Simplificação Administrativa (Programa SIMPLEX)*;

- *Reorganização das redes de educação, segurança, serviços de saúde, serviços de justiça e serviços externos*;

-*Reorganização administrativa territorial autárquica*; “(Rosalino, 2015:544)

A aplicação das reformas tem subjacente a sustentabilidade das mesmas reformas no longo prazo, pelo que a reforma deve ser equilibrada, requerendo uma ampla visão estratégica e garantindo a equidade entre as gerações nos sacrifícios exigidos.

Quadro 5.2 – Requisitos e condições para a sustentabilidade das reformas

	Reforma deve ser		Condições de sucesso
Processo contínuo de adaptação do Estado à realidade do país e às necessidades dos cidadãos	Eficiente e eficaz em contexto de urgência e de promoção da sustentabilidade a médio/longo prazo		Pragmatismo ²⁷ - 57% da despesa primária é com pensões e salários - na avaliação de todas as despesas que impliquem compromissos financeiros inter-geracionais ²⁸
	Não constrangida por decisões anteriores que coloquem em risco o futuro do país e pelos poderes do próprio Estado		Determinação: - para alterar regimes não equitativos e em que as alterações apenas para o futuro não são suficientes; - para enfrentar a resistência à mudança
	Coerente com a identificação dos problemas de base e com os propósitos visados		Consciência de que os processos de reforma implicam: - nacionalização e poupança - investimento e inovação.

Fonte: Adaptado de Hélder Rosalino, 2015: 533

²⁷ Se a abordagem deve ser pragmática e flexível, os princípios subjacentes às reformas a serem implementadas devem ser firmes e constantes (Rosalino, 2015)

²⁸ Isto porque, em última análise, mesmo a melhoria da eficiência no uso dos recursos do Estado é não apenas um fim, mas simultaneamente uma pré-condição para promover a solidariedade social chegando aos que efetivamente e realmente precisam e também de aliviar os encargos a serem deixados às futuras gerações de portugueses (Rosalino, 2015)

Estão subjacentes à reforma conceitos de transformação de estruturas e processos, através da alteração dos modelos de gestão administrativa e orçamental, com a consequente modificação e possível evolução do enquadramento que regula a atuação dos dirigentes e dos recursos humanos para a melhoria funcional e organizacional dos organismos que integram a Administração. O mesmo é dizer que a reforma da Administração Pública, orientada para a melhoria da eficiência e eficácia na utilização dos meios colocados pelos cidadãos à disposição do Estado, está inerentemente ligada à gestão dos ciclos orçamentais.

No processo contínuo de adaptação do Estado à realidade do país e às necessidades dos cidadãos, quando se trata de reformas a encetar na Administração Pública, o foco do debate deve estar centrado na boa gestão dos recursos e meios que o Estado tem ao seu dispor para garantir a execução das funções a que se encontra obrigado perante a sociedade, que é em grande medida condicionada pela necessidade de consolidação das contas públicas.

Em maio de 2011, devido a uma situação *in extremis*, o Estado Português, ao abrigo das suas prerrogativas de soberania, acordou com a Comissão Europeia (CE), o Banco Central Europeu (BCE) e o Fundo Monetário Internacional (FMI), vulgo *troika*, a concessão de um apoio financeiro que ascendia ao valor total de 78 mil milhões de euros. Este apoio financeiro, que ficaria conhecido como o Programa de Ajustamento Económico e Financeiro (PAEF), estava assente, à semelhança do que havia acontecido na Irlanda, na Grécia e no Chipre, em três pilares distintos (Mendes, 2015):

- A Sustentabilidade das finanças Públicas;
- A Estabilidade do Sistema Financeiro;
- A competitividade e as reformas estruturais.

Naturalmente, a *troika* ao conceder a ajuda financeira impôs determinadas condições ao Estado Português. Estas condições, que embora tenham sido positivadas em três memorandos distintos, ficaram conhecidas como o “Memorando de Entendimento” (MdE), que haveria de ser sujeito a avaliações periódicas por parte dos elementos da *troika*.

Na sequência das imposições apresentadas ao Estado Português, este viu-se obrigado a reestruturar e tomar várias medidas de dimensão draconiana no que diz respeito à Reforma do Estado e à reforma do sistema de Pensões. Estas medidas decorreram em quatro eixos distintos (Mendes, 2015):

- Ajustar a Dimensão da Administração Pública;
- Ajustar a política de remunerações da Administração Pública;

- Medidas setoriais por ministério e por área;
- Reforma do sistema de Pensões.

Não sendo o MdE o objeto central desta dissertação, é, no entanto, de sublinhar que a Administração Pública Portuguesa esteve vinculada às condições impostas ao Estado Português, e foi obrigada a desenvolver esforços no sentido de otimizar os seus recursos com vista à obtenção de fins de eficácia e eficiência. Muitas vezes, estes esforços traduziram-se na redução, fusão e extinção de entidades da Administração Pública.

2.3 Pressupostos: as estruturas antes do Plano de Redução e Melhoria da Administração Central

É notório que as reformas da Administração Pública concretizadas nos últimos anos, quer em Portugal, quer na maioria dos países europeus, foram direcionadas para a redução da despesa e do número de trabalhadores no setor público, devido a perceção, na generalidade dos países, de que reformar significa reduzir o tamanho do Estado.

No contexto de emergência nacional e perante os compromissos internacionais que o país assumiu no âmbito do Programa de Assistência Económica e Financeira, assinado em 2011 e terminado em 2014, numa lógica marcada pela necessidade de cumprir objetivos essencialmente quantitativos previstos no programa e pela urgência na implementação das medidas importa abordar neste subcapítulo, de entre as mais importantes reformas já afloradas, a reestruturação da Administração Central do Estado.

O Decreto-Lei n.º 117/2011, de 15 de Dezembro, no seu preâmbulo, realça que “ O XIX Governo Constitucional determinou as linhas gerais do Plano de Redução e Melhoria da Administração Central (PREMAC) como “compromisso de eficiência” reconhecendo que “*o primeiro e mais importante impulso do Plano deveria, desde logo, ser dado no processo de preparação das leis orgânicas dos ministérios e dos respetivos serviços. Trata -se de algo absolutamente estruturante, por um lado, para o início de uma nova fase da reforma da Administração Pública, no sentido de a tornar eficiente e racional na utilização dos recursos públicos e, por outro, para o cumprimento dos objetivos de redução da despesa pública a que o país está vinculado. Com efeito, mais do que nunca, a concretização simultânea dos objetivos de racionalização das estruturas do Estado e de melhor utilização dos seus recursos humanos é crucial no processo de modernização e de otimização do funcionamento da Administração Pública. Importava decididamente repensar e reorganizar a estrutura do Estado, no sentido de lhe dar uma maior coerência e capacidade de resposta no desempenho das funções que deverá assegurar, eliminando redundâncias e reduzindo substancialmente os seus custos de funcionamento.*”

Com efeito, para os exercícios de 2012 e seguintes, é manifesta a preocupação dos governos com a diminuição de custos. Tratar-se-ia da eliminação ou extinção de organismos e departamentos através da fusão, reestruturação ou integração em organismo distinto com missão similar.

Pretende-se testar se, no período que medeia 2013 a 2015 inclusive, através do modelo centralizado foram atingidos os objetivos primordiais da reforma do Ministério de Finanças de eliminação de redundâncias e redução de custos de funcionamento, dada a preocupação manifestada pelo governo de otimização dos recursos humanos, materiais e financeiros, com particular reconhecimento do papel essencial cometido às secretarias-gerais.

Atualmente, o entendimento do legislador sobre o significado da eficiência da Administração Pública, traduz-se essencialmente em *“melhorar significativamente a prestação dos serviços públicos, gastando menos, pressupõe a promoção da partilha de serviços e recursos e a melhoria dos instrumentos de gestão dos dirigentes máximos, nomeadamente, pela criação de serviços especializados em determinadas áreas transversais” e da simplificação da gestão pública como tratando-se de “não replicar nos vários órgãos e serviços funções que podem, com economia, eficiência e eficácia, ser concentradas em estruturas especialmente vocacionadas para esse fim, libertando-os e concentrando-os para as funções que constituem a sua razão de ser e que são específicas da sua missão estatutária.”*²⁹

A estrutura existente antes do Plano de Redução e Melhoria da Administração Central (PREMAC) foi considerada pesada, disfuncional, demasiado complexa para a vocação dos serviços, impedindo que os organismos se focassem nas suas missões, por se considerar que as atribuições se encontravam dispersas, com nítida duplicação de esforços, pelo que dever-se-iam criar novas estruturas e rever as atribuições de cada entidade tendo sempre subjacente princípios de eficiência e eficácia na utilização dos escassos recursos materiais, financeiros e humanos.

O Plano de Redução e Melhoria da Administração Central, com o respetivo plano de trabalhos foi aprovado em 20 de julho de 2011.

Objetivos de redução permanente de despesa e de implementação de modelos mais eficientes no funcionamento da administração central -conforme consta do Relatório PREMAC- aprovado e divulgado publicamente a 15 de setembro, foram atingidos, com reduções na ordem dos 40% nas estruturas de nível superior da Administração Central e de 27% no número de cargos de dirigentes.

²⁹ A Portaria n.º 26/2018, de 19 de janeiro, traduz o Programa do XXI Governo Constitucional, em matéria de organização e funcionamento dos serviços, com principal destaque em “dois grandes vetores indissociáveis: a aposta na eficiência da Administração Pública e a simplificação da gestão pública. “

Quadro 6.2 – Alterações do PREMAC

MF	Dirigentes Superiores (DS)	Dirigentes Intermedios (DI)	DS+DI
Situação inicial (anterior ao PREMAC)	69	547	616
Proposta PREMAC	55	411	466
Taxa de redução	20,29%	24,86%	24,35%
7 (em 13) Entidades com os respetivos processos de reorganização finalizados/diplomas publicados	36	392	428

Fonte: Relatório PREMAC, 2012 - Elaborado pela própria

Os dados acima apresentados constam do “Relatório final de aplicação - Plano de Redução e Melhoria da Administração Central PREMAC”, aprovado e divulgado publicamente pela Secretaria de Estado da Administração Pública, com a informação atualizada à data de 16 de novembro de 2012.

Com base nos dados disponíveis, calculou-se a taxa de redução de cargos dirigentes no Ministério das Finanças, correspondendo a diminuição de cargos dirigentes de cerca de 24%, a uma redução de cargos de dirigentes superiores em cerca de 20% e de dirigentes intermédios em cerca de 25%.

A redução de cargos dirigentes ao nível da Administração Pública (Direta, Indireta e Outros Organismos cf. PREMAC), foi identificada no referido relatório como variação global e consta do seguinte quadro:

Quadro 7.2 – Cargos de Dirigentes

Situação inicial		Relatório PREMAC de 15 de setembro		Variação global	
Dirigentes Superiores	Dirigentes Intermédios	Dirigentes Superiores	Dirigentes Intermédios	Dirigentes Superiores	Dirigentes Intermédios
715	5571	440	4135	-275	-1436
6286		4575		-1711	
				-38%	-26%
				-27%	

Fonte: Relatório PREMAC 2012, p. 3

Comparando as variações obtidas - a nível de Ministério das Finanças em contraponto com as percentagens apresentadas para a Administração Pública no seu todo – podemos

concluir que apesar de serem significativas as reduções de dirigentes no MF, as percentagens são inferiores aos valores globais de 27% dos cargos dirigentes.

A redução do número de dirigentes intermédios aproxima-se em percentagem sendo de 25% no MF e de 26% na AP.

Relativamente à redução de cargos de dirigentes superiores a discrepância é visível, sendo a percentagem verificada no caso do MF (20,29%) é quase metade da variação correspondente a AP no seu todo (38%).

A importância da redução ou alteração dos números de dirigentes releva em contraponto com as variações de funcionários e mapas de pessoal de cada organismo do Ministério das Finanças, que será objeto de apreciação no capítulo que se segue.

Para a concretização simultânea dos objetivos de racionalização das estruturas do Estado e de melhor utilização dos seus recursos humanos, os lugares de direção superior de 1.º e 2.º graus e de direção intermédia de 1.º grau, foram definidos através de legislação, conforme quadro seguinte:

Quadro 8.2 - Estrutura com a proposta PREMAC:2012

MF	Dirigentes Superiores (DS) 1º e 2º grau	Dirigentes Intermédios (DI) 1º grau	DS+DI
DGAEP Decreto Regulamentar n.º 27/2012, 29 de fevereiro	3	6	9
DGO Decreto-Lei n.º 191/2012, 23 de agosto	5	15	20
DGTF Decreto-Lei n.º 156/2012, 18 de julho	4	9	13
GPEARI Decreto Regulamentar n.º 48/2012, 22 de agosto	3	5	8
IGF Decreto-Lei n.º 96/2012, 23 de abril	5	12	17
SGMF Decreto Regulamentar n.º 37/2012, 10 de abril	3	6	9
TOTAL	23	53	76

Fonte: Legislação acima identificada –Elaborado pela própria

Partindo dos pressupostos acima elencados, baseado nos balanços sociais disponíveis, foi elaborado o quadro síntese da evolução dos quadros dirigentes superiores (de 1º e 2º grau)

e dos quadros dirigentes intermédios de 1º, 2º e 3º grau, com o objetivo de verificar se as alterações introduzidas produziram algum impacto na estrutura dirigente.

Quadro 9.2 – Evolução das carreiras

2012							
Cargo, carreira ou categoria	DGAEP	DGO	DGTF	GPEARI	IGF	SGMF	Total
Dirigentes Superiores (1º e 2º grau)	3	4	4	3	5	3	22
Dirigentes Intermédios (1º, 2º e 3º grau)	12	40	18	5	11	10	96
Total							118
2013							
Cargo, carreira ou categoria	DGAEP	DGO	DGTF	GPEARI	IGF	SGMF	Total
Dirigentes Superiores (1º e 2º grau)	3	3	4	2	3	2	17
Dirigentes Intermédios (1º, 2º e 3º grau)	12	43	19	8	9	9	100
Total							117
2014							
Cargo, carreira ou categoria	DGAEP	DGO	DGTF	GPEARI	IGF	SGMF	Total
Dirigentes Superiores (1º e 2º grau)	3	5	4	2	3	3	20
Dirigentes Intermédios (1º, 2º e 3º grau)	11	40	19	8	10	8	96
Total							116
2015							
Cargo, carreira ou categoria	DGAEP	DGO	DGTF	GPEARI	IGF	SGMF	Total
Dirigentes Superiores (1º e 2º grau)	3	5	4	3	5	3	23
Dirigentes Intermédios (1º, 2º e 3º grau)	9	41	19	12	8	8	97
Total							120

Fonte: Dados retirados do Balanço Social de cada organismo - Elaborado pela própria

Da conjugação dos dados disponíveis, verifica-se que apenas em 2015 o total de cargos dirigentes superiores previsto (de 23) foi atingido, pelo que, nos anos de 2013 a 2014 o número de dirigentes superiores em exercício de funções foi inferior ao total previsto na lei orgânica do organismo. A DGO e a SGMF, em 2014, apresentam o quadro de dirigentes superiores completamente preenchido, enquanto o GPEARI e a IGF apenas o conseguem em 2015.

