

Departamento de Sociologia

A ORÇAMENTAÇÃO POR PROGRAMAS E A BOA GESTÃO

Vítor Manuel Solinho Salgado

Trabalho de projecto submetido como requisito parcial para obtenção do grau de
Mestre em Administração e Políticas Públicas

Orientador:
Conselheiro Mestre José F. F. Tavares
Director-Geral do Tribunal de Contas

Julho, 2009

“O dever de todo o cientista é criar uma opinião pública capaz de ponderar os programas políticos em estudo. Para isto, o cientista deve partilhar os seus conhecimentos com este público.”

Jacob Bronowski

AGRADECIMENTOS

Ao concluir este trabalho de projecto, reconheço que muito recebi de várias pessoas a quem quero exprimir o meu agradecimento público. Começo por citar o Professor Doutor Juan Mozzicafreddo coordenador do Mestrado em Administração e Políticas Públicas do ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa, pelo acompanhamento e apoio manifestados no decorrer dos dois anos do curso (2007-2009). Ele ensinou-me a imprescindibilidade da investigação baseada na observação rigorosa e seleccionada das fontes primárias e secundárias.

Cito o Professor Mestre José Tavares, docente da unidade curricular Finanças Públicas e Gestão Orçamental, pela disponibilidade revelada para ser o orientador deste Trabalho de Projecto, pelos seus valiosos comentários, sugestões e acompanhamento ao longo da elaboração do mesmo. Ainda relativamente a fontes, agradeço ao Professor Doutor Augusto Mateus, docente da unidade curricular Política Económica e Programas Públicos, pelas matérias e literatura fornecida na área da temática do meu trabalho. Conteí ainda com o apoio do Director-Geral do Orçamento, Dr. Luís Morais Sarmiento, que pacientemente me elucidou sobre algumas questões pertinentes e relevantes sobre o tema do trabalho, tendo fornecido importantes comentários nomeadamente quanto aos aspectos da implementação do modelo de Orçamentação por Programas em Portugal. Agradeço, também, à Chefe de Divisão de Gestão Financeira do Município do Montijo, Dr.ª Cristina Canta, no que respeita à recolha de dados sobre o processo orçamental no âmbito da autarquia, tendo feito comentários das perspectivas futuras acerca da elaboração de documentos previsionais estruturados por programas ao nível do Governo local.

A todos os docentes do curso de Mestrado de Administração e Políticas Públicas do ISCTE – IUL, da edição de 2007-2009, expresso o meu profundo e sincero agradecimento. Todas as ajudas foram preciosas. Escusado será dizer que a responsabilidade de todos os erros que terei cometido me pertence totalmente.

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho:
À minha mãe, ao meu pai e à minha companheira Patrícia.

RESUMO

Este trabalho visa a orçamentação do Estado baseada no desempenho em Portugal e mostra um modelo de desenvolvimento da Orçamentação por Programas ao nível do Governo central. Portugal enfrenta desafios específicos com a introdução da orçamentação baseada no desempenho, pois pretende efectuar a transição de um sistema hierárquico baseado no controlo dos *inputs* para um sistema orçamental flexível baseado nas realizações e nos resultados. De facto, Portugal tem obtido, ao longo dos anos, críticas por parte da UE, do Eurostat, do FMI e da OCDE, devido ao tradicional sistema de orçamentação que estava entre os menos fiáveis, transparentes e eficazes da Europa. Em 2005, o FMI consultou Portugal (geralmente anual) e, entre algumas das conclusões preliminares, destacou a necessidade de quaisquer contingentes assumidos através das PPP's serem registados com a maior clareza na documentação que acompanha os orçamentos anuais, para permitir uma avaliação completa dos riscos associados sobre o futuro. O Governo Português solicitou à OCDE em 2008 a realização de uma avaliação do processo orçamental em Portugal, que foi conduzida por uma equipa de altos funcionários de Orçamento da OCDE como parte do programa de trabalho, em Julho de 2008. Portugal deu um primeiro passo, desenvolvendo um orçamento protótipo por programas que foi incluído no Orçamento do Estado para 2009. Parte das reformas remete para a mudança na formulação, implementação, acompanhamento e avaliação do Orçamento do Estado, através da adopção do sistema de Orçamentação por Programas. Através da Orçamentação por Programas, a contabilidade e o controlo da eficiência da despesa pública, o controlo da eficácia dos planos de acções e os custos de cada programa, simplificam o planeamento plurianual e a transparência das finanças públicas. As experiências dos países da OCDE revelam que a introdução da orçamentação baseada no desempenho é um processo de longo prazo que requer não só uma reforma institucional, mas também uma mudança cultural. A vontade política é necessária à concretização da implementação destas reformas, especialmente no início de cada nova fase. A Orçamentação por Programas deverá ter uma ligação próxima com o SIADAP e o QUAR.

Palavras-chave: *Welfare State*; Modelos de gestão pública; Orçamento do Estado; Orçamentação baseada no desempenho; Orçamentação por Programas.

ABSTRACT

This work aims the performance budgeting of the State in Portugal and shows one development model of programmes budgeting at the Central Government. Portugal faces specific challenges in introducing performance budgeting because it seeks from hierarchical system with very detailed control of inputs to the opposite end of the spectrum, a delegated budget system based on outputs and results. In fact Portugal, over the years, received criticism at the his budgeting process by the EU, the Eurostat, the IMF and the OECD, due to traditional budgeting system that were among the less reliable, less transparent and less effective in Europe. In 2005, IMF (official staff visit) consultation Portugal (usually annual) and some preliminary conclusions, it highlighted the need that any contingent commitments entered into through PPP be recorded with the utmost clarity in the documentation accompanying annual budgets, to allow a full assessment of the future associated risks on the future. The Portuguese government requested the OECD in 2008 to undertake the review of budgeting system in Portugal which was conducted as part of the work programme of the OECD Working Party of Senior Budget Officials (SBO), in July 2008. Portugal as a first step, it developed a prototype program budget which was included in the budget for 2009. Part of the reforms refers to the change in formulating, implementing, monitoring, and evaluating the State Budget, by adopting the system of program budgeting. Through program budgeting, the recording and control of the efficiency of public expenditure, the control of the effectiveness of actions plans and the cost of each program, multiyear planning and the transparency in public finance are facilitated. The experiences of OECD countries highlight that introducing performance budgeting is a long-term process that requires not only institutional reform but also cultural change. Political support and pressure are necessary to push these reforms, especialy at the lanch of each new stage in the reform process. The programme budgeting iniciative shoul be closely linked with the SIADAP and QUAR.