Por conseguinte, considerando o anterior exposto, e tendo presentes as recomendações do Conselho da OCDE no que concerne à Política Regulatória e Governança (2012), há que mencionar que “programas de simplificação e reformas devem ser avaliados pelo valor público gerado e com base nos recursos requeridos. Mais importante que a quantificação da redução dos encargos administrativos, a avaliação deve centrar-se essencialmente sobre os resultados e efeitos gerados a favor da sociedade.” (OCDE, 2012: 13).

CAPÍTULO 3: A CRIAÇÃO DA ENTIDADE CONTABILÍSTICA DE GESTÃO ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA DO MINISTÉRIO DAS FINANÇAS – O MODELO CENTRALIZADO

O presente capítulo tem como objetivo analisar o modelo centralizado, como modelo inovador de gestão comum de recursos, modelo implementado pelo Ministério das Finanças com vista a aplicação de medidas que sendo restritivas de um ponto de vista orçamental, foram optimizadoras de uma gestão de recursos, mas eficaz e eficiente.

O primeiro subcapítulo pretende destacar algumas disposições legais com impacto no desenho do modelo experimental no âmbito da gestão geral (gestão dos recursos financeiros, materiais e patrimoniais) e em áreas como a gestão de recursos humanos, gestão orçamental e realização de despesas e gestão de instalações e equipamentos.

O segundo subcapítulo foca-se na evolução da despesa em valores numéricos, com particular destaque para a poupança alcançada em termos de valores brutos através da aquisição centralizada de bens e serviços, não negligenciando a importância do mundo digital e a integração da informação em bases de dados que permitam uma análise informada e sólida da realidade pretendida, com o propósito final de agilizar a tomada de decisão.

O terceiro subcapítulo apresenta o exercício de Benchmarking efetuado ao nível de Secretarias-Gerais, com sistematização dos resultados alcançados, na indagação de organizações comparáveis e a utilização de indicadores para estabelecer comparações diretas.

O quarto subcapítulo aborda a avaliação do modelo organizativo do Ministério das Finanças inicialmente focada em duas áreas basilares – por um lado as estruturas e a gestão de recursos humanos e, por outro lado, a gestão orçamental e financeira, evoluindo para a inclusão de um terceiro pilar – a gestão da função informática.

3.1: Enquadramento legal da centralização de atribuições comuns na Secretaria-Geral do Ministério das Finanças

O modelo de centralização de atribuições comuns da Secretaria Geral do Ministério das Finanças, legislado em 2013, através da Lei do Orçamento do Estado, nomeadamente os artigos 18º a 23º inclusive, “o OE *contempla medidas adicionais de consolidação orçamental que resultam de um ponto de partida mais negativo, de um cenário macroeconómico mais desfavorável que o previsto inicialmente e da necessidade de atender à decisão do Tribunal Constitucional que considerou inaplicáveis após 2012 os artigos 21.º e 25.º da Lei do OE/2012.*” (UTAO | PARECER TÉCNICO n.º 6/2012, Análise à proposta do Orçamento do Estado para 2013 - Proposta de Lei n.º 103/XII/2, 31.10.2012)

Tratando-se de um projeto-piloto, a própria legislação refere o carácter temporário e experimental da alteração a ser implementada, prevendo o Orçamento do Estado para o ano de 2013, no seu artigo 18.º - Alteração do modelo organizativo do Ministério das Finanças, que “Durante o ano de 2013, e sem prejuízo do disposto na presente secção, deve ser promovida, com carácter experimental, a alteração do modelo organizativo e funcional do Ministério das Finanças.”

Em 2014 e 2015, as Leis do Orçamento do Estado respetivas, mantiveram o artigo (26º) com a designação Consolidação do modelo organizativo do Ministério das Finanças, que prevê “Durante o ano de (2014, 2015), e sem prejuízo do disposto na presente secção, deve ser consolidado o novo modelo organizativo e funcional do Ministério das Finanças.”

Para o ano de 2016, o Despacho 5207/2017 menciona que “Considerando que com a publicação da Lei 7-A/2016, de 30 de março, que aprovou o Orçamento de Estado para 2016, caducou o modelo organizativo assente na centralização de atribuições comuns na Secretaria Geral do Ministério das Finanças, importa clarificar o âmbito das competências delegadas por mim no Secretário-Geral através do meu Despacho 2777/2016, de 15 de fevereiro, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 38, de 24 de fevereiro de 2016”. Ao caducar o modelo centralizado em 2016, assiste-se ao modelo geral de partilha de recursos, transformando-se as atribuições comuns centralizadas, em atribuições comuns partilhadas, rumo a um modelo amplamente implementado e reconhecido como economia de recursos. Contudo, importa aferir se durante o período de vigência do modelo houve poupanças efetivas e se as metas de eficiência e eficácia subjacente foram atingidas.

Para o efeito, realçam-se, de seguida, algumas disposições legais com relevância neste contexto. A Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro - Orçamento do Estado (LEO) para 2013, no n.º 1 do artigo 19.º Centralização de atribuições comuns na Secretaria Geral do Ministério das Finanças, dispõe, relativamente às atribuições nos domínios da gestão dos recursos humanos, financeiros e patrimoniais do Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais (GPEARI), da Inspeção-Geral de Finanças (IGF), da Direção-Geral do Orçamento (DGO), da DGTF e da Direção-Geral da Administração e do Emprego Público (DGAEP), que as mesmas transitam para a referida Secretaria Geral.

Com a alteração do modelo organizativo, conforme o n.º 2 do supracitado artigo, o Secretário-geral do Ministério das Finanças passa a exercer as competências relativas aos serviços referidos no número 1, constantes do Estatuto do Pessoal Dirigente³⁰:

- No âmbito da gestão geral³¹, bem como as competências para praticar todos os atos necessários à gestão dos recursos financeiros, materiais e patrimoniais, designadamente processamento de vencimentos, pagamento de quaisquer abonos e despesas, e a aquisição de veículos³²,

- No âmbito da gestão de recursos humanos³³,

- No âmbito da gestão orçamental e realização de despesas³⁴;

- No âmbito da gestão de instalações e equipamentos³⁵

Mais ainda, pelo n.º 5 do artigo 19º da LEO 2013, é criado no âmbito da Secretaria Geral do Ministério das Finanças um mapa de pessoal único, que integra os trabalhadores pertencentes aos serviços referidos no n.º 1, bem como os da referida Secretaria Geral.

Fica a cargo da DGO e da DGTF a gestão do capítulo 70 do Orçamento do Estado, relativo aos recursos próprios europeus, e a gestão do capítulo 60 do Orçamento do Estado, relativo a despesas excecionais, respetivamente, conforme disposto no n.º 6 do citado artigo.

Do Artigo 7.º- Competências dos titulares dos cargos de direção superior - do Estatuto do Pessoal Dirigente, aprovado pela Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro, alterada e republicada pela Lei n.º 64/2011, de 22 de dezembro, na redação a altura, importa reter as seguintes

³⁰ Aprovado pela Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro, alterada e republicada pela Lei n.º 64/2011, de 22 de dezembro

³¹ As competências previstas nos §§ 1.º, 2.º, 4.º, 5.º, 6.º, 8.º, 10.º, 11.º, 12.º, 14.º, 15.º, 16.º e 17.º e segunda parte do § 13.º do anexo i do Estatuto do Pessoal Dirigente

³² As competências previstas no n.º 1 do artigo 7.º

³³ As competências previstas na alínea b) do n.º 2 do artigo 7.º

³⁴ As competências previstas nas alíneas a) a e) do n.º 3 do artigo 7.º

³⁵ As competências previstas nas alíneas a) a c) do n.º 4 do artigo 7º

alíneas, que correspondem às competências que passam a ser exercidas pelo Secretário-geral do Ministério das Finanças, entre outras:

2 - No âmbito da gestão dos recursos humanos (...): *Garantir a elaboração e atualização do diagnóstico de necessidades de formação do serviço ou órgão e, com base neste, a elaboração do respetivo plano de formação, individual ou em grupo, bem como efetuar a avaliação dos efeitos da formação ministrada ao nível da eficácia do serviço e do impacto do investimento efetuado;*

3 - No âmbito da gestão orçamental e realização de despesas:

a) *Elaborar os projetos de orçamento de funcionamento e de investimento, tendo em conta os planos de atividades e os programas aprovados;*

b) *Executar o orçamento de acordo com uma rigorosa gestão dos recursos disponíveis, adotando as medidas necessárias à correção de eventuais desvios ou propondo as que ultrapassem a sua competência;*

c) *Elaborar e aprovar a conta de gerência;*

d) *Assegurar as condições necessárias ao exercício do controlo financeiro e orçamental pelas entidades legalmente competentes;*

e) *Autorizar a realização de despesas públicas com obras e aquisição de bens e serviços, dentro dos limites estabelecidos por lei;*

4 - No âmbito da gestão de instalações e equipamentos:

a) *Superintender na utilização racional das instalações afetas ao respetivo serviço ou órgão, bem como na sua manutenção e conservação e beneficiação;*

b) *Promover a melhoria de equipamentos que constituam infraestruturas ao atendimento;*

c) *Velar pela existência de condições de saúde, higiene e segurança no trabalho, garantindo, designadamente, a avaliação e registo atualizado dos fatores de risco, planificação e orçamentação das ações conducentes ao seu efetivo controlo;*

A vigência do modelo organizativo e funcional do Ministério das Finanças, nos moldes acima expostos, tem vindo a ser sucessivamente renovada através dos orçamentos do Estado para os anos de 2014 e 2015.

Dado o Orçamento do Estado para 2016 não manter o modelo organizativo e funcional nos seus moldes iniciais e, por outro lado, face a escassez de dados disponíveis para os exercícios subsequentes, o período da análise que pretende abordar a presente dissertação reporta aos anos de 2013, 2014 e 2015.

Breve enquadramento da missão, visão e dos valores prosseguidos

Sendo objetivo da Portaria n.º 26/2018, de 19 de janeiro a simplificação da gestão pública, considerando a preocupação de libertar os organismos *para as funções que*

constituem a sua razão de ser e que são específicas da sua missão estatutária, importa conhecer a missão de cada organismo do Ministério das Finanças.

Quadro 1.3 – Missão dos organismos

DGAEP	A DGAEP tem por missão <u>apoiar a definição de políticas</u> para a Administração Pública nos domínios da organização e da gestão, dos <u>regimes de emprego e da gestão dos recursos humanos</u> , <u>assegurar a informação</u> e dinamização das medidas adotadas e contribuir para a avaliação da sua execução.
DGO	<u>Regular e controlar o processo orçamental</u> , estabelecer os instrumentos de controlo das finanças públicas, avaliar a evolução dos principais agregados das contas públicas, propor medidas que garantam o cumprimento dos objetivos orçamentais, garantir a tempestividade da informação da execução orçamental e participar na preparação da programação financeira plurianual da UE.
DGTF	A Direção-Geral do Tesouro e Finanças tem por missão assegurar a <u>efetivação das operações de intervenção financeira do Estado</u> , acompanhar as matérias respeitantes ao exercício da tutela financeira do setor público administrativo e empresarial e da função acionista e assegurar a gestão integrada do património do Estado, bem como a intervenção em operações patrimoniais do setor público, nos termos da lei.
GPEARI	O GPEARI tem por missão garantir o <u>apoio à formulação de políticas e ao planeamento estratégico e operacional</u> , em articulação com a programação financeira, assegurar, diretamente ou sob sua coordenação, as relações internacionais, acompanhar e avaliar a execução de políticas, dos instrumentos de planeamento e os resultados dos sistemas de organização e gestão, em articulação com os demais serviços do MF.
IGF	A IGF tem por missão assegurar o <u>controlo estratégico da administração financeira do Estado</u> , compreendendo o controlo da legalidade e a auditoria financeira e de gestão, bem como a avaliação de serviços e organismos, atividades e programas, e também a de prestar apoio técnico especializado, abrangendo todas as entidades do setor público administrativo, incluindo autarquias locais, entidades equiparadas e demais formas de organização territorial autárquica, e empresarial, bem como dos setores privado e cooperativo, neste caso quando sejam sujeitos de relações financeiras ou tributárias com o Estado ou com a União Europeia ou quando se mostre indispensável ao controlo indireto de quaisquer entidades abrangidas pela sua ação.
SGMF	Garantir um elevado nível de qualidade e <u>excelência no apoio técnico</u> aos gabinetes dos membros do Governo integrados no Ministério das Finanças e <u>prestar serviços de elevada qualidade</u> às entidades públicas da sua administração direta nos domínios da gestão de recursos humanos, gestão orçamental e gestão de instalações e equipamentos, assumindo-se como o serviço especialmente vocacionado a salvaguardar a economia, eficiência e eficácia na prestação de serviços comuns.

Fonte: Site institucional de cada organismo – Elaborado pela própria

Neste âmbito, foi elaborado o quadro resumo que colige, a partir das páginas oficiais de cada um dos organismos a sua missão. A importância da sintetização da missão de cada um dos organismos prende-se com a análise que será efetuada de seguida, relativamente à

estrutura dos recursos humanos, sendo expectável que organismos como DGAEP e SGMF, apresentem no seu mapa de efetivos um grau de tecnicidade diferente dos restantes organismos, visto que estas entidades têm de assegurar a informação e, ainda, prestar serviços de excelência no âmbito do seu apoio técnico.

Quadro 2.3 – Visão por organismo

DGAEP	Ser reconhecida como um serviço de referência sobre a Administração Pública.
DGO	(...) Reconhecida como a entidade que assegura de forma eficiente e transparente a estabilidade e a sustentabilidade das finanças públicas.
DGTF	Ser reconhecida pela excelência dos serviços prestados, criando valor na gestão de ativos do Estado.
GPEARI	Ser reconhecido como um ator de referência na criação de conhecimento para suporte à tomada de decisão; Servir com inegável competência os interesses do Ministério das Finanças; Ser um centro de excelência e de valorização de todos os colaboradores.
IGF	IGF pretende contribuir decisivamente para a evolução da gestão pública numa perspetiva internacional colocando-se a par das melhores organizações similares da UE..
SGMF	Ser reconhecido como um serviço de referência na prestação de serviços na administração pública Pretendemos que SGMF, pela forma como atua e como se encontra organizada, se assuma decisiva e definitivamente como um serviço público de referência no âmbito da Administração Pública, prestando serviços comuns com elevados níveis de qualidade, sustentados na sólida qualificação dos seus recursos e na agilização dos seus processos, criando as condições para que os serviços seus clientes possam plenamente assumir a sua missão estatutária, evitando redundâncias geradoras de desperdício.