Key-words: Welfare State; Models of public management; State Budget; Performance budgeting; Programme Budgeting.

INDÍCE

AGRADECIMENTOS.....	I
DEDICATÓRIA.....	II
RESUMO.....	III
ABSTRACT.....	IV
ÍNDICE.....	V
ÍNDICE DE FIGURAS.....	VII
ÍNDICE DE QUADROS.....	VIII
LISTA DE ACRÓNIMOS.....	IX
INTRODUÇÃO.....	1
CAPÍTULO I – O ESTADO E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	4
SECÇÃO 1. A MUDANÇA DE MODELOS DO ESTADO: DESDE O SÉCULO XX	5
SECÇÃO 2. OS MODELOS DE GESTÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	9
§1. Modelo burocrático: o modelo Político-Legal.....	9
§2. Modelo gestor: o modelo de <i>New Public Management</i>.....	11
§3. Governação em rede: o modelo de <i>New Public Service</i>.....	13
SECÇÃO 3. O ESTADO E A ADMINISTRAÇÃO EM PORTUGAL.....	16
§1. A estrutura organizacional da Administração Pública em Portugal.....	19
1. Organização da Administração Pública: óptica jurídico-administrativa.....	20
2. Organização da Administração Pública: óptica económica.....	22
§2. O sector das Administrações Públicas: óptica da Contabilidade Nacional.....	23
§3. Razão de ser da Administração Pública: as Políticas Públicas e as necessidades colectivas.....	28
CAPÍTULO II – A REFORMA DO PROCESSO ORÇAMENTAL DO ESTADO EM PORTUGAL.....	30
SECÇÃO 1. O ORÇAMENTO DO ESTADO: DEFINIÇÃO.....	30
SECÇÃO 2. OS ORÇAMENTOS PÚBLICOS PORUTUGUESES.....	31
SECÇÃO 3. ENQUADRAMENTO ORÇAMENTAL: PRINCÍPIOS E REGRAS.....	32
§1. Modelo de gestão por objectivos da Administração Pública.....	34
SECÇÃO 4. O PROCESSO ORÇAMENTAL NO CONTEXTO COMUNITÁRIO.....	35
SECÇÃO 5. ACTUAL ENQUADRAMENTO LEGAL DO PROCESSO ORÇAMENTAL.....	36
SECÇÃO 6. O PROCESSO ORÇAMENTAL: CONCEITOS E PROCEDIMENTOS.....	38
SECÇÃO 7. REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA DO ESTADO.....	40
SECÇÃO 8. CRÍTICAS À METODOLOGIA TRADICIONAL DE ORÇAMENTAÇÃO PÚBLICA.....	41
CAPÍTULO III – EXPERIÊNCIAS DE PAÍSES DA OCDE: ORÇAMENTAÇÃO BASEADA	
NO DESEMPENHO E ACCOUNTABILITY.....	42
SECÇÃO 1. MODELO DE GESTÃO PÚBLICA: GESTÃO ORIENTADA PARA O DESEMPENHO.....	43

SECÇÃO 2. RESUMO DA ORÇAMENTAÇÃO BASEADA NO DESEMPENHO: APLICAÇÃO EMPÍRICA DE ALGUNS PAÍSES DA OCDE.....	44
CAPÍTULO IV – PROPOSTA DE MODELO DE ORÇAMENTAÇÃO POR PROGRAMAS	
EM PORTUGAL.....	46
SECÇÃO 1. ENQUADRAMENTO TEÓRICO DO MODELO: ESTRUTURA CONCEPTUAL.....	46
§1. Níveis de agregação da despesa pública: programação orçamental plurianual.....	47
1. Conceito de programa.....	49
2. Conceito de eixo.....	50
3. Conceito de medida.....	51
4. Conceitos de acção e actividade.....	51
5. Conceito de projecto.....	52
SECÇÃO 2. QUADRO LEGAL DO PROGRAMA ORÇAMENTAL.....	53
SECÇÃO 3. O MODELO DA ESTRUTURA ORÇAMENTAL DA UNIÃO EUROPEIA.....	54
SECÇÃO 4. METODOLOGIA DO MODELO DE ORÇAMENTAÇÃO POR PROGRAMAS.....	55
§1. Quadro de responsabilização do modelo de Orçamentação por Programas.....	56
§2. Diretrizes de avaliação: indicadores de desempenho.....	57
SECÇÃO 5. METODOLOGIA DE CLASSIFICAÇÃO DA DESPESA POR PROGRAMAS.....	58
SECÇÃO 6. ÁREAS DE INTERVENÇÃO DOS PROGRAMAS.....	60
SECÇÃO 7. PRINCÍPIOS E REGRAS DE EXECUÇÃO DE PROGRAMAS.....	63
§1. Princípios de estabilidade orçamental plurianual.....	64
SECÇÃO 8. RESULTADOS DO MODELO DE ORÇAMENTAÇÃO POR PROGRAMAS.....	65
CONCLUSÃO.....	68
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	71
LEGISLAÇÃO.....	75
ANEXOS.....	I

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 4.1 – Decomposição dos programas orçamentais proposta no relatório da COP 2007.....	47
Figura 4.2 – Decomposição dos programas orçamentais proposta no relatório do OE 2009.....	48
Figura 4.3 – Decomposição dos programas orçamentais prevista na actual Legislação.....	48
Figura 4.4 – Estrutura da despesa do Orçamento da UE e os limites máximos do quadro financeiro 2007-2013.....	55
Figura 4.5 – Esquema das dimensões da OP, interligando os objectivos e metas com os indicadores de desempenho.....	58
Figura 4.6 – Níveis de desagregação das dotações orçamentais baseados em programas.....	62

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1.1 – Fases da Constituição Económica em Portugal.....	17
Quadro 1.2 – Estrutura interna do sector público português.....	22
Quadro 3.1 – Síntese conceptual da orçamentação orientada para os resultados em vários países da OCDE.....	45

LISTA DE ACRÓNIMOS

<i>AMECO</i>	<i>Annual Macroeconomics European Commission database</i>
AP	Administração Pública
APP	Administração e Políticas Públicas
AR	Assembleia da República
BCE	Banco Central Europeu
BEI	Banco Europeu de Investimentos
CCDR	Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional
CE	Comissão Europeia
CGE	Conta Geral do Estado
COP	Comissão para a Orçamentação por Programas
CRP	Constituição da República Portuguesa
ECOFIN	Conselho de Ministros de Finanças e Economia
DGO	Direcção-Geral do Orçamento
FMI	Fundo Monetário Internacional
GOP	Grandes Opções do Plano
I&D	Investigação e Desenvolvimento
<i>IMF</i>	<i>International Monetary Fund</i>
<i>INTOSAI</i>	<i>International Organization of Supreme Audit Institutions</i>
ISCTE-IUL	Instituto Universitário de Lisboa
ISFL	Instituições Sem Fins Lucrativos
IUL	Instituto Universitário de Lisboa
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
<i>MBO</i>	<i>Management by Objectives</i>
MCTES	Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior
<i>NPM</i>	<i>New Public Management</i>
<i>NPS</i>	<i>New Public Service</i>
NUTS	Nomenclaturas de Unidades Territoriais para fins Estatísticos
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
<i>OECD</i>	<i>Organization for Economic Co-operation and Development</i>
OE	Orçamento do Estado
ONU	Organização das Nações Unidas
OP	Orçamentação por Programas
PDE	Procedimentos dos Défices Excessivos
PEC	Pacto de Estabilidade e Crescimento
PIB	Produto Interno Bruto

PIDDAC	Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central
POCP	Plano Oficial de Contabilidade Pública
<i>PPBS</i>	<i>Programme, Planning and Budgeting Systems</i>
PPP	Parcerias Público-Privadas/ <i>Public-Private Partnership</i>
QCA	Quadro Comunitário de Apoio
QREN	Quadro de Referência Estratégico Nacional
QUAR	Quadro de Avaliação e Responsabilização de desempenho (organismo/serviço)
RAFE	Reforma da Administração Financeira do Estado
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
ROPO	Relatório de Orientação da Política Orçamental
SEC95	Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais, 1995
SIADAP	Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho na Administração Pública
SNA93	Sistema de Contabilidade Nacional das Nações Unidas, 1993
SPA	Sector Público Administrativo
SPE	Sector Público Empresarial
UE	União Europeia
UEM	União Económica e Monetária

INTRODUÇÃO

Em primeiro lugar, parece-nos importante começar por algumas palavras sobre a escolha do tema. Assim, para além de atender à solicitação especial do meritíssimo docente da unidade curricular de Finanças Públicas e Gestão Orçamental do curso de Mestrado em Administração e Políticas Públicas, do ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa, muitas e fundadas razões conduziram a que fosse por diante com este trabalho de projecto, assim como a motivação especial e preferência pela proposição em causa.

A relevância do tema está associada à sua actualidade e interesse, uma vez que pretendemos propor uma solução para o problema orçamental português, mais concretamente apresentar um novo modelo de orçamentação da despesa pública de todo o Sector Público Administrativo (SPA). De facto, tal opção irá promover a nossa qualidade de vida colectiva e bem-estar social, nomeadamente quando se fala em otimizar a disciplina orçamental do Estado e melhorar a boa gestão da Administração Pública (AP) no domínio das finanças públicas. Esta temática da Orçamentação por Programas e a boa gestão tem sido largamente debatida no actual contexto da União Económica e Monetária (UEM) e do Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC) face à intensificação da sustentabilidade das finanças públicas, sendo também considerada uma ferramenta fundamental nos indissociáveis processos de Reforma da Administração Financeira do Estado (RAFE) e de consolidação das contas públicas. Na verdade, um dos problemas que enfrentam os países membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) e os Estados Membros da União Europeia (UE) é as finanças públicas e a gestão dos orçamentos públicos.

A razão de ser do presente trabalho é pertinente se considerarmos o actual quadro de planeamento nacional e a reforma do processo orçamental do Estado em curso, com implicações na responsabilidade do desempenho face à nova gestão pública e ao controlo dos recursos públicos. Sintetizando, podemos dizer que a falta de boas práticas da actividade financeira pública e a má gestão dos dinheiros públicos no domínio orçamental no que toca à elaboração do OE, acompanhamento, avaliação e controlo da execução orçamental, foram a justificação para o empreendimento do presente trabalho. Segundo a Base de dados Macroeconómicos Anuais (*AMECO database*) da Comissão Europeia, relativo a matérias económicas e financeiras dos Estados Membros da UE, desde 1986, com a adesão de Portugal às Comunidades Europeias, o Estado português continua a registar uma crescente despesa pública com implicações nos principais indicadores macroeconómicos. Assim, a justificação da carga fiscal no domínio da política orçamental, antes do Tratado de Maastricht e do PEC, deriva da possibilidade de o Estado português poder aumentar a despesa pública discricionariamente, uma vez que o défice público era arbitrário. Com a circulação da moeda

única, os Estados Membros da UEM, da qual Portugal faz parte, tem agora um défice público programado de modo a conseguir um equilíbrio formal¹ orçamental e a sustentabilidade das finanças públicas no enquadramento económico de cada País.

O objecto do presente trabalho de projecto é estudar a razão de ser do novo modelo de orçamentação do lado das despesas públicas e propor um modelo e respectiva metodologia para a estruturação do Orçamento do Estado (OE) por programas, doravante Orçamentação por Programas (OP), baseado em princípios e técnicas de *management*² empresarial, na bibliografia de ciências, estudos e evidência empírica disponível, e na experiência internacional. O trabalho procura reflectir prospectivamente sobre os novos contornos que poderá assumir a reforma do processo orçamental e a contabilidade pública com a introdução de um novo modelo de OE em todo o sector público administrativo da Administração Pública Central. O trabalho pressupõe desde logo uma teoria de relação entre a política orçamental e a Constituição orçamental, a macroeconomia e o direito. Põe em causa conceitos, princípios, regras e procedimentos como os de equilíbrio, a não compensação, a não consignação, a anualidade, a universalidade, a unidade, a publicidade e a equidade inter-geracional. Evidentemente, não pode ter-se a pretensão de esgotar, ou sequer de aprofundar, todos os pontos referidos. Há que estabelecer limites, para além mesmo daqueles que derivam da impossibilidade material de abranger tão vasta problemática.