Fonte: Site institucional de cada organismo – Elaborado pela própria

Enquanto a missão é legalmente definida, a visão é definida pela direção geral, instituto ou gabinete consoante os casos. Contudo, a sintetização permite comprovar que, no que respeita à visão dos organismos do Ministério das Finanças, existe uma convergência, sendo o ponto-chave a excelência nos serviços prestados enquanto organismo da administração pública.

Quadro 3.3 - Especificação dos valores prosseguidos

DGAEP	RESPONSABILIDADE – Assumimos a responsabilidade pelo nosso trabalho, defendemos o prestígio da instituição e dos seus trabalhadores, respondemos em todos os momentos pelos nossos atos, propostas e decisões, e praticamos um permanente rigor, isenção e imparcialidade. INTEGRIDADE – Estamos ao serviço do interesse público com dedicação, competência e rigorosa probidade, assumimos a igualdade dos cidadãos perante a lei, recusamos qualquer forma de favorecimento ou discriminação e não damos em caso algum acolhimento ou proteção a quaisquer
-------	---

	<p>outros interesses de qualquer natureza.</p> <p>COMPROMISSO – Assumimos a nossa dedicação ao serviço público com espírito de missão, o cumprimento da lei, o respeito pelos direitos e interesses legítimos dos cidadãos e a absoluta lealdade aos órgãos de poder do Estado de Direito Democrático, em particular ao Governo.</p> <p>EXCELÊNCIA – Queremos sempre fazer mais, e fazer melhor. E porque gostamos de que fazemos, e sabemos que podemos sempre ir mais além, exigimos em cada dia o melhor de cada um de nós para todos sermos uma referência de qualidade e confiança no que sabemos e no que fazemos.</p>
DGO	<ul style="list-style-type: none"> - Independência e rigor técnico - Espírito de equipa - Sentido de responsabilidade e de serviço - Cooperação
DGTF	<p>Rigor – Regula a sua atuação com vista a alcançar elevados standards de racionalização de recursos e qualidade dos serviços prestados, por via da introdução de práticas de desburocratização, simplificação, agilização e inovação de procedimentos;</p> <p>Coesão – Age de forma a criar empatia entre os elementos das equipas, promovendo a entreajuda, a responsabilidade, a solidariedade e a participação de todos em prol dos objetivos comuns;</p> <p>Parcerias – Age em cooperação e parceria com outras entidades com vista à partilha de informação e à obtenção de sinergias;</p> <p>Responsabilidade – Atua com total respeito pelas exigências decorrentes do seu posicionamento na Administração Financeira do Estado, tendo como imperativo o estrito cumprimento da lei, suportado por elevados padrões de ética, integridade, equidade e independência;</p> <p>Transparência – Atua de acordo com procedimentos, critérios e canais de divulgação de informação que assegurem uma prestação de contas clara e acessível.</p>
IGF	 <p>Independência Integridade Confiança</p>
GPEARI	<p>Criatividade e partilha do saber, promovendo a inovação e a capacidade técnica, criando condições para o sucesso da Organização.</p> <p>Excelência e profissionalismo, adotando uma cultura de autocrítica permanente, premiando e incentivando a competência e as boas práticas.</p> <p>Rigor e Integridade, garantindo a qualidade e a base científica da informação produzida e divulgada.</p> <p>Responsabilidade e sentido de dever, definindo como prioridade a promoção da imagem e dos interesses de Portugal.</p>
SGMF	<p>RIGOR – Porque as nossas decisões têm impacto na vida das pessoas</p> <p>EXCELÊNCIA – Porque nos pautamos por um elevado grau de qualidade no serviço.</p> <p>COMPROMISSO – Porque interiorizamos coletivamente a nossa missão.</p> <p>INTEGRIDADE - Porque damos testemunho e exemplo de acordo com um elevado padrão ético.</p>

	RESPONSABILIDADE – Porque prestamos contas e assumimos as consequências da nossa atividade.
--	---

Fonte: Site institucional de cada organismo – Elaborado pela própria

O valor transversal, que se destaca do quadro que antecede, é o da responsabilidade (de todos e de cada um), com consequências no cumprimento da estratégia do departamento governamental em que o organismo está inserido e na imagem da Administração Pública perante a sociedade.

Os valores de uma organização são conceitos culturais, éticos, sociais, comportamentais e humanísticos, que toda a organização deverá respeitar na sua operação interna e interação com o meio exterior, pelo que é de particular interesse proceder à esquematização dos valores prosseguidos enquanto ativos intangíveis de cada organismo, por serem *drivers* fundamentais, capazes de explicar, em termos não financeiros e com alguma antecedência, o sucesso ou insucesso dos indicadores financeiros.

3.2: Análise da gestão dos recursos disponíveis

No presente subcapítulo, foram considerados como objeto de análise os recursos financeiros e humanos, como sendo os recursos disponíveis e suscetíveis de serem objeto de gestão centralizada com o objetivo de poupança orçamental e ganhos de eficiência e eficácia.

No que diz respeito à Gestão de Recursos Financeiros, convém expor que na elaboração dos quadros síntese, procedeu-se a análise do Balanço Social, Relatório de Atividades e QUAR de cada organismo, entre os anos de 2012 e 2015 inclusive. Ressalva-se o facto de alguns dos organismos apenas terem dados disponíveis e passíveis de serem trabalhados para o ano de 2016.

As despesas com pessoal, para além das remunerações certas e permanentes abrangem, as rubricas contabilísticas de abonos variáveis e eventuais, incluindo as contribuições para a segurança social.

Quadro 4.3 – Evoluções de Despesa 2012

Grupos de despesa	DGAEP	DGO	DGTF	GPEARI	IGF	SGMF	Total	% na despesa global
Despesas com pessoal	3.224.275	5.729.411	4.469.248	1.611.638	7.461.381	2.871.260	25.367.213	84,9 4%
Remunerações certas e permanentes	2.716.865	4.651.103		1.318.281				
Despesas com aquisições de bens e serviços	352.775	544.415	1.309.547	358.727	965.525	109.918	3.640.908	12,1 9%
Aquisição de bens	39.813	44.284		6.236				
Aquisição de serviços	312.962	500.131		352.491				
Aquisições de Bens de Capital	178.420	498.697	16.776	89.019	11.966,00	61.400	856.278	2,87 %
Equipamentos informática	41.701			9.326				
Software informático	135.692	433.268		79.693				
Equipamentos administrativos	1.027			0,00				
TOTAL	3.755.471	6.772.523	5.795.571	2.059.384	8.438.872	3.042.579	29.864.401	100, %

Fonte: Relatório de Atividades de cada organismo – Elaborado pela própria

Do orçamento apresentado por cada um dos organismos foram retirados e trabalhados os valores dos pagamentos efetuados durante o exercício contabilístico, ou seja, com base no orçamento executado. A mesma lógica acompanhou os procedimentos efetuados para cada um dos exercícios contabilísticos em apreço, a iniciar com o ano de 2012.

Determinou-se a percentagem de cada um dos grandes grupos de despesa com o intento de verificar qual a liberdade do administrador público para gerir os recursos financeiros ao seu dispor.

No caso da DGAEP, as despesas com pessoal representam 85,86% da despesa efetuada em 2012. Logo, menos de 15% da dotação orçamental estaria disponível. Contudo, cerca de 10% tiveram que ser alocadas para aquisição de bens e serviços imprescindíveis ao normal funcionamento do organismo, pelo que a liberdade gestonária do dirigente máximo apenas poderá recair sobre a diminuta percentagem restante.

No que respeita aos restantes organismos a situação é similar: na DGO as despesas com pessoal representam cerca de 84,60% dos pagamentos efetuados; na DGTF a percentagem é de 77,11%, enquanto o GPEARI despense 78,26% em despesas com o pessoal; por sua vez, a IGF aparece com uma percentagem mais elevada em 10 pontos percentuais (88,42%) e a SGMF apresenta a percentagem mais elevada, com cerca de 94,37%.

Em média, no ano de 2012, os organismos apresentam uma taxa de cerca de 85% em despesas com os recursos humanos. Importa, assim, verificar se com a alteração do modelo organizativo e funcional, em 2013, houve alterações significativas na estrutura da despesa.

Quadro 5.3 – Evoluções de Despesa 2013

Grupos de despesa	DGAEP	DGO	DGTF	GPEARI *	IGF	SGMF	Total	% na despesa global
Despesas com pessoal	3.548.764	6.686.600	5.192.655	1.550.755	9.417.438	3.707.434	30.103.646	89,28%
Remunerações certas e permanentes	2.881.883	5.321.040		1.213.131				
Despesas com aquisições de bens e serviços	327.613	559.676	664.812	375.390	1.027.990	225.643	3.181.124	9,43%
Aquisição de bens	13.897			9.008				
Aquisição de serviços	313.716			366.382				
Aquisições de Bens de Capital	41.201	290.661	11.954	9.325	1.414	77.957	432.512	1,28%
Equipamentos informática	0,00			9.325				
Software informático	21.890			0,00				
Equipamentos administrativos	19.311			0,00				
TOTAL	3.917.579	7.536.937	5.869.421	1.935.470	10.446.842	4.011.034	33.717.283	100,00%

Fonte: Relatório de Atividades de cada organismo – Elaborado pela própria

Para o ano de 2013, o GPEARI apresenta a percentagem mais baixa de 80,12%, enquanto a SGMF mantém percentagem mais alta, atingindo os 92,43%, no que respeita a despesas com pessoal por referência ao total das despesas orçamentais.

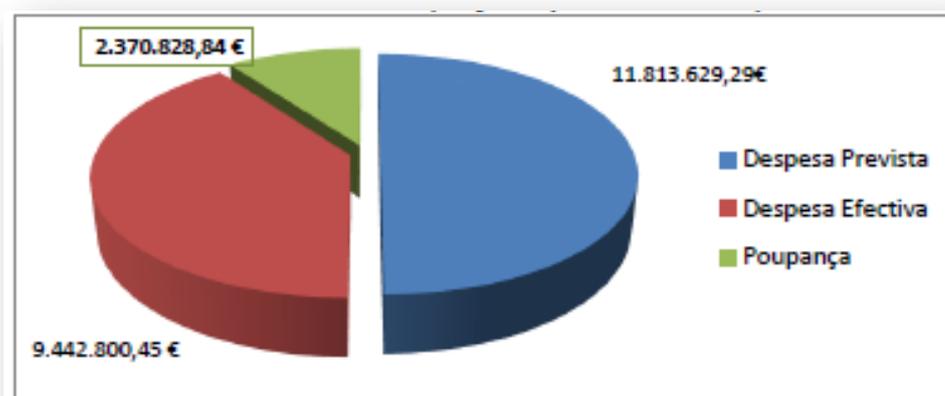
Em termos médios, os organismos apresentam uma taxa de cerca de 90% em despesas com os recursos humanos em 2013, ou seja, superior à taxa apresentada no período homólogo. As despesas médias com aquisição de bens e serviços deixam de representar 12,19% do orçamento e passam para apenas 9,43%.

Em valor absoluto, as despesas com pessoal no total da despesa aumentaram em 4.736.432,88€, enquanto os valores brutos das despesas com aquisição de bens e serviços registaram uma diminuição de 459.783,96€. A evolução destes indicadores aponta para a existência de poupança efetuada através da gestão centralizada de recursos.

Para determinar se efetivamente houve poupança, procedeu-se à consulta dos documentos oficiais apresentados pela entidade agregadora ou centralizadora.

Do Relatório de Atividades para o ano de 2013 apresentado pela SGMF, constam os valores da poupança alcançada em valores brutos através da aquisição centralizada de bens e serviços. A maior poupança corresponde a Energia (897.174,70€) seguida da categoria de Papel, Economato e Consumíveis para impressão com uma poupança de 658.536,05€.

Figura 1.3 – Grau de poupança gerada em 2013



Fonte: Relatório de Atividades 2013 - SGMF

A figura 1.3 apresenta o Indicador 6: Grau de poupança gerada entre despesa prevista e despesa efetuada (compras agregadas) enquanto indicador QUAR que mede a eficiência da entidade, sendo o valor da poupança gerada determinado pelo organismo nos seguintes

moldes: “Para os resultados alcançados contribuíram os 27 procedimentos aquisitivos que foi possível realizar, cujo valor global de despesa prevista, no montante de € 11.813.629,29, se efetivou em € 9.442.800,45 de despesa adjudicada, demonstrando uma poupança de € 2.370.828,84.” (Relatório de atividades SGMF, 2013:25)

Quadro 6.3 – Categorias de bens e serviços 2013

Categorias de bens e serviços centralizadas no ano de 2013.