O trabalho constitui um contributo para a modernização da Administração Pública no sentido de fornecer uma ampla reflexão da mudança de paradigma da arquitectura orçamental do Estado e que terá um reflexo decisivo na reconfiguração do actual modelo de gestão pública (gestão por objectivos) e do planeamento das Políticas Públicas, permitindo a promoção da *accountability* da governação. O ponto de partida do projecto é obter uma visão alargada da evolução recente dos modelos de Estado e de gestão da Administração Pública, analisando em particular o actual processo orçamental em Portugal de forma a procurar dar resposta às seguintes questões: Será que se justifica um novo modelo de OE estruturado por programas? Será a OP um instrumento de gestão ou um objectivo de Política Pública? Quais os efeitos esperados da OP nas dimensões macro e micro da Administração Pública?

Relativamente à metodologia, utilizaremos um processo de pesquisa sistemático e metódico na descoberta da realidade internacional e das melhores práticas de experiências de países da OCDE (falamos da Austrália, Canadá, França, Holanda, Nova Zelândia, Reino

¹ O conceito de equilíbrio formal corresponde a uma igualdade entre o lado da receita e o lado da despesa. A regra do equilíbrio orçamental formal é traduzida pela necessidade de todas as despesas previstas terem de ser efectivamente cobertas por receitas.

² Segundo Mauro F. Guillén (1994), a palavra *management* pode referir-se às tarefas técnicas de organização e à utilização adequada de instrumentos de gestão. O termo *management* pode ser utilizado para referir o conceito de sistema hierárquico de autoridade organizacional, ou seja, definir a organização por níveis de gestão (processos de tomada de decisão: institucional, intermédio, operacional) e por tipos de objectivos (planos: estratégicos, táticos, operacionais).

Unido, E.U.A.). Os objectivos de pesquisa aplicada são a identificação de boas práticas de transparência orçamental e a procura de respostas adaptáveis para problemas comuns dos diferentes Estados membros da OCDE e, partindo deste trabalho de pesquisa, fazer a aplicação prática dirigida ao problema de orçamentação português. A referência metodológica para validar o estudo e o modelo apresentado tem por base a reforma do processo orçamental e da Administração Financeira do Estado que surge no seguimento do movimento de reformas do modelo de *New Public Management (NPM)* que se generalizou amplamente na maioria dos países da OCDE, desde a década de 1980. Neste contexto, não se hesitará em recorrer ao método indutivo, mas também utilizaremos o dedutivo³ ao longo do presente trabalho.

Esta proposta de modelo de orçamentação baseada no desempenho conduz necessariamente à inovação de paradigma da gestão financeira pública que, enquanto instrumento da política financeira governamental, deverá garantir que as metas definidas sejam alcançadas (eficácia), com simplificação de procedimentos e menos despesa pública, não comprometendo a qualidade desejada dos serviços públicos (economia) e obtendo o nível óptimo de desempenho em função da aplicação dos recursos colectivos escassos disponíveis (eficiência), num contexto do cumprimento do princípio inter-geracional e da sustentabilidade das finanças públicas a médio e longo prazos.

O trabalho de projecto está estruturado em quatro Capítulos. No Capítulo I, faz-se uma breve análise da evolução dos modelos de Estado e de Administração Pública, desde o início do século XX até aos dias de hoje, e uma caracterização dos modelos de gestão pública. O Capítulo II é destinado ao estudo do processo orçamental em Portugal, com especial ênfase para a elaboração do OE, princípios e métodos de gestão orçamental. O Capítulo III resume o estado da situação orçamental em determinados países da OCDE, que tentam passar de um modelo de orçamentação tradicional para um modelo orientado para os resultados. Daqui procurou-se tirar partido das experiências desses países, conjugando o rigor científico com o pragmatismo na explicação das diversas teorias de orçamentação pública. Por último, no Capítulo IV, apresenta-se uma proposta de modelo de OP que consiste no desenvolvimento de uma estrutura de OP e de um quadro conceptual plurianual para a despesa pública, tendo como ponto de partida o Programa de Governo e as Políticas Públicas.

³ Com efeito, são os métodos dedutivos os mais frequentemente utilizados nas ciências da economia, das finanças, da contabilidade, da sociologia das organizações e que também suportam a teoria do *New Public Management* originário da doutrina e de boas práticas de *management* empresarial ao longo dos anos. Todavia, importa desde já arredar do caminho uma metodologia do ponto de vista meramente lógico-dogmática.

CAPÍTULO I – O ESTADO E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O assumir da legitimidade do Estado quanto ao dever de provisão de bens e serviços públicos para a satisfação de necessidades colectivas em condições de acessibilidade universais a todos os cidadãos, que se iniciou no século XX e se manteve, de forma desigual de Estado para Estado, durante as décadas de 1950, 1960 e 1970, está na origem de alguns dos grandes problemas do modelo de *Welfare State* ou do Estado-Providência, na generalidade dos países da OCDE (Esping-Andersen, 1990). O estudo empírico de G. Esping-Andersen (1990) teve como preocupação principal a compreensão do declínio do Estado-Providência passando pela formulação de uma tipologia de modelos de *Welfare State*, de acordo com os tipos de política social (protecção social, transferências) efectuados por 18 países europeus. Assim, concluiu que não foi possível equacionar um só modelo europeu de Estado-Providência. Na sequência desta crise do modelo de Estado-Providência, do aumento das funções administrativas e das medidas institucionais públicas, nas décadas de 1980 e 1990, praticamente a maioria dos países da OCDE adoptaram amplos programas de reformas administrativas no sector público baseadas no paradigma do modelo gestor, denominado de *New Public Management*.