Dados relativos à atividade desenvolvida durante o ano de 2013				
Acordos Quadro / Categorias Centralizadas	Número de procedimentos lançados	Número de organismos no total de procedimentos lançados por categoria	Montante de despesa adjudicada, por categoria	Poupança alcançada na sequência dos procedimentos, por categoria
Cópia e Impressão	3	5	30.548,32 €	19.145,98 €
Combustíveis	2	16	576.017,02 €	124.861,77 €
Equipamento Informático	2	5	107.930,50 €	15.881,00 €
Energia	1	7	6.458.666,90 €	897.174,70 €
Higiene e Limpeza (produtos)	1	9	172.861,60 €	203.028,40 €
Mobiliário	1	3	154.609,00 €	144.681,00 €
Plataformas Eletrónicas	1	7	49,00 €	1.451,00 €
Papel, Economato e Consumíveis de Impressão	9	45	948.396,44 €	658.536,05 €
Seguro de Veículos	1	5	47.977,05 €	104.324,38 €
Serviço de comunicações de voz e dados em local fixo	2	3	56.375,28 €	117.624,72 €
Viagens e Alojamento	2	13	794.340,16 €	52.504,38 €
Vigilância e Segurança	2	2	95.031,18 €	31.615,48 €
Totais	27	120	9.442.800,45 €	2.370.828,84 €

Relatório de Atividades/2013 73

Fonte: Relatório de Atividades 2013 - SGMF

Para o ano de 2014, o esforço financeiro foi canalizado para Aquisição de Bens de Capital, tendo-se verificado um aumento considerável na SGMF, conforme quadro seguinte:

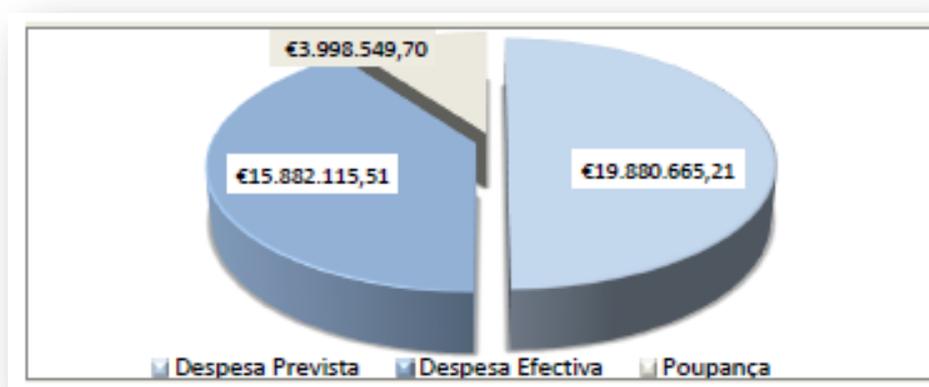
Quadro 7.3 – Evoluções de Despesa 2014

Grupos de despesa	DGAEP	DGO	DGTF	GPEARI *	IGF	SGMF	Total	% na despesa global
Despesas com pessoal	3.381.857	6.399.994	4.966.317	1.550.755	8.664.914	4.709.772	29.673.609	83,66 %
Remunerações certas e permanentes	2.567.262	5.046.741		1.213.131				
Despesas com aquisições de bens e serviços	220.934	440.574	647.101	375.390	924.622	2.132.491	4.741.112	13,37 %
Aquisição de bens	21.168			9.008				
Aquisição de serviços	199.765			366.382				
Aquisições de Bens de Capital	91.182	83.604	79.765	9.326	33.694	755.876	1.053.447	2,97%
Equipamentos informática	14.570			9.326				
Software informático	71.365			0,00				
Equipamentos administrativos	5.209			0,00				
TOTAL	3.693.973	6.924.172	5.693.183	1.935.471	9.623.230	7.598.140	35.468.170	100,00 %

Fonte: Balanço Social, Relatório de Atividades e QUAR – Elaborado pela própria

A explicação para o aumento detetado poderá corresponder, por um lado, conforme Relatório de Atividades para 2014 da SGMF, “à instalação, de raiz, de toda a infraestrutura de suporte à Unidade Técnica de Acompanhamento e Monitorização do Setor Público Empresarial (UTAM) ... teve um grande impacto nos projetos/atividade corrente não prevista para 2014. Exigiu, em coordenação com os Consultores da UTAM, o levantamento das necessidades técnicas e implementação das mesmas.” Por outro lado, foi necessária a Reformulação da infraestrutura informática existente na SGMF, para servir os propósitos de interoperabilidade e armazenagem.

Figura 2.3 – Grau de poupança gerada em 2014



Fonte: Relatório de Atividades 2014 - SGMF

No que se refere ao grau de poupança alcançado em 2014, “para os resultados alcançados contribuíram os 17 procedimentos aquisitivos que foram efetivamente concluídos, cujo valor global de despesa prevista, no montante de € 19.880.665,21, se efetivou em € 15.882.115,51 de despesa adjudicada, demonstrando uma poupança de € 3.998.549,70.” (Relatório de Atividades SGMF, 2014:17)

Na análise ao ano de 2015, está presente um ligeiro crescimento do lado das aquisições de bens e serviços, mantendo-se os valores brutos da despesa com pessoal e a aquisição de bens de capital bastante próximos dos valores do exercício anterior.

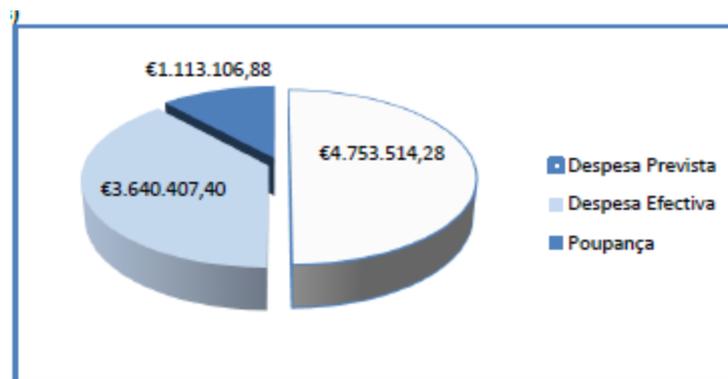
Quadro 8.3 – Evoluções de Despesa 2015

Grupos de despesa	DGAEP	DGO	DGTF	GPEARI *	IGF	SGMF	Total	% na despesa global
Despesas com pessoal	3.167.318	6.223.108	4.714.362	1.942.076	8.532.228	4.606.587	29.185.679	81,31%
Remunerações certas e permanentes	2.538.694	4.979.175		1.483.908				
Despesas com aquisições de bens e serviços	326.888	541.559	621.745	366.586	951.887	2.811.670	5.620.336	15,66%
Aquisição de bens	23.665			18.234				
Aquisição de serviços	303.223			348.352				
Aquisições de Bens de Capital	199.308	223.728	62.417	55.243	8.757	540.419	1.089.872	3,04%
Equipamentos informática	100.331			31.104				
Software informático	71.828			3.050				
Equipamentos administrativos	5.683			10.572				
TOTAL	3.693.515	6.988.395	5.398.524	2.363.905	9.492.872	7.958.677	35.895.888	100,00%

Fonte: Balanço Social, Relatório de Atividades e QUAR – Elaborado pela própria

Para as poupanças alcançadas em 2015 “contribuíram os 9 procedimentos aquisitivos que foram efetivamente concluídos, cujo valor global de despesa prevista, no montante de € 4.753.514,28, se efetivou em € 3.640.407,40 de despesa adjudicada, demonstrando uma poupança de € 1.113.106,88 em valor absoluto, significando um percentual de poupança de 23,42% entre os montantes de despesa prevista e a efetivamente adjudicada.” (Relatório de Atividades, 2015:20)

Figura 3.3 – Grau de poupança gerada em 2015



Fonte: Relatório de Atividades 2015 - SGMF

No que diz respeito aos valores da despesa para o ano de 2016, apenas os organismos DGO, IGF e SGMF têm dados disponíveis, à data da elaboração da presente dissertação, pelo que vai ser elaborado, a título comparativo o quadro evolutivo da despesa apenas com os elementos disponíveis.

A estrutura de despesa que tem vindo a verificar-se ao longo dos exercícios anteriores mantém-se para o ano de 2016, destacando-se contudo a aposta da DGO na melhoria das aplicações informáticas, espelhada no aumento dos valores constantes da rubrica de aquisição de bens de capital.

Quadro 9.3 – Evoluções de Despesa 2016

Grupos de despesa	DGO	IGF	SGMF	Total	% na despesa global
Despesas com pessoal	6.811.450,00	8.415.541,00	3.365.241,00	18.592.232,00	87,06%
Despesas com aquisições de bens e serviços	662.299,00	1.123.843,00	199.283,00	1.985.425,00	9,30%
Aquisições de Bens de Capital	688.688,00	0,00	90.100,00	778.788,00	3,65%
TOTAL	8.162.437,00	9.539.384,00	3.654.624,00	21.356.445,00	100,00%

Fonte: Balanço Social, Relatório de Atividades e QUAR – Elaborado pela própria

Do Relatório de atividades da DGO relativo ao ano de 2016, capítulo IV. 9 Elaboração de contributos para a reforma do processo orçamental, ponto 4. Desenvolvimento do projeto-piloto PORP, constam as limitações à adequada integração dos instrumentos de informação e gestão existentes. *“No sentido de colmatar as referidas limitações, foi delineado o projeto PORP – Planeamento e Orçamentação Plurianual, sustentado pelo sistema de apoio à modernização e capacitação da administração pública (SAMA) do Portugal 2020, com o objetivo de aquisição de meios tecnológicos apropriados e integrados, que as atuais soluções*

não proporcionam (aquisição do licenciamento de software, serviços de consultoria e de formação).”

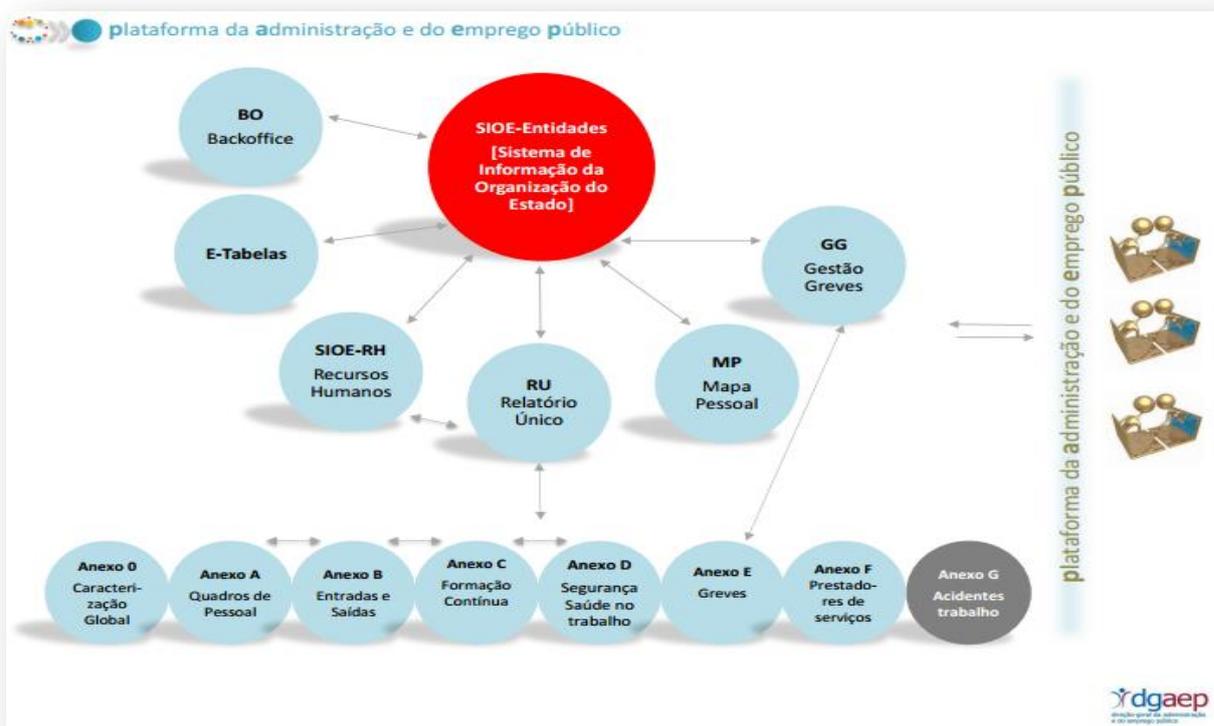
A aposta em inovação informática está atualmente enquadrada legalmente através dos Planos Setoriais TIC das áreas governativas, aprovados pela RCM n.º 108/2017, de 26 de Julho Estratégia TIC 2020 - Estratégia para a Transformação Digital na Administração Pública até 2020, uma estratégia comum deve facilitar a cooperação entre as áreas governamentais e os níveis de governo para desenhar serviços em conjunto, de forma mais eficiente, incluindo, por vezes, entidades do setor privado e social. De fulcral importância é o seu propósito de permitir maiores sinergias, evitando a repetição de plataformas e portais desnecessários, reduzir desperdício e redundâncias, melhorar a programação dos investimentos e medir com rigor o retorno de cada um deles. “Acelerar a transformação digital da administração pública” e a designação do plano de ação europeu orientado pela seguinte visão, presente na Comunicação ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões: Plano de ação Europeu (2016-2020) para a administração pública em linha³⁶: *“Até 2020, as administrações públicas e as instituições públicas da União Europeia deverão ser abertas, eficientes e inclusivas, prestando serviços públicos em linha integrais, sem fronteiras, personalizados e de fácil utilização a todos os cidadãos e empresas na UE. São utilizadas abordagens inovadoras na conceção e prestação de serviços melhores de acordo com as necessidades e exigências dos cidadãos e das empresas. As administrações públicas utilizam as oportunidades oferecidas pelo novo ambiente digital para facilitar a sua interação entre si e com as partes interessadas.”*

A preocupação com a evolução do mundo digital e a integração da informação em bases de dados que permitam uma análise informada e sólida da realidade pretendida, bem como agilizar a tomada de decisão, não é recente, podendo-se exemplificar através da Plataforma da Administração e do Emprego Público (PAEF).

Assim, “o projeto “Plataforma da Administração e do Emprego Público (PAEP)”, cujo início conceptual data de 2014, consiste na disponibilização de uma plataforma única e referencial para todos os sistemas informacionais da Administração Pública, existentes e futuros, e visa contribuir para a recolha, apuramento e enriquecimento de informação com vista à promoção de medidas de eficiência e de boa governação na utilização dos recursos públicos.” (Relatório de Atividades DGAEP, 2015: 11)

³⁶ COM (2016) 179 FINAL

Figura 4.3 Plataforma da Administração e do Emprego Público (PAEF)



Fonte: DGAEP - Apresentação “Estatísticas de emprego público: realidade atual e construção do futuro”

Apesar da importância das despesas de capital (como o exemplo das aplicações informáticas em desenvolvimento), da estrutura da despesa apresentada nos quadros que antecedem, decorre que o principal ativo dos organismos na prossecução da sua missão são os recursos humanos. A quantidade e a qualidade destes recursos são fulcrais no alcançar dos objetivos estratégicos, pelo que a abordagem dos recursos humanos deve ser feita por dois prismas: o quantitativo e o qualitativo.

No que diz respeito à gestão dos Recursos Humanos, em caso de todos e de cada um dos organismos, o número de efetivos que comporta o mapa de pessoal é superior ao número de efetivos a ocuparem efetivamente os postos de trabalho. Ao longo do período em análise, várias foram as causas da impossibilidade de preencher as vagas existentes, desde aposentações em massa até às limitações a contratação de novos colaboradores.

Quadro 10.3 - Distribuição de efetivos por cargo, carreira ou categoria -2012

Cargo, carreira ou categoria	DGAEP	DGO	DGTF	GPEARI	IGF	SGMF	Total
Dirigentes Superiores (1º e 2º grau)	3	4	4	3	5	3	22
Dirigentes Intermédios (1º, 2º e 3º grau)	12	40	18	5	11	10	96
Coordenadores técnicos	2			2	3	4	11
Informáticos		17	4	3	3	8	35

Técnicos Superiores	52	111	103	29		38	333
Inspetores e Técnicos Superiores					162		162
Assistentes técnicos	43	11	17	1	21	47	140
Assistentes operacionais	12	7	9	1	8	33	70
TOTAL	124	190	155	44	213	143	869

Fonte: Dados retirados do Balanço Social, Relatório de Atividades e QUAR de cada organismo - Quadro elaborado pela própria

Em 2012, o total de efetivos de técnicos superiores, inspetores e técnicos superiores (333+162=495) representam 56,96% (495/869) do total efetivos, enquanto os assistentes técnicos e operacionais representam 24,16% dos efetivos. Conclui-se assim pelo elevado grau de tecnicidade dos recursos no seu todo.

Sendo a missão da SGMF vocacionada para “garantir um elevado nível de qualidade e excelência no apoio técnico”, a sua estrutura está invertida, correspondendo 55,94% (calculado (47+33)/143) aos recursos humanos das área de apoio (assistentes técnicos e assistentes operacionais) enquanto os 38 técnicos superiores representam apenas 26,57% do total de 143 colaboradores.

Relativamente aos restantes organismos, foi elaborado o seguinte quadro que evidencia a percentagem mais elevada de tecnicidade na IGF (76,06%) seguida de DGTF (66,45%) e GPEARI (66,91%) com valores percentuais bastante aproximados, DGO com 58,42% e da DGAEP com 41,94%.

Quadro 11.3 – Tecnicidade - 2012

Cargo, carreira ou categoria	DGAEP	% no total	DGO	% no total	DGTF	% no total	GPEARI	% no total	IGF	% no total
Inspetores e Técnicos Superiores	52	41,94%	111	58,42%	103	66,45%	29	65,91%	162	76,06%
Assistentes técnicos	43	34,68%	11	5,79%	17	10,97%	1	2,27%	21	9,86%
Assistentes operacionais	12	9,68%	7	3,68%	9	5,81%	1	2,27%	8	3,76%
TOTAL	124		190		155		44		213	

Fonte: Dados retirados do Balanço Social, Relatório de Atividades e QUAR de cada organismo - Quadro elaborado pela própria

Para o ano de 2013, o pessoal efetivamente no exercício das funções diminui em 77 elementos (869-792), registando-se a maior quebra no número de Inspetores e Técnicos Superiores” da IGF, passando o efetivo a integrar 138 elementos comparativamente com o exercício anterior (2012) no qual o número ascendia a 162 colaboradores.

Quadro 12.3 – Colaboradores 2013

Cargo, carreira ou categoria	DGAEP	DGO	DGTF	GPEARI	IGF	SGMF	Total
Dirigentes Superiores (1º e 2º grau)	3	3	4	2	3	2	17
Dirigentes Intermédios (1º, 2º e 3º grau)	12	43	19	8	9	9	100
Coordenadores técnicos	1			2			3
 Informáticos	8	24	5	3	3	7	50
Técnicos Superiores	41	99	102	23	3	46	314
Inspetores e Técnicos Superiores					138		138
 Inspetores			1				1
 Investigadores	3						3
Assistentes técnicos	29	9	16	2	16	49	121
Assistentes operacionais	11	7	7	1	6	13	45
TOTAL	108	185	154	41	178	126	792

Fonte: Dados retirados do Balanço Social, Relatório de Atividades e QUAR de cada organismo - Quadro elaborado pela própria

O total de cargos dirigentes, dirigentes superiores e dirigentes intermédios, não apresenta diminuições significativas de 2012 para 2013, nem para os anos subsequentes, conforme quadros apresentados para os anos de 2014 e 2015.

Em 2014, a taxa de tecnicidade é de 58,62%, calculada tendo por base a ponderação das categorias de técnicos superiores, inspetores e técnicos superiores, inspetores e investigadores (435) no total de 742 colaboradores.

Quadro 13.3 – Colaboradores 2014

Cargo, carreira ou categoria	DGAEP	DGO	DGTF	GPEARI	IGF	SGMF	Total
Dirigentes Superiores (1º e 2º grau)	3	5	4	2	3	3	20
Dirigentes Intermédios (1º, 2º e 3º grau)	11	40	19	8	10	8	96
Coordenadores técnicos				1			1
 Informáticos	8	22	5	3	3	5	46
Técnicos Superiores	39	111	83	28	4	39	304
Inspetores e Técnicos Superiores					128		128
 Inspetores			1				1
 Investigadores	2						2
Assistentes técnicos	24	9	12	2	13	47	107
Assistentes operacionais	6	4	7		7	13	37
TOTAL	93	191	131	44	168	115	742

Fonte: Dados retirados do Balanço Social, Relatório de Atividades e QUAR de cada organismo - Quadro elaborado pela própria

Para o ano de 2015, apesar do número de colaboradores das categorias de técnico superior, inspetores e técnicos superiores, inspetores e investigadores se manter em 435

efetivos, devido ao aumento do número total de colaboradores de 742 para 745, a taxa de tecnicidade registra uma ligeira diminuição para 58,39%.

Quadro 14.3 – Colaboradores 2015

Cargo, carreira ou categoria	DGAEP	DGO	DGTF	GPEARI	IGF	SGMF	Total
Dirigentes Superiores (1º e 2º grau)	3	5	4	3	5	3	23
Dirigentes Intermediários (1º, 2º e 3º grau)	9	41	19	12	8	8	97
Coordenadores técnicos				1			1
 Informáticos	7	20	6	3	3	5	44
Técnicos Superiores	42	96	81	32	3	44	298
Inspetores e Técnicos Superiores					136		136
 Inspetores			1				1
 Investigadores	2						2
Assistentes técnicos	22	9	12	3	15	46	107
Assistentes operacionais	5	3	7	1	7	13	36
TOTAL	90	174	130	55	177	119	745

Fonte: Dados retirados do Balanço Social, Relatório de Atividades e QUAR de cada organismo -
Quadro elaborado pela própria

A evolução do pessoal administrativo registra uma tendência de diminuição tanto em valores absolutos como em peso no total efetivos ao longo dos exercícios de 2012 a 2015, conforme quadro seguinte.

Quadro 15.3 – Carreiras

Cargo, carreira ou categoria	2012	%	2013	%	2014	%	2015	%
Assistentes técnicos	140		121		107		107	
Assistentes operacionais	70		45		37		36	
Total pessoal administrativo	210	24,17%	166	20,96%	144	19,41%	143	19,19%
TOTAL	869		792		742		745	

Fonte: Dados retirados do Balanço Social, Relatório de Atividades e QUAR de cada organismo -
Quadro elaborado pela própria

Analisada a categoria dos informáticos, em 2012 o número de informáticos era de 35, representando cerca de 4% do total efetivos, em 2013 o número aumenta para 50, correspondendo a uma percentagem de 6,31% do total efetivos. Em 2014, os 45 informáticos representam 6,20% do total e em 2015 o número diminui para 44, diminuído a representação da categoria no total efetivos para 5,90%.

Não se verifica ao longo do período de 2012 a 2015 o aumento expectável do número do pessoal informático como consequência da crescente informatização dos sistemas existentes, pelo que se depreende tratar-se de serviços em *outsourcing*.

A diminuição desde 2013 do número de informáticos teve refletida a consequência no grau de realização dos objetivos correspondentes aos respetivos departamentos, conforme os relatórios de atividades dos organismos.

Dos elementos recolhidos e dos dados apresentados, importa reter o seguinte quadro resumo:

16.3. Quadro resumo

	2013	2014	2015
Colaboradores	792	742	745
Despesas com pessoal	30.103.646€	29.673.609€	29.185.679€
Poupanças alcançadas	2.370.828€	3.998.549€	1.113.106€

Fonte: Dados retirados dos quadros que antecedem – Elaborado pela própria

Analisada a trajetória evolutiva dos recursos humanos pelos prismas pretendidos, quantitativo e qualitativo, importa olhar para os efeitos que as variações de pessoal possam ter tido ou não em termos qualitativos.

Nestes termos, considerando que a análise dos *stakeholders* permite que a organização conheça e se capacite para gerir indivíduos e entidades, que possam a vir a constituir como grupos de pressão capazes de afetar a performance estratégica da organização, importa realçar quais os níveis de satisfação dos clientes que a entidade agregadora (SGMF) registou ao longo dos exercícios de 2013, 2014 e 2015. “Eficácia e eficiência versus qualidade” é a abordagem que consta do Relatório de Atividades de 2013 da SGMF relativamente ao grau de satisfação dos clientes.

Quadro17.3 - Evolução do indicador: Grau de satisfação dos clientes

	2012	2013	2014	2015
Metas	4,2	[3,8;4,2]	[3,5;4]	[3,9;4,2]
Valores críticos	5	5	5	5
Resultados	4,24	4,06	4,25	4,02
Taxas de realização	101,25%	100%	110%	100%

Fonte: Relatórios de Atividade da SGMF: Quadro elaborado pela própria

Em 2013, regista-se uma descida de pontuação no indicador Grau de satisfação de clientes (numa escala 1 a 5), não tendo sido superada a meta planeada – 4 -, com tolerância de 0,2, pois a mesma manteve o patamar de exigência do nível de superação, situado acima de

4,2 constam do próprio relatório as razões subjacentes nomeadamente: “*Refira-se ainda que a SGMF, no âmbito da centralização dos serviços comuns, não obteve, paralelamente, os meios humanos e financeiros que lhe permitiriam manter o grau de satisfação dos clientes nos níveis já anteriormente registados. As unidades operacionais de gestão de recursos focalizaram-se especialmente no cumprimento dos níveis de serviço propostos às entidades centralizadas, com o desiderato de dar respostas eficazes (...) e, sobretudo, eficientes às necessidades dos utilizadores(..). Ora, o grau de satisfação dos clientes, sendo um indicador de Qualidade (mais subjetivo), está sujeito à percepção dos auscultados. As respostas aos questionários refletem provavelmente alguma insatisfação com as mudanças implementadas, por parte de alguns dos clientes inquiridos, e podem não ter traduzido a sua avaliação mais objetiva sobre a qualidade dos serviços efetivamente prestados, o que pode explicar a descida marginal de 1,25% na taxa de realização do indicador em equação, face ao ano anterior.*”

Na avaliação do grau de satisfação dos clientes da Secretaria-Geral do Ministério das Finanças (SGMF), utilizou-se, em 2015, “*um modelo de questionário baseado nos critérios da CAF (Estrutura Comum de Avaliação), dando-se início a uma nova forma de avaliação assente numa metodologia mais exigente. Uma das principais alterações incidiu na escala de avaliação (1 a 5) alterando-se a sua tradução qualitativa de: □ Nível 1 - Não Satisfaz, 2 - Satisfaz Pouco, 3 - Satisfaz, 4 - Satisfaz Muito, 5 - Satisfaz Extremamente, para: □ 1 = Muito Insatisfeito, 2 = Insatisfeito, 3 = Pouco Satisfeito, 4 = Satisfeito e 5 = Muito Satisfeito, deslocando-se especialmente a tradução qualitativa do valor central (3), que passou a corresponder a “pouco satisfeito” e não a “satisfaz” como anteriormente.*”

Do quadro elaborado, pode ser retirada a conclusão de que os níveis de satisfação para os anos de 2013, 2014 e 2015 mantiveram valores superiores 4 (numa escala de 1 a 5), sendo o ano de 2014 que apresentou o valor mais satisfatório.

Pelo facto do quadro anterior agregar as várias tipologias de *stakeholders*, e permitindo os Relatórios de atividades a identificação inequívoca do grau de satisfação dos “serviços centralizados”, apresenta-se de seguida a evolução do grau de satisfação que foram manifestados por esses clientes.

Quadro 18.3 - Apreciação dos serviços prestados por parte dos utilizadores “Serviços Centralizados”

Ano	Periodicidade dos questionários	Universo da amostra	Dimensão da amostra	Taxa de respostas	Avaliação da Secretaria-Geral
2013	1º Semestre	11	7 respostas	63,64%	3,41

2014	1º Semestre	15	10 respostas	66,66 %	4,33
	2º Semestre	16	11 respostas	68,80 %	4,00
2015	1º Semestre	41	13 respostas	31,71 %	3,92
	2º Semestre	36	9 respostas	25,00 %	3,80

Fonte: Relatórios de Atividade da SGMF – Quadro elaborado pela própria

Os valores do indicador satisfação são ligeiramente mais diminutos no caso dos serviços centralizados comparativamente com os restantes utilizadores externos (a média do indicador apresentada é superior), registando o valor mais baixo de 3,41 no primeiro semestre de 2013. A apreciação registou o melhor valor no primeiro semestre de 2014, com uma tendência decrescente nos semestres seguintes.

Contudo, sendo o valor 4 correspondente ao grau “Satisfeito” para o ano de 2015 e “Satisfaz Muito” para os anos anteriores, pode-se concluir que a apreciação dos serviços prestados por parte dos utilizadores “Serviços Centralizados” foi positiva.

3.3 Exercício de Benchmarking entre Secretarias-Gerais

No pressuposto da necessidade de alteração das estruturas da administração pública portuguesa, a prestação de serviços comuns de forma centralizada ou a centralização da gestão de recursos apresenta-se como uma solução de melhoria do aparelho do Estado e da administração pública.

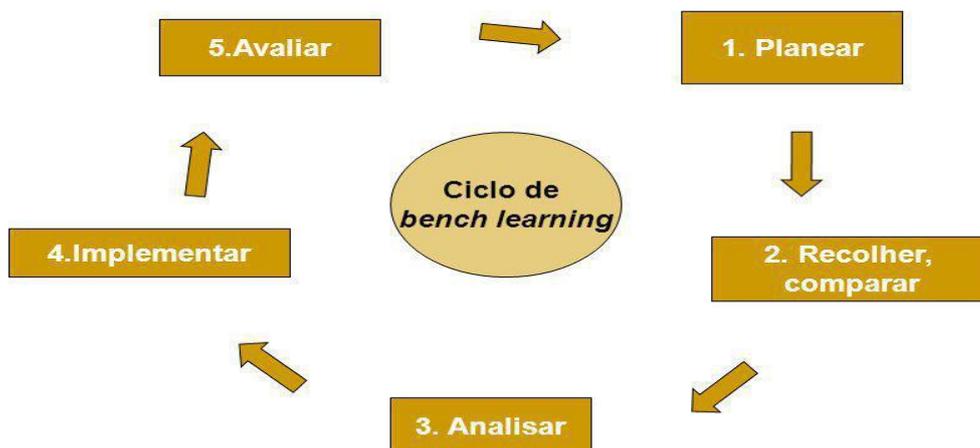
O modelo da centralização constitui-se como o primeiro modelo de especialização estatutária ensaiado de forma consistente, à procura de eficiência, demonstrando sempre eficácia, rigor e transparência na gestão de recursos, promovendo a consolidação de uma identidade comum promoção de uma comunicação interna participada e do orgulho de pertença, economizando recursos no sentido de efetuar uma gestão financeira prudente, que incluía a redução de custos através de envolvimento mais eficiente dos recursos, gerando a sua poupança, sem afetar a qualidade dos resultados ou objetivos. A eficiência, como relação entre os resultados alcançados e os recursos utilizados para o efeito, foi analisada em harmonia com a capacidade de economizar e por prisma do impacto dos resultados alcançados.