No início do século XXI, a configuração das tarefas fundamentais do Estado “interventor”, ou Estado-regulador da economia e da sociedade, vive tempos de muita incerteza e de constante mudança devido à globalização.

Os fenómenos da globalização, a abertura da economia de mercado, da competitividade e do desenvolvimento das novas tecnologias e comunicação geram tempos de incerteza e de insegurança na realidade contemporânea e que vão continuar a condicionar a economia mundial, comunitária e nacional. A própria evolução das sociedades e a crescente procura de bens e serviços públicos por parte dos cidadãos veio multiplicar as funções do Estado. A emergência do Estado social e as exigências por parte dos cidadãos face à crescente densidade populacional e urbanização são consequências inevitáveis do desenvolvimento dos países, das cidades, da industrialização e da sociedade de informação.

Se recuássemos à data da Grande Depressão de 1929, encontraríamos uma crise económica mundial e um longo período de recessão económica de diversos Estados ocidentais no século XX com efeitos nocivos nas sociedades civilizadas. Assim, também, a II Grande Guerra Mundial devastou os Estados em todo o mundo tendo sido o conflito que mais impacto social teve em toda a história da espécie humana. O modelo burocrático de *Public Administration*, baseado na teoria da burocracia de Max Weber, foi determinante entre este período e a década de 1970, em todos os países da OCDE. A segunda metade do século XX caracterizou-se pela emergência de verdadeiros Estados de bem-estar (*Welfare State*), ou Estados-providência, que intervêm deliberadamente nos mercados e na sociedade. Ao longo da história, reconheceu-se a crescente importância do Estado, designadamente, em matérias

de bem-estar social, tendo o Estado passado a ser visto como o produtor de bens e serviços públicos. Gradualmente, implementou-se uma nova filosofia da economia pública e uma nova visão das finanças públicas que se repercutiu no OE.

A evolução dos modelos de Estado alterou o papel da AP numa perspectiva de instrumento da autoridade do poder político, soberano e centralizador, para um papel de *New Public Service (NPS)* da AP na prossecução da satisfação de necessidades colectivas da sociedade através da provisão de bens e serviços públicos, ou seja, o Estado tendencialmente democrático e legitimado no exercício dos direitos dos cidadãos e aplicação da Lei Constitucional (ordenamento jurídico nacional). Assim também, no contexto político-institucional e económico, onde Portugal se insere pela pertença à UE, à UEM, à OCDE e à Organização das Nações Unidas (ONU), a avaliação de programas e Políticas Públicas não pode deixar de ser relevante no estudo da AP. Portanto, a mudança da AP é de facto uma necessidade constante, sob pena de não acompanhar o mundo moderno e o seu ritmo de desenvolvimento.

SECÇÃO 1. A MUDANÇA DE MODELOS DE ESTADO DESDE O SÉCULO XX

Segundo os relatórios do Banco Mundial e da OCDE, na segunda metade do século XX, a AP cresceu em todo o mundo acompanhando o desenvolvimento do Estado “interventor” pelo alargamento e aprofundamento das suas tarefas fundamentais. As três décadas seguintes ao pós II Grande Guerra Mundial levaram ao crescimento económico e níveis baixos de inflação na maioria dos países da Europa tendo como consequência o optimismo e a confiança dos cidadãos no Estado “paternalista” e grande protector da sociedade (Rocha, 2001a). Desenvolveu-se assim, um pouco por todo o mundo, o Estado-Providência, por outros também designado Estado de bem-estar dos cidadãos (*Welfare State*). Em consequência das graves crises económicas derivado dos choques energéticos mundiais, em 1973, 1978 e 1983, originaram planos de ajustamentos estruturais profundos em cumprimento de directrizes traçadas pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), altura onde o novo Estado-providência sofreu visíveis mudanças e desacelerações. Contudo, o Estado assumiu, desempenhou e continua a desenvolver um papel significativo nos domínios sociais, culturais e económicos significativos, muito por falhas, insuficiências do mercado.

Do ponto de vista histórico, de política económica e social, o modelo de Estado que vigorava no início do século XIX era o modelo clássico de Estado liberal que se apoiava no sistema capitalista e no mercado auto-regulador, com maior implementação na França e Reino Unido, baseou-se nas correntes do pensamento económico de Adam Smith¹ defendendo o papel do Estado mínimo na sociedade, prolongou-se até à crise de 1929 do século XX. Para

¹ Economista escocês da era do pensamento económico clássico do século XVIII e teórico do liberalismo económico.

Adam Smith (economista liberal), o bem-estar da sociedade depende da livre actuação dos indivíduos e do mercado que é auto-regulado por uma “mão invisível”, sem a intervenção do Estado (Musgrave e Musgrave, 1989). Este modelo de Estado liberal, a partir da década de 1930 foi substituído pelo modelo de Estado interventor no âmbito de uma economia mista baseada na doutrina económica Keynesiana. A política orçamental ganhou uma nova dimensão através da função estabilizadora e tornou-se o centro de debate económico mundial (Musgrave, 1986). Assim, com a Grande Depressão de 1929, surgiu uma nova doutrina económica com John Keynes², onde o nível da procura agregada passou a ser o principal factor determinante, ao nível de emprego e ao nível da política orçamental, adquirindo-se uma nova e importante visão estratégica.

Nesta perspectiva, poderá dizer-se que o surgir da macroeconomia moderna remonta aos anos 30 e, de forma relevante, ao pensamento económico de John Maynard Keynes que constituiu como uma resposta à Grande Depressão vivida na época. A teoria de Keynes advoga o aperfeiçoamento do sistema económico-social, de modo a combinar o altruísmo social com os instintos do ganho individual (i. e. combinar a intervenção do Estado com a liberdade de iniciativa privada). Assim, Keynes defende o papel de regulação do Estado na economia através de medidas de política fiscal e monetária (ou orçamental) para moderar os impactos dos efeitos adversos dos ciclos económicos (recessão, depressão, expansão), bem como procurando minimizar a incerteza de acontecimentos futuros na sociedade, quer de choques exógenos, quer de choques internos (instabilidade política, crise energética, guerras, doenças, desemprego, pobreza, criminalidade). Os Estados ocidentais e outros Estados do mundo adoptaram as ideias e as teorias de política económica de John Keynes durante o século XX, nos anos 30, 40, 50, 60 e 70. Desta forma, também, assume-se que o Estado não é único “proprietário dos meios de produção do serviço público” nem o único detentor do interesse público. Contudo, o que existe são os limites à “divisão de tarefas” com os outros agentes económicos (sector privado, sector social e cooperativo, mutualistas, organizações não governamentais, sociedade civil).