Estando à disposição da administração pública contemporânea instrumentos como *benchlearning* e *benchmarking*, com a finalidade de melhorar o desempenho global, a análise das alterações do modelo funcional e organizacional e a sua comparação entre os centralização apresenta-se como um modelo viável.

O *benchmarking* clássico inclui a procura de organizações comparáveis e a utilização de indicadores para estabelecer comparações diretas, ao contrário do *benchlearning*³⁷ que não estabelece comparações com outras organizações, mas sim, constitui-se como um processo de aprendizagem através dos pontos fortes das outras de outras organizações. Procurar inspiração para seu próprio trabalho, aprender com os seus erros, evitando os erros cometidos pelas outras organizações, é um processo ativo e consistente e não apenas uma comparação de indicadores.

³⁷ CAF (2006) – Ciclo de Benchlearning – p. 62

Figura 5.3 - Ciclo de *Benchlearning*



Fonte: CAF, 2006 (Estrutura Comum de Avaliação, Melhorar as organizações públicas através da autoavaliação)

Da análise aos relatórios de atividades, com a comparação do desempenho de serviços idênticos, durante os anos de 2013, 2014 e 2015, verificou-se que não houve desenvolvimentos no âmbito do projeto de trabalho Benchmarking, devido, nomeadamente, a mudanças e alterações ocorridas nas estruturas de algumas Secretarias-Gerais.

Figura 6.3 – *Benchmarking* entre Secretarias-Gerais 2014 - Enquadramento

Âmbito	Indicador	PCM	MF	MDN	MJ	MEE	MS	MEC	MSESS
Recursos humanos	Número total de trabalhadores em exercício de funções	101	116	203	89	171	66	153	103
	Número de dirigentes intermédios	8	8	9	10	15	5	12	11
	Número de coordenadores técnicos	0	3	5	3	4	0	2	4
	Índice tecnicidade (sentido restrito)	50	27,46	25,5	37	40,9	32	49,67	40,78
	Índice tecnicidade (sentido lato, inclui técnico superior e pessoal informática)	52	32,39	29,6	39	50,9	30	59,48	ND
Recursos financeiros	Número de vencimentos processados e pagos pelo orçamento da SG	130	142	2.446	1.199	2.052	67	1.900	1.442
	Valor do orçamento de funcionamento (em milhões de €)	32,659	20,8	13,6	4,64	14,36	3,27	52,99	4,060
	Valor do orçamento de investimento (em milhões de €)	NA	0	0,875	ND	6,19	0,006	1,153	0,579
	Número de contratos geridos	106	214	80	93	221	60	ND	104

Legenda: NA - Não se Aplica; ND - Não Disponível

(31/12/2014)

Fonte: Anexo D do Relatório de Atividade 2014 da SGMF

No entanto, algumas Secretarias-Gerais partilharam ou divulgaram os resultados relativos a cada exercício, usando para o efeito a grelha de indicadores base que tem vindo a ser utilizada desde o início do projeto. Assim, a grelha consolidada dos resultados insere-se no Anexo D do Relatório de Atividade anual apresentado pela SGMF.

Figura 7.3 – Benchmarking entre Secretarias-Gerais 2014 - Resultados

Área	Indicador	PCM	MF	MDN	MJ	MEE	MS	MEC	MSESS
Finanças	Taxa de Execução Orçamental de Funcionamento	88	73,73	58,77	94,6	74	95,80	94,1	96,86
	Prazo médio de pagamento a fornecedores (em dias)	NA	0	ND	20	ND	0,468	8,7	5,8
Qualidade	Índice de satisfação global clientes externos	4,65	4,21	4,06	ND	ND	4,7	3,99	4,26
	Índice de satisfação global clientes internos	4,3	4,02	NA	4	ND	3	4,10	3,99
Gestão	Percentagem de objetivos operacionais concretizados	85,5	80,95	ND	94	85	100	100	100
Informática	Prazo médio de resposta a pedidos (em horas)	4:09	11:15	9:3	ND	ND	10:33	3:22	5:33(*)
Jurídica	Prazo médio de resposta a pedidos de informação/ pareceres em processos gratuitos (em dias)	NA	ND	11	7,2	ND	19,5	9,4	4
Arquivo e Documentação	Número de metros lineares do arquivo histórico tratados	550	125	ND	ND	14.610	121	500	159,42
UMC	Percentagem de categorias centralizadas	NA	81,25	95	100%	50	100	85	90
Património	Percentagem de imóveis registados no SIE	100	100	ND	ND	100	100	100	100
Recursos Humanos	Percentagem de trabalhadores que frequentaram formação	63	48,28	69	70	67	48	91,94	69,90

(31/12/2014)

Legenda: NA - Não se Aplica; ND - Não Disponível
(*) - Valor relativo ao 1º semestre

Fonte: Anexo D do Relatório de Atividade 2014 da SGMF

Figura 8.3 – Benchmarking entre Secretarias-Gerais 2015 - Enquadramento

Âmbito	Indicador	SGPCM	SGMF	SGMJ	SGE	SGEC	SGMS	SGMTSSS
Recursos humanos	Número total de trabalhadores em exercício de funções	133	119	92	169	153	66	106
	Número de dirigentes intermédios	9	8	9	12	12	5	11
	Número de coordenadores técnicos	0	3	3	4	2	0	5
	Índice tecnicidade (sentido restrito)	61	36,97	41	43,8	51,6	32	42,45
	Índice tecnicidade (sentido lato, inclui técnico superior e pessoal informática)	63	41,18	44	53,8	61,4	30	NA
Recursos financeiros	Número de vencimentos processados e pagos pelo orçamento da SG	158	8 738	1612	8 568	1 917	66	1 344
	Valor do orçamento de funcionamento (em milhões de €)	39,1	4,417	4,925	12,4	53,3	2,9	4,671
	Valor do orçamento de investimento (em milhões de €)	0	0	NA	0	0,46	0,0045	0,177
	Número de contratos geridos	175	165	104	203	ND	291	166

(31/12/2015)

Legenda: NA - Não se Aplica; ND - Não Disponível

Fonte: Anexo D do Relatório de Atividade 2015 da SGMF

Figura 9.3 – *Benchmarking* entre Secretarias-Gerais 2015 – Serviços Prestados

Serviços Prestados – Secretarias-Gerais 2015								
Indicador	SGPCM	SGMF	SGMJ	SGE	SGEC	SGMS	SGMTSSS	
Número de entidades clientes por tipologia de serviços	Recursos Humanos	23	328	17	50	22	4	14
	Recursos Financeiros	23	15	6	22	7	4	14
	Aprovisionamento/logística	23	11	6	21	11	4	14
	Formação	1	NA	17	11	38	4	21
	Comunicação e relações públicas	13	35	17	25	33	10	7
	Arquivo e documentação	13	10	-	15	16	5	5
	Inovação e qualidade	NA	15	1	ND	12	7	21
	Informática	1	15	6	41	19	87	NA
	Jurídicos	NA ¹	ND	6	ND	17	64	21
	UMC	56	8	25	21	950	64	21
	UGP	56	15	NA	21	1 236	64	21
Número de clientes - Cidadão	ND ²	984	NA	ND	59 373	4 114 593	18 063	
Número global de vencimentos processados	1 379	10 001	2 047	8 568	23 000	119	5 200	
Número global de orçamentos geridos	23	21	6	19	6	4	19	

(31/12/2015)

Legenda: NA - Não se Aplica; ND – Não Disponível

Fonte: Anexo D do Relatório de Atividade 2015 da SGMF

Figura 10.3 – *Benchmarking* Secretarias-Gerais 2016 – Enquadramento

Âmbito	Indicador	SGMF	SGMJ	SGEC	SGMTSSS	SGMS	SGE
Recursos humanos (a 31 /12 /2016)	Número total de trabalhadores em exercício de funções	125	74	160	105	51	154
	Número de dirigentes intermédios	8	9	12	12	5	14
	Número de coordenadores técnicos	3	3	2	1	0	4
	Índice tecnicidade (sentido restrito)	41,6%	42%	55,6%	38,1%	53%	43,50%
	Índice tecnicidade (sentido lato, inclui técnico superior e pessoal informática)	44%	45%	65%	n.a.	55%	51,94%
Recursos financeiros	Número de vencimentos processados e pagos pelo orçamento da SG	228	1.169	2.055	1382	714	2.309 ¹
	Valor do orçamento de funcionamento (em milhões de €)	3,730	4,009	54,929	4,8	2,8	14,938
	Valor do orçamento de investimento (em milhões de €)	0	-	0,87	0,5	0,12	0
	Número de contratos geridos	152	46	99	1104	320	143

Legenda: n.a. - Não se Aplica; n.d. – Não Disponível

Fonte: Anexo D do Relatório de Atividade 2016 da SGMF

Figura 11.3 – Benchmarking entre Secretarias-Gerais 2016 – Serviços Prestados

Indicador		SGMF	SGMJ	SGEC	SGMTSSS	SGMS	SGE
Número de entidades clientes por tipologia de serviços	Recursos Humanos	326	16	24	53	17	38
	Recursos Financeiros	14	6	9	14	4	10 ²
	Aprovisionamento / logística	15	6	11	14	4	15
	Formação	1	16	38	21	4	38
	Comunicação e relações públicas	507	16	34	29	12 ³	51 ⁴
	Arquivo e documentação	19 ⁵	16	4	25	66	20
	Inovação e qualidade	15	1	18	25	7 ⁶	5
	Informática	15	6	19	n.a.	4	34
	Jurídicos	n.d.	6	17	78	66	n.d.
	UMC	20	25	140	20	66	15
UGP	10	n.a.	1.259	14	66	10	

Fonte: Anexo D do Relatório de Atividade 2016 da SGMF

Figura 12.3 – Benchmarking entre Secretarias-Gerais 2016 – Resultados

Área	Indicador	SGMF	SGMJ	SGEC	SGMTSSS	SGMS	SGE
Finanças	Taxa de Execução Orçamental de Funcionamento	98,64%	81,3%	95,9%	98,88%	99,79%	69,94%
	Prazo médio de pagamento a fornecedores (em dias)	n.d.	20	18,25	21	2	n.d.
Qualidade	Índice de satisfação global clientes externos	4	n.d.	4,23	4,54	n.d.	n.d.
	Índice de satisfação global clientes internos	4,10	3,8	4,27	4,00	2.58 ⁹	n.d.
Gestão	Percentagem de objetivos operacionais concretizados	90,48%	89%	100%	96,97%	100%	100%
Informática	Prazo médio de resposta a pedidos (em horas)	7	n.d.	4h11	n.a.	4	7
Jurídica	Prazo médio de resposta a pedidos de informação/ pareceres em processos gratuitos (em dias)	7,15	9	6	11	18,3	n.d.
Arquivo e Documentação	Número de metros lineares do arquivo histórico tratados	81,5	-	430	252	n.d.	500
UMC	Percentagem de categorias centralizadas	87,5%	100%	73%	69%	100%	n.d.
Património	Percentagem de imóveis registados no SIIIE	100%	n.a.	100%	100%	100%	n.d.
Recursos Humanos	Percentagem de trabalhadores que frequentaram formação	61,6%	85%	87,28%	40,95%	28%	62,33%

Legenda: n.a. - Não se Aplica; n.d. - Não Disponível

Fonte: Anexo D do Relatório de Atividade 2016 da SGMF

O exercício de *benchmarking* teve subjacente uma grelha de indicadores única, isto é, todos os participantes no exercício, para a mesma área utilizaram o mesmo parâmetro.

Conforme consta do Relatório de atividades da SGMF, a área financeira era caracterizada por dois indicadores:

- Taxa de Execução Orçamental de Funcionamento – sendo o parâmetro em avaliação o Controlo da despesa e a melhoria da evolução das receitas.
- Prazo médio de pagamento a fornecedores (em dias) - sendo o parâmetro em avaliação a Redução dos custos de financiamento e de transação e maior transparência na fixação de preços.

A área da Qualidade é por sua vez avaliada através de dois indicadores: Índice de satisfação global clientes externos e Índice de satisfação global clientes internos, sendo em ambos os casos o parâmetro em avaliação a Melhoria contínua dos processos e garantia de qualidade.

A área de Gestão tem como indicador a Percentagem de objetivos operacionais concretizados medida através do Rácio entre os objetivos anuais Planeados e os objetivos anuais executados e que espelham o desempenho da organização.

A área Informática mede o seu desempenho comparável através do Prazo médio de resposta aos pedidos apurado como Rácio entre o somatório dos tempos gastos na prestação de serviços sobre o número total de pedidos de serviço num determinado período.

A área Jurídica tem como indicador de desempenho o Prazo médio de resposta a pedidos de informação/ pareceres em processos gratuitos calculado através do Rácio obtido entre o somatório do tempo de resposta a pedidos de informação/ pareceres sobre o número total de respostas num determinado período.

A área dos Recursos Humanos apresenta como indicador a Percentagem de trabalhadores que frequentaram formação, Relativamente à totalidade dos trabalhadores da organização, quantificar a percentagem dos que frequentaram ações de formação certificada, com vista ao Desenvolvimento do potencial humano das organizações.

3.4 Avaliação do modelo organizativo do Ministério das Finanças

A avaliação dos modelos organizativos é requisito legal, estando prevista desde os primórdios em diploma legal, nomeadamente no Orçamento do Estado. Assim, para o ano de 2013 a Lei n.º 66-B/2012, de 31 de Dezembro, no seu artigo 23.º Avaliação refere que “o projeto-piloto previsto na presente secção é objeto de avaliação no decurso do ano de 2013, designadamente ao nível dos ganhos de eficiência e eficácia dos serviços e racionalização da sua estrutura.”