No entanto, no início da década de 1970, a estagnação económica dos Estados Unidos da América associada à crise do dólar (depreciação do dólar dos E.U.A.) e à crise do petróleo no ano de 1973, durante a Administração de Nixon, originou uma nova doutrina de pensamento económico e uma nova mudança de paradigma do modelo de Estado, ou seja, o modelo de Estado interventor advogado por John Keynes baseado na economia mista passa

² John Maynard Keynes, economista britânico, influente do século XX, após a crise financeira dos E.U.A. em 1929, promoveu a intervenção do Estado na economia, contrariou a “mão invisível” da escola clássica de economia e afirmou que o papel do Estado é fazer funcionar o complexo mercado satisfazendo necessidades colectivas que o sector privado não satisfaz ou desenvolver actividades económicas que não sejam lucrativas para o sector privado.

progressivamente a Estado neo-liberal ou Estado managerial (contenção dos gastos públicos) com base na economia de mercado por influência de uma nova corrente de economistas do século XX, os monetaristas (Milton Friedman³). Milton Friedman (1962, 2002: 34-36) rejeita as teorias de Keynes e defende a economia de mercado, argumentando que a liberdade económica é uma condição essencial para a liberdade das sociedades modernas e dos indivíduos, bem como a subsequente redução das funções do Estado e a limitação Constitucional dos governos em favor do mercado livre. Na perspectiva de Milton Friedman, o que de facto separa os economistas neo-liberais e keynesianos não é o reconhecimento das falhas de mercado, mas a importância que atribuem à ineficácia do Estado (“fracassos do governo”). Para Friedman, a intervenção do Estado para colmatar as falhas de mercado (“fracassos de mercado”) só agravará o estado das coisas. A interpretação neo-liberal com referência aos “fracassos do governo” (intervenção do Estado) e do processo de tomada de decisão política em regime de direito democrático, não significará pensar simplesmente que “*the small is beautiful*”, mas sim, e em oposição, pensar “melhor Estado” (“*the best way in governance*”).

Nas décadas de 1980 a 1990, o monetarismo (doutrina de pensamento económico defendida pelos economistas neo-liberais ou neoclássicos) impôs-se de forma que foi bem sucedido em recuperar economias desenvolvidas estagnadas como o Reino Unido, na Administração de Margaret Thatcher (de 1979 a 1990), nos E.U.A., na Administração de Reagan (de 1981 a 1989). Ambos, no início do mandato elaboraram planos rigorosos para inverter a crise da economia britânica e americana mediante a redução da intervenção estatal (corte nos gastos públicos) e a implementação de programas de privatizações e desregulações (v. g. abolição da remuneração mínima no Reino Unido). Seguiram-lhe, também, o Canadá, era de Brian Mulroney (de 1984 a 1993), e David Lange em Nova Zelândia (de 1984 a 1989), Bob Hawke na Austrália (de 1983 a 1991), e após a década de 1990 outros países da Europa Oriental adoptaram a corrente de pensamento capitalista e liberalista de Milton Friedman.

Em meados da década de 1990, publicaram-se vários estudos a demonstrar os resultados e os efeitos do impacto das reformas administrativas sob a bandeira dos princípios da *NPM* que eram pouco consensuais e, por vezes, contraditórios (Catalá, 2005). Na constatação destes resultados desfavoráveis, das inúmeras críticas e cepticismo à aplicação dos princípios de *NPM* em vários países, a própria OCDE grande impulsionadora das reformas de tipo *NPM*, analisou essas mesmas reformas efectuadas nas décadas de 1980 a 1990, considerando que embora seja preferível um Governo mais eficiente e certamente um sector público com melhor desempenho, tal não garante que seja um melhor Governo (Peters e Pierre, 2005).

³ Economista americano, do século XX, um dos mais influentes do pensamento económico neoliberal, defensor da livre concorrência e da economia de mercado.

Com efeito, ao escolher-se as ópticas dos modelos de *NPM* e de *NPS*, logo somos confrontados com a encruzilhada dos problemas dos critérios da economia e mercado, e com as questões da democracia e bem-estar social.

As conclusões sobre a questão do porquê as reformas administrativas do *New Public Management model*⁴ não tiveram os resultados desejados nos diversos países centram-se em algumas clivagens teóricas (v. g. novos paradigmas de política administrativa), ou seja, o *NPS*, a regulação organizacional, a Governança. Existem várias razões e explicações apontadas para os limites do modelo de *NPM* e para as tendências de mudança no paradigma das reformas administrativas no futuro (Hood, 1996; Temmes, 1998; Dror, 2000; Rocha, 2000; Denhardt e Denhardt, 2003; Gomes, 2003; Carapeto e Fonseca, 2005; Catalá, 2005; Peters e Pierre, 2005).

Contudo, o papel do Estado na sociedade e na economia tem vindo a sofrer mudanças cíclicas ao longo dos tempos e no espaço. O modelo de Estado social de mercado, ao mesmo tempo, é uma entidade económica e uma identidade social e cultural de um país. Na verdade, o Estado constitui o único agente económico com condições de actuar em determinadas situações condicionantes da vida social, cultural e económica. Por exemplo, na existência de lacunas de mercado, impõe-se irremediavelmente a necessidade de intervenção do Estado. E esta intervenção do Estado na economia vai no sentido de restabelecer a equidade, a justiça e solidariedade através de medidas concretas de Políticas Públicas ajustadas no contexto da sociedade, sendo possível ao assumir a função de redistribuição de recursos colectivos pelos cidadãos, famílias e empresas promovendo o bem-estar social e a qualidade de vida dos cidadãos. Segundo os autores (Snowdon e Vane, 1997), no decorrer dos anos 70, a tendência do pensamento clássico da economia baseou-se em modelos inspirados na microeconomia e na teoria das expectativas racionais, mas seriam modelos de informação incompleta. Também, Bruce C. Greenwald e Joseph E. Stiglitz⁵ (1986), demonstraram num estudo que, do ponto de vista da doutrina do pensamento económico puro, certas intervenções do Estado em nada prejudicam a eficiência da economia, também demonstraram, o papel do Estado na economia torna-se indispensável para maximizar a eficiência dos mercados, nomeadamente combater as lacunas de mercado e as imperfeições de informação da economia.