Para o ano de 2014, o artigo 32.º Avaliação da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de Dezembro, indica os organismos responsáveis pela referida avaliação como sendo conjuntamente a DGO e a DGAEP, indicando a sua periodicidade como sendo semestral. Para dar cumprimento ao requisito legal, a DGO no Relatório de Atividades do ano de 2014, no capítulo IV. Execução do Plano de Atividades faz constar do ponto IV.3. Avaliação dos modelos organizativos dos Ministérios a informação sobre os modelos organizativos aplicados nos Ministérios das Finanças, dos Negócios Estrangeiros e da Economia enquanto objeto de avaliação, designadamente ao nível dos ganhos de eficiência e eficácia na gestão orçamental. Tratando-se de uma avaliação realizada conjuntamente pela DGO e DGAEP, através do Despacho das Senhoras Diretoras Gerais, de 16 de junho de 2014, procedeu-se à constituição do Grupo de Trabalho composto por elementos das duas Direções-Gerais e determinado o âmbito da respetiva avaliação – operacionalização dos modelos organizativos. Do relatório da DGO consta a metodologia adotada para a persecução do plano de ação aprovado e com vista à monitorização e avaliação da operacionalização dos modelos. Desta forma, o Grupo de Trabalho realizou um questionário com uma estrutura aplicável a todas as entidades abrangidas, sendo as respostas dadas individualmente por cada uma das subentidades de cada ministério que integram a entidade contabilística “Gestão Administrativa e Financeira” (GAF), bem como pela Secretaria-Geral de cada ministério, enquanto entidade responsável pela GAF. Com base na análise das respostas obtidas e dos resultados alcançados procedeu o Grupo de Trabalho a elaboração do relatório preliminar da avaliação do 1.º semestre de 2014, tendo sido submetido à consideração superior dos Senhores Secretário de Estado Adjunto do Orçamento e Secretário de Estado da Administração Pública.

A estrutura do relatório do ano de 2014, com base na informação constante no referido relatório de atividades das entidades responsáveis pela sua elaboração, assenta em duas áreas basilares – por um lado as estruturas e a gestão de recursos humanos e, por outro lado, a gestão orçamental e financeira, apresentando a caracterização dos modelos em avaliação, bem

como as conclusões e propostas possíveis de elencar naquela primeira fase do processo avaliativo dos modelos organizativos.

Para o ano de 2015, a redação do artigo 34.º Avaliação da Lei n.º 82-B/2014, de 31 de Dezembro mantém-se inalterada, pelo que do Relatório de Atividades de 2015 elaborado pela DGO consta a evidência da continuidade da avaliação dos modelos organizativos dos ministérios, incidindo sobre os modelos organizativos operacionalizados pelos Ministérios das Finanças (MF), dos Negócios Estrangeiros (MNE) e da Economia (ME) e pela Presidência do Conselho de Ministros (PCM). Esta última estrutura orgânica iniciou a alteração do modelo organizativo e funcional em 2015, ao abrigo do artigo 31.º da Lei do Orçamento do Estado (LEO) de 2015 e do artigo 16.º do Decreto-Lei de Execução Orçamental para o ano de 2015. A semelhança do ano anterior, para efeitos de apresentação dos resultados em sede de avaliação, foi elaborado o Despacho Conjunto das Senhoras Diretoras Gerais da DGO e DGAEP, constituindo um Grupo de Trabalho composto por elementos das duas Direções-Gerais e determinado o âmbito do respetivo processo avaliativo – operacionalização dos modelos organizativos.

Neste âmbito, foram realizadas as avaliações da operacionalização dos modelos organizativos e elaborados os respetivos relatórios, com referência aos seguintes períodos:

- 2.º Semestre de 2014, nos ministérios MF, MNE e ME – Relatório Consolidado;
- 1.º Semestre de 2015, nos ministérios MF, MNE, ME e PCM – Relatório Preliminar.

Decorrente do estipulado pelo n.º 2 do artigo 31.º da LOE de 2015, segundo o qual a reforma do modelo organizativo deve incidir sobre a racionalização, organização e gestão da função informática, nos termos da Resolução do Conselho de Ministros (RCM) n.º 12/2012, de 7 de fevereiro, foi associado à avaliação do 1.º semestre de 2015, o contributo do Grupo de Projeto para as Tecnologias de Informação e Comunicação (GPTIC).

A estrutura do Relatório Preliminar de 2015 acompanha a estrutura anteriormente adotada, incidindo nas seguintes áreas:

- Estruturas e Gestão de Recursos Humanos;
- Orçamental e Financeira
- Gestão da Função Informática.

A análise da DGO incidiu sobre a área da “Gestão Orçamental e Financeira”, considerando que, de entre as suas atribuições se encontram a superintendência na elaboração e execução do Orçamento do Estado (OE), na contabilidade do Estado, no controlo da legalidade, na regularidade e economia da administração financeira do Estado.

A análise das “Estruturas e Gestão de Recursos Humanos” coube à DGAEP e integra as estruturas orgânicas e os modelos de funcionamento e organização interna existentes nos quatro ministérios em consonância com o disposto na redação atual da Lei n.º 4/2004, de 15 de janeiro, bem como, o reflexo dessas estruturas na gestão dos recursos humanos.

O Grupo de Projeto para as Tecnologias de Informação e Comunicação (GPTIC) deu o seu contributo no âmbito da “Gestão da Função Informática”, com o foco na implementação de uma estratégia global da Administração Pública na área das TIC’s, por forma a serem gerados ganhos de poupança e de eficiência em todos os ministérios.

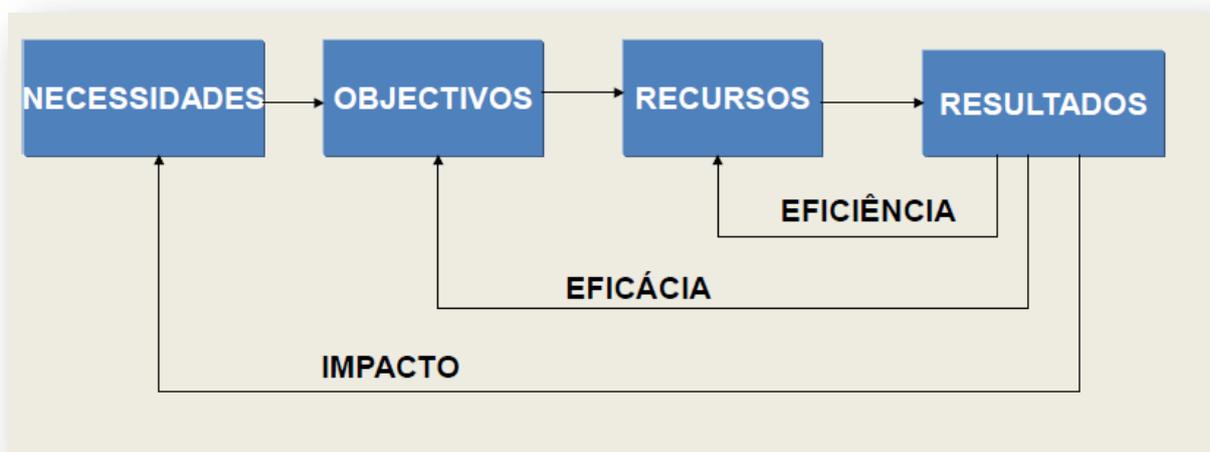
Do Relatório de Atividades para o ano de 2015 da Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros, na parte dedicada à análise conjuntural, consta a seguinte informação “ O ano de 2015 fica marcado por ser o primeiro exercício completo após o término do Programa de Ajustamento Económico e Financeiro, pelo final do mandato do XIX Governo, pela instalação do XX Governo e respetiva saída e pelo início de funções do XXI Governo Constitucional, com os inerentes reflexos nos trabalhos da Administração. O funcionamento do XXI Governo Constitucional assenta numa lógica sistematizada de serviços partilhados, sendo que a existência de novos Ministros não implica a criação de novos serviços de apoio. Assim, a Presidência do Conselho de Ministros assegura o apoio aos serviços dependentes do Primeiro-Ministro e aos serviços dependentes do Ministro da Cultura e do Ministro do Planeamento e das infraestruturas”. Consta ainda do mesmo Relatório de Atividades da SGPCM (2015) “Às atribuições da SGCPM no centro de apoio técnico ao Governo, acresce o facto de em 2015 ter sido implementado o Novo Modelo Organizacional da PCM, passando a SGPCM a centralizar o processamento de 10 entidades da administração direta. Atendendo a que a PCM concilia entidades muito diferentes, subordinadas a diferentes membros do Governo, o processo seguiu uma lógica de serviços partilhados, operacionalizados através da assinatura de protocolos bilaterais. Esta metodologia permitiu adequar os serviços prestados às especificidades de cada entidade e salvaguardar o poder de decisão dos dirigentes sobre os recursos que lhes estão afetos. Ainda o Decreto-Lei n.º 24/2015, de 6 de fevereiro procedeu à extinção por fusão do GMCS, serviço central da administração direta do Estado, com transferência das suas atribuições para a Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros, para as CCDR e para a Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I. P. Este processo implicou a transição das atribuições de gestão do Palácio Foz para a SGPCM e a criação da Direção de Serviços de Política Legislativa para o Media. Por último, a atuação da SGPCM foi influenciada ainda pela aprovação da primeira alteração à Lei-Quadro das Fundações, na Lei n.º 150/2015, de 10 de setembro, com impacto na instrução dos processos

de reconhecimento, principalmente na articulação da intervenção de outras áreas governativas.”

Julgou-se essencial a transcrição da informação constante do Relatório de Atividades da PCM, dado que a SGMF, desde 2016, funciona atualmente numa logica de serviços partilhados, operacionalizados através da assinatura de protocolos bilaterais, tal como o modelo organizacional e funcional implementado na SGPCM e através de qual o organismo público opera desde 2015.

A avaliação da eficiência e eficácia do modelo organizacional centralizado, não negligenciou o impacto que os resultados tiveram nas necessidades a serem satisfeitas, conforme de seguida se ilustra.

Figura 13.3 - Indicadores de avaliação



Fonte: Formação INA, S.N, S.D

Importa aqui recordar, novamente, que o modelo centralizado constitui-se como o primeiro modelo de especialização estatutária (para os organismos centralizados) e de suporte (para o organismo centralizador) ensaiado de forma consistente. O modelo centralizado ensaiado no Ministério das Finanças permitiu adequar os serviços prestados às especificidades de cada entidade, mas sem salvaguardar o poder de decisão dos dirigentes sobre os recursos que lhes estão afetos.

CONCLUSÃO E CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta dissertação procurou apresentar uma estrutura de trabalho que permitisse elucidar, no contexto da administração pública, a vantagem de criação e operacionalização de novos modelos organizacionais e funcionais. O modelo em análise abordou o caso pioneiro da centralização de atribuições comuns, através da Secretaria-Geral do Ministério das Finanças.

Na génese do modelo esteve uma decisão legislativa assente num projeto-piloto, enquanto modelo experimental, sendo que o seu enquadramento legal se materializou numa formulação normativa algo rudimentar, pouco regulamentadora e potencialmente geradora de conflitos de competência entre as várias entidades envolvidas, ademais com um período de execução para a gestão da mudança extremamente curto.

Como demonstrado através da análise da gestão dos recursos financeiros, este modelo procurou otimizar os recursos existentes de forma a alcançar metas de eficácia e eficiência, não negligenciando os níveis de qualidade do serviço prestado, garantindo uma melhor gestão de recursos por parte do Estado, menos dispendiosa para o cidadão, acomodando novas tendências e novos modelos de governança. Perante a evolução dos valores de poupança gerados ao longo do período de vigência do modelo, ficou evidenciada a otimização dos recursos financeiros, gerador de, manifestas poupança para o erário público.

Como apresentado através da análise do número de colaboradores por organismo, o seu número tem vindo a diminuir, dada a conjuntura económica coincidente com o momento da implementação do novo modelo, sendo apenas possível verificar a otimização de recursos humanos por prisma qualitativo. As tímidas entradas de pessoal corresponderam às categorias de elevada componente técnica, nomeadamente inspetores e técnicos superiores, ainda assim, constituem um indicador de que o segundo objetivo tendente à especialização estatutária e ao recentrar da atividade das direções-gerais no *core business* estava a ser prosseguido.

A libertação dos organismos centralizados para as funções fundamentais que constituem a sua razão de ser e constam das suas cartas de missão, conjugada com o aperfeiçoamento das de atividades de suporte, *core business* do organismo centralizador, tiveram como consequência a adoção de uma nova cultura de cooperação, com permanentes ajustes na melhoria dos fluxos de trabalho e contínua preocupação com os níveis de serviços prestados. O resultando do modelo *benchmarking*, permitiu aferir da capacidade do Ministério das Finanças em aperfeiçoar e redescobrir formas de articulação com os *stakeholders*.

Justamente, nesta capacidade de especialização e, conseqüentemente, na contínua racionalização de processos assentava o potencial do modelo centralizador.

Sendo objetivo primordial a simplificação da gestão pública, com ganhos em eficácia e eficiência, apesar da aplicação do modelo não ter perdurado no tempo nos seus moldes iniciais, as suas virtualidades, potenciais e práticas foram indubitáveis. Ficou assim comprovado que o Ministério das Finanças foi capaz de acolher, enquadrar e responder, em primeira linha, com um projeto-piloto, às alterações repentinas e vertiginosas que os tempos reclamavam, dinamizando novos modelos estruturais.

Tendo presente que o objetivo principal desta dissertação é o de comprovar que a aplicação de medidas inovadoras possibilitou, ganhos através da redução de custos relativos a estruturas e pessoal, por um lado, e ganhos através de uma melhor programação de investimentos, por outro, pode concluir-se que a aplicação deste desenho de serviços, operando de forma conjunta, permitiu uma maior sinergia entre organismos sob uma tutela comum e, numa visão holística, sustenta a convicção de ter metodologicamente permitido um processo reformador gerador de “economias de escala”.