⁴ O conceito *models of management* pode referir-se à diversidade de ideologias organizacionais que ao mesmo tempo pode representar um sistema cultural de gestão. Neste enquadramento, a expressão *models of management* diz respeito a um paradigma organizacional de gestão que consiste num sistema de ideias, de conhecimentos e práticas sobre gestão (estruturas, processos, princípios e valores) de modo a obter um bom desempenho e extrair o valor acrescentado das organizações “lucrativas ou não lucrativas” (valor social, cultural, riqueza patrimonial, valor económico, lucro de carácter financeiro) (Guillén, 1994: 7-8).

⁵ Economista americano e professor da Universidade de Columbia, do século XX, de grande influência dos assuntos económicos durante a Administração de Bill Clinton (1993-2001), prémio de ciências económicas em 2001 e fez parte das políticas de desenvolvimento do Banco Mundial.

Os pressupostos da política da gestão da procura tem por base o corolário de que não se pode fazer crescer uma economia para sempre, se considerarmos a existência de problemas estruturais nacionais, europeus e internacionais, com níveis de desenvolvimento humano muito diferenciado e níveis de desigualdades muito acentuados. Por exemplo, os choques externos (v. g. aumento do preço do petróleo, aumento da taxa de juro, queda dos mercados de capitais, guerras, terrorismo, fenómenos de imigração global descontrolado) e/ou choques internos (v. g. instabilidade política, défices orçamentais, aumento das desigualdades sociais, aumento da pobreza, catástrofes naturais) são choques com forte impacto na economia que afectam de forma notável o desemprego e a contracção da oferta. Por conseguinte, no contexto dos ciclos económicos (procíclicos, acíclicos, contracíclicos) e das flutuações (v. g. contracções, recessões, recuperação, expansões) da economia, o nível de desemprego é o critério para intervir na economia e cada país deve ter em conta a relevância e pertinência na política económica a gestão da sua procura agregada.

SECÇÃO 2. OS MODELOS DE GESTÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Em Portugal, nas últimas duas décadas, vários desafios se têm colocado ao nível dos modelos de gestão pública. Podem ser destacados, as mudanças fortemente políticas decorrentes da integração de Portugal na UE e mais tarde na UEM, o que conduziu sem dúvida nenhuma à revisão da Constituição de 1989. A necessidade de reformar a AP decorre do paradigma de um novo modelo económico de economia de mercado no País, promovendo a descentralização da Administração Regional autónoma e local, a desconcentração de serviços, a necessidade de redução de intervenção do Estado na economia e na sociedade, assumindo um papel de Estado-regulador da sociedade e da concorrência face à abertura de mercados no contexto de competitividade no mundo global (economia mundial), quer entre empresas internacionalizadas, como entre países na captação de investimento directo estrangeiro na economia nacional. As mudanças de reforma de modelos de gestão pública, também, foram condicionadas por questões de eficiência, eficácia e economia das respectivas Administrações Públicas, das condições de vida e bem-estar dos cidadãos, da criação de organismos e serviços públicos desmedidos vocacionados para dar resposta às pretensões da população com carências e problemas sociais diversos.

§1. Modelo burocrático: o modelo Político-Legal

A formulação do paradigma tradicional do modelo burocrático foi baseada na gestão científica, antes da I Grande Guerra Mundial. Este paradigma de Administração científica baseia-se nas ideias do estudo de comportamentos individuais e de técnicas de trabalho numa perspectiva de “engenharia de processos mecanicistas”, divisão de tarefas, especialização do trabalho, cadeia de comando, suportado nas teorias psicológicas, da ergonomia e

psicossociologia em ordem a obter a eficiência organizacional e produtiva. A ideologia do modelo de gestão científica assenta no pressuposto de que todos os actores envolvidos no processo de trabalho têm um comportamento racional e buscam um único modelo óptimo de fazer funcionar a organização, ou seja, o “*One best Way*”. A era da Administração científica de Taylor e Fayol, onde se inclui a teoria da burocracia de Weber, situou-se entre finais do século XIX e finais da década de 40.

O modelo burocrático de Max Weber constitui a condição essencial para a racionalidade legal, económica e técnica das organizações modernas. Para Weber as organizações burocráticas são tecnicamente superiores às outras organizações. Este modelo burocrático tradicional de Administração político-legal baseado na teoria da burocracia corresponde ao Estado liberal (óptica económica), sendo uma AP sob controlo do poder político, ou seja, do Estado-administrativo caracterizado pelo modelo hierárquico de burocracia e padronização de procedimentos com base em normas e regulamentos escritos. Os atributos da AP burocrática são o carácter legal da normalização, formalização escrita, despersonalização nas relações, carácter racional e especialização do trabalho, unidade de comando, subordinação hierárquica, rotina de procedimentos, redução dos custos materiais e humanos para conseguir a eficiência. Weber advogava o recrutamento com base no mérito profissional e não por indicação política, para que o salário correspondesse a uma posição na hierarquia da autoridade (responsabilidade). No entanto, na realidade, a separação entre a formulação e decisão de políticas e a implementação é efectuada segundo critérios políticos, designadamente oportunidades políticas e o ciclo político-económico eleitoralista (Rocha, 2000: 7-8). O modelo burocrático da AP foi o paradigma de gestão entre o período do pós II Guerra Mundial e os anos 70, nos países da OCDE. Em Portugal, o modelo burocrático é implementado numa condição de instabilidade política e impôs-se após o 25 de Abril de 1974, cerca de 30 anos mais tarde que a maioria dos países europeus, onde neste tempo o fenómeno da crise do Estado-Providência era já uma realidade. Também em Portugal a crise do *Welfare State* levou a mudanças de paradigma de reformas do Estado e da Administração Pública. Segundo G. Esping-Andersen (1993), a tendência crescente das despesas públicas com políticas sociais em Portugal foi fruto da era do crescimento económico, do crescimento burocrático, da descolonização, do aumento de funcionários públicos a par do período de transição política e da instauração gradual da democracia após o 25 de Abril de 1974. Daí que é possível considerar que a democratização em Portugal deu origem a uma viragem permanente no sentido do Estado-providência” (Esping-Andersen, 1993:603).