BIBLIOGRAFIA

- Amaral, Diogo Freitas (2012), *História do Pensamento Político Ocidental*, Coimbra: Almedina.
- Amaral, Diogo Freitas (2016), *Curso de Direito Administrativo*, Reimpressão da 4.^a Edição de 2015, Coimbra: Almedina.
- Amendoeira, Catarina (2003), “ O papel da concertação social na modernização da administração pública” em Mozzicafreddo, Juan, João Salis Gomes e João S. Batista (org.), *Ética e Administração: Como Modernizar os Serviços Públicos*, 185-203, Oeiras: Celta Editora.
- Antunes, Eugénio (2007), “ Os movimentos de reforma e a redefinição do papel do Estado” em Mozzicafreddo, Juan, João Salis Gomes e João S. Batista (org.), *Interesse Público, Estado e Administração*, 399-432, Lisboa, Celta Editora.
- Arana, Jaime Rodríguez (2003), “ O quadro das reformas administrativas” em Mozzicafreddo, Juan, João Salis Gomes e João S. Batista (org.), *Ética e Administração: Como Modernizar os Serviços Públicos*, 125-142, Oeiras: Celta Editora.
- Araújo, Joaquim Filipe Ferraz Esteves (2013), “Da nova Gestão Pública à nova governação pública: Pressões emergentes na Administração Pública” em Madureira, César e Maria Asensio (org.), *Handbook de Administração pública*, 91-102, Lisboa: INA Editora.
- Asensio, Maria (2013), “Ideias, actores e instituições no processo das políticas públicas” em Madureira, César e Maria Asensio (org.), *Handbook de Administração pública*, 279-294, Lisboa: INA Editora.
- Batista, João da Silva (2003), “Funcionários públicos e políticas públicas” em Mozzicafreddo, Juan, João Salis Gomes e João S. Batista (org.), *Ética e Administração: Como Modernizar os Serviços Públicos*, 219-243, Oeiras: Celta Editora.
- Bilhim, João (2013), “Gestão por objetivos, desempenho e progressão na carreira” em Madureira, César e Maria Asensio (org.), *Handbook de Administração pública*, 189-193, Lisboa: INA Editora.
- Burdeau, Georges (1970), *O Estado*, Lisboa: Publicações Europa-América
- CAF (2006), *Estrutura Comum de avaliação: Melhorar as organizações públicas através da auto-avaliação*, 4^a Conferência da Qualidade das Administrações Públicas da União Europeia, Finlândia, 27 a 29 de setembro, Tampere.

- Carvalho, Elisabete (2013), “ Redesenho da máquina administrativa em Portugal e racionalidade política: o caso do PRACE” em Madureira, César e Maria Asensio (org.), *Handbook de Administração pública*, 227-247, Lisboa: INA Editora.
- Carvalho, Manuel Proença (2010), *Manual de Ciências Políticas e Sistemas Políticos e Constitucionais*, Lisboa: Quid Juris.
- Correia, Filipe Miguel Alves Cardoso e Henrique O'Neill (2011), *Avaliação da automatização de processos de negócio em serviços partilhados*, 8º Congresso Nacional da Administração Pública, INA, 21 e 22 de novembro, Oeiras.
- Covas, António (2007), “ Governança europeia e políticas públicas: A revisão do interesse público, das funções do Estado e da administração pública ” em Mozzicafreddo, Juan, João Salis Gomes e João S. Batista (org.), *Interesse Público, Estado e Administração*, 235-254, Lisboa, Celta Editora.
- Cucu, Oana; Cidália Jorge; Mauro Martins, Rui Neves (2011), *A escassez de recursos e a importância de os gerir*. Trabalho do Curso de Estudos Avançados em Gestão Pública. Lisboa, Instituto Nacional de Administração.
- Domingues, Luisa e Cordeiro Gomes (2011), *Proposal for shared services performance management model applied to portuguese public administration*, 8º Congresso Nacional da Administração Pública, INA, 21 e 22 de novembro, Oeiras.
- Feio, Diogo (2015), “O Futuro do Estado e a Europa” em Rodrigues, Maria de Lurdes e Pedro Adão e Silva (org.), *Governar com a Troika: políticas públicas em tempo de austeridade*, 749-753, Coimbra: Edições Almedina.
- Fernandes, António José (2008), *As Relações Internacionais e Portugal: Da Europa do Mundo ao Mundo da Europa*. Lisboa: Prefácio
- Fernandes, António José (2010), *Introdução à Ciência Política: teorias, métodos e temáticas*. Porto: Porto Editora.
- Fonseca, João Carlos (2011), “ O sistema de gestão da despesa pública em Portugal” em Mozzicafreddo, Juan e João Salis Gomes (org.), *Projectos de Inovação na gestão Pública*, 359-371, Lisboa: Editora Mundos Sociais, CIES, ISCTE-IUL.
- Fukuyama, Francis (2006), *A construção de Estados. Governação e ordem mundial no século XXI*, Lisboa, Gradiva.
- Giddens, Anthony (2001), *A Terceira via e seus críticos*, Editora Record.
- Giddens, Anthony (2010), *Sociologia*. 8ª Edição, Lisboa: Calouste Gulbenkian.

- Gomes, João Salis (2003), “A avaliação de políticas públicas e a governabilidade” em Mozzicafreddo, Juan, João Salis Gomes e João S. Batista (org.), *Ética e Administração: Como Modernizar os Serviços Públicos*, 389-408, Oeiras: Celta Editora.
- Gomes, João Salis (2007), “ O conceito de interesse público no contexto da gestão pública contemporânea” em Mozzicafreddo, Juan, João Salis Gomes e João S. Batista (org.), *Interesse Público, Estado e Administração*, 39-48, Lisboa, Celta Editora.
- Gomes, João Salis e Teresa Salis Gomes (2011), “ Simplificação da comunicação administrativa e legislativa” em Mozzicafreddo, Juan e João Salis Gomes (org.), *Projectos de Inovação na gestão Pública*, 391-421, Lisboa: Editora Mundos Sociais, CIES, ISCTE-IUL.
- Gomes, João Salis (2013), “Interesse público, controle democrático do Estado e cidadania” em Madureira, César e Maria Asensio (org.), *Handbook de Administração pública*, 15-33, Lisboa: INA Editora.
- Gouveia, Jorge Bacelar (2015), *Novo Código do procedimento administrativo*, 2ª Ed., Lisboa: Quid Juris Sociedade Editora.
- Konig, Klaus (2005). Multi-level Governance. sine nomine, sine loco;
- Kooiman J (1993), *Modern governance: new government-society interactions*, Sage, London/ Newbury Park
- Kooiman, Jan (2003), *Governing as Governance*, Political Science, SAGE, London.
- Machete, Rui Chancerelle (2003), “Reestruturação do Estado, serviços públicos e mercado” em Mozzicafreddo, Juan, João Salis Gomes e João S. Batista (org.), *Ética e Administração: Como Modernizar os Serviços Públicos*, 345-352, Oeiras: Celta Editora.
- Madureira, César (2009), *Reinventar o Welfare State ou construir o pós-managerialismo?*, Comunicação apresentada no 7.º Congresso Nacional de Administração Pública "Estado e Administração na resposta à crise", no Centro de Congressos de Lisboa, 10 e 11 de novembro, Oeiras.
- Mendes, Hugo (2015), “A Condução da Política Orçamental durante o Programa de Ajustamento” em *Governar com a Troika: políticas públicas em tempo de austeridade*, 57-119, Coimbra: Edições Almedina.
- Miranda, Jorge (2006), *Curso de Direito Internacional Público*. 3ª Edição, Estoril: Principia
- Moreira, José Manuel e André Azevedo Alves (2013), “Concepções de Estado e fundamentação da prestação de Serviços e Públicos” em Madureira, César e Maria Asensio (org.), *Handbook de Administração pública*, 295-313, Lisboa: INA Editora.

- Moro, Giovanni (2001). “The Citizen’s Side of Governance”. Comunicação apresentada no seminário do INA A face oculta da governança: Cidadania, Administração Pública e Sociedade, que decorreu em Lisboa a 19 e 20 de novembro de 2001;
- Mozzicafreddo, Juan e João Salis Gomes (org.) (2001), *Administração e Política: perspectivas de reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos*, Oeiras: Celta Editora.
- Mozzicafreddo, Juan e João Salis Gomes (org.) (2011), *Projectos de Inovação na gestão Pública*, Lisboa: Editora Mundos Sociais, CIES, ISCTE-IUL.
- Nova Comunicação (2009), *Prémio Boas Práticas no sector público: Esforço, Mudança, reconhecimento*, Lisboa: Deloitte, Diário Económico, Instituto Nacional de Administração - INA, Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento- FLAD.
- OCDE (2012), *Recomendação do Conselho sobre política regulatória e Governança*, Paris: OCDE.
- Pereira, Luís (2003), “A administração pública e a sociedade da informação” em Mozzicafreddo, Juan, João Salis Gomes e João S. Batista (org.), *Ética e Administração: Como Modernizar os Serviços Públicos*, 353-373, Oeiras: Celta Editora.
- Peters, B. Guy (2001), “De mudança em mudança, padrões de reforma administrativa contínua” em Mozzicafreddo, Juan e João Salis Gomes (org.) *Administração e Política: perspectivas de reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos*, 43-62, Oeiras: Celta Editora.
- Pitschas, Rainer (2003), “ Reformas da administração pública na União Europeia: Porque necessitamos de mais ética no serviço público?” em Mozzicafreddo, Juan, João Salis Gomes e João S. Batista (org.), *Ética e Administração: Como Modernizar os Serviços Públicos*, 31-46, Oeiras: Celta Editora.
- Pitschas, Rainer (2007), “ Gestão do valor público: Um conceito de governação pública baseado no valor entre a economização e o bem comum” em Mozzicafreddo, Juan, João Salis Gomes e João S. Batista (org.), *Interesse Público, Estado e Administração*, 49-68, Lisboa, Celta Editora.
- Rato, Helena (2013), “Gestão de competências na Administração Pública” em Madureira, César e Maria Asensio (org.), *Handbook de Administração pública*, 207-215, Lisboa: INA Editora.
- Rhodes, Roderick Arthur William (1996), *The New Governance: Governing without Government*, *Political Studies* XLIV:652-667.

- Rocha, J.A. Oliveira (2013), “Mudança do estado e mudança da administração Pública: a história duma disciplina” em Madureira, César e Maria Asensio (org.), *Handbook de Administração pública*, 75-90, Lisboa: INA Editora.
- Rodrigues, Maria de Lurdes e Pedro Adão e Silva (org.) (2015), “A Execução do Memorando de Entendimento” em *Governar com a Troika: políticas públicas em tempo de austeridade*, Coimbra: Edições Almedina.
- Rodrigues, Miguel (2013), “Do conceito de governança a uma conceptualização da governança em rede” em Madureira, César e Maria Asensio (org.), *Handbook de Administração pública*, 103-119, Lisboa: INA Editora.
- Rosalino, Helder (2015), “A Execução Reforma da Administração Pública” em *Governar com a Troika: políticas públicas em tempo de austeridade*, Coimbra: Edições Almedina.
- Santos, J. Albano (2010a), *Economia Pública*, Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade Técnica de Lisboa.
- Santos, J. Albano (2010b), *Finanças Públicas*, Oeiras: INA Editora.
- Tavares, José Fernandes Farinha (2007), “A ponderação de interesses na gestão pública versus gestão privada” em Mozzicafreddo, Juan, João Salis Gomes e João S. Batista (org.), *Interesse Público, Estado e Administração*, 109-130, Lisboa, Celta Editora

PÁGINAS DE INTERNET CONSULTADAS:

- Comissão Europeia (2016), *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões: Plano de ação europeu (2016-2020) para a administração pública em linha - Acelerar a transformação digital da administração pública*, disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A52016DC0179>, consultado em janeiro de 2018.
- Denhart, Janet V. e Robert B. Denhart (2007), *The New Public Service: Serving, not steering*, disponível em: http://www.untag-smd.ac.id/files/Perpustakaan_Digital_2/PUBLIC%20ADMINISTRATION%20The%20new%20public%20service%20serving,%20not%20steering.pdf, consultado em janeiro 2018.
- Denhart, Janet V. e Robert B. Denhart (2015), *The New Public Service Revisited*, disponível em: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/puar.12347/full>, consultado em fevereiro 2018.
- DGAEP: <https://www.dgaep.gov.pt/>
- DGTF: <http://www.dgtf.pt/Homepage>

Eurostat: <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>

GPEARI: <http://www.gpeari.gov.pt/>

Hood, Christopher (1991), *A public management for all seasons?.*, Volume 69 of Public Administration, disponível em : newdoc.nccu.edu.tw/teasyllabus/.../Hood%20NPM%201991.pdf, consultado em maio de 2018

INE:

https://cse.ine.pt/ngt_server/attachfileu.jsp?look_parentBoui=283485395&att_display=n&att_download=y

IGF: <http://www.igf.gov.pt/>

Madureira, César (2000), *A organização neotaylorista do trabalho no fim do século XX*, disponível em: <https://repositorio.iscte-iul.pt/handle/10071/392>, consultado em janeiro de 2018.

Madureira, César (2004), *Do Welfare State ao conceito de governance: que futuro para as administrações públicas no início do século XXI?*, disponível em: <http://repap.ina.pt/bitstream/10782/618/1/Do%20welfare%20state%20ao%20conceito%20de%20governance.pdf>, consultado em janeiro de 2018.

Madureira, César e Miguel Rodrigues (2006), *A Administração Pública do século XXI: Aprendizagem organizacional, mudança comportamental e reforma administrativa*, disponível em: <http://repositorio.ispa.pt/bitstream/10400.12/4990/1/COG%2c%2012%282%29%2c%20153-171.pdf>, consultado em janeiro de 2018.

Muñoz, Rafael Duran (1997), *A crise económica e as transições para a democracia: Espanha e Portugal em perspetiva comparada*, disponível em: <http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1221841159M9vPU5fq4Rd84RA6.pdf>, consultado em janeiro de 2018.

OCDE: <https://www.oecd.org/> ; <https://data.oecd.org/> - consultados em agosto 2018

Presidência do Conselho de Ministros:

http://www.sg.pcm.gov.pt/media/29733/relat_ativid_autoaval_2015.pdf

Pollitt, Christopher e Geert Bouckaert (2011), *Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo–Weberian State*, disponível em: https://archive.org/stream/ChristopherPollittGeertBouckaertPublicManagementReformAComparativeAnalysisNewPub/Christopher%20Pollitt,%20Geert%20Bouckaert-Public%20Management%20Reform%20A%20Comparative%20Analysis%20-%20New%20Public%20Management,%20Governance_djvu.txt, consultado em fevereiro 2018.

Pordata: <https://www.pordata.pt/Homepage.aspx>

<https://www.podata.pt/DB/Portugal/Ambiente+de+Consulta/Tabela> - consultado em agosto de 2018

<https://www.podata.pt/Europa/Administra%C3%A7%C3%B5es+P%C3%ABlicas+despesas++receitas+e+d%C3%A9fice+excedente+p%C3%ABlico++em+percentagem+do+PIB-1762> – consultado em agosto 2018

SGMF: <http://www.sgmf.pt/>