A AP burocrática de Max Weber é caracterizada por um conjunto específico de atributos comuns do modelo político-legal (Pitschas, 1993). O modelo burocrático de AP ao serviço do cidadão representa uma relação de impessoalidade com o cidadão, hierarquia burocrática de

serviço público, antipatia, de má informação ao público, existência de lentidão de processos baseado em leis e regulamentações, excesso de burocratização e demora na tomada de decisão (Pitschas, 1993: 645).

Também David Giauque (2003) tem uma perspectiva semelhante das organizações burocráticas do sector público que tradicionalmente caracteriza em três dimensões: 1.^a o carácter político, uma vez que as organizações públicas estão muito ligadas às hierarquias da autoridade política dos governos (ao nível central, regional e local), deste modo enquanto os governos procuram ganhar votos, os gestores das organizações centram-se em influenciar o poder político em obter bons orçamentos; 2.^a o carácter da legalidade das organizações públicas, esta dimensão refere-se a inúmeras normas e procedimentos formais que por esta via da normalização legal controla o comportamento dos actores envolvidos (políticos e tecnocratas), sendo esta uma das mais importantes características do modelo burocrático do sector público tendo por base os direitos fundamentais da Constituição e a ética da razão de ser da AP. Na dimensão da legalidade, a AP tem aqui uma dupla subordinação, se por um lado as organizações públicas dependem em larga medida das relações com as autoridades políticas (subordinação política), do outro lado a AP deve estar ao serviço dos cidadãos, envolvendo as entidades, comunidade e grupos de interesse no sentido de procurar a noção do interesse público (subordinação do princípio da legalidade e do Estado democrático de direito); e 3.^a a cultura própria do sector público, que muitas das vezes resulta do cruzamento das dimensões da política e da legalidade, também é associada à natureza especial da missão do serviço público, onde critérios sociais e democráticos se conjugam no sentido da satisfação de necessidades colectivas individualmente sentidas.

Para A. S. Podger (2004), o processo de inovação significa mudar de métodos de trabalho e comportamentos em todos os níveis da hierarquia. No entanto, vários estudos realizados em diversos países demonstram claramente que o modelo burocrático tradicional, cultural e jurídico-administrativo ainda está muito presente na AP, apesar de esforços de reforma orientados para o modelo gestor dos serviços públicos.

§2. Modelo gestor: o modelo de *New Public Management*

No final da década de 70, o paradigma do modelo burocrático de Max Weber institucionalizado na maioria das Administrações Públicas dos Estados ocidentais revela-se disfuncional e é alvo de críticas devido à crise do Estado-providência por causa dos princípios tradicionais da burocracia e de técnicas de gestão pública clássica obsoletas. Por acréscimo, a tendência de crescimento do sector público associado ao Estado social moderno, as crises financeiras dos Estados, o descontentamento dos cidadãos, a burocratização excessiva e a

diminuição da confiança nos políticos por parte dos cidadãos levaram à introdução de um novo paradigma de gestão no sector público.

Assim, as diversas pressões de carácter global na maioria dos países desenvolvidos com efeitos nos seus ciclos económicos, políticos, ideológicos, sociais, assim como o esgotamento das soluções protagonizadas pelo modelo burocrático proporcionaram as condições para o aparecimento de uma nova doutrina de política administrativa denominada de *NPM* (ou em português Nova Gestão Pública). Desta forma, os governos tiveram que encetar novas reformas do Estado, da Administração e Políticas Públicas, no sentido de se tornarem mais eficientes, adoptando novos modelos de gestão orientados para os resultados e satisfação dos cidadãos, consumidores, baseada na qualidade/valor da oferta (melhor e mais serviço público) com menos dinheiro.

A adopção do novo paradigma de modelo de gestão pública denominada de *NPM*, segundo M. Power e R. Laughlin (1992), surge do corpo de ideias e reformas administrativas experimentadas em diversos países ocidentais e membros da OCDE. Neste contexto, o *NPM* é uma expressão generalista que define o movimento de mudança de paradigma de reformas administrativas aquando da transformação do modelo de Estado-providência em Estado-gestionário, no início da década de 1980. Este movimento que se assistiu não pretende descrever os programas públicos e projectos de reforma individuais dos países, mas uma combinação de políticas de reforma do sector público combinadas, que no seu todo formaram uma doutrina de política administrativa que advoga a aplicação dos princípios e técnicas de *management* empresarial (Temmes, 1998). De facto, durante os anos 80 assistiu-se a um movimento de convergência de reformas encetadas nos diferentes países da OCDE adoptando os princípios do *NPM* no sector público. Inicialmente foram os países Anglo-Saxónicos que implementaram este tipo de reformas com base no Estado-gestionário na tentativa de retomar o crescimento económico interno mediante cortes nos gastos do Estado, como por exemplo o Reino Unido, os E.U.A., o Canadá, a Nova Zelândia e a Austrália.

Na década de 1980, Margaret Thatcher no tempo em que foi primeira-ministra, no Reino Unido, transformou o serviço público inglês assente nos princípios e técnicas do *management* empresarial, fundamentado no primado dos clientes, legitimado nos resultados e baseado no paradigma de mecanismos de mercado, atributos do *NPM*. Do outro lado, a Nova Zelândia constitui um caso mais extremo de implementação de reformas administrativas do tipo do *NPM*. O País nos meados da década de 1980 atravessou um período de profunda crise económico-financeira, a nível institucional e ao nível da procura externa, pelo que impôs práticas de reformas administrativas drásticas e urgentes, que incluíram corporizações e privatizações, uma gestão orientada para o desempenho orçamental e a orientação de métodos de responsabilização patrimonial do Estado.

Nas décadas de 1980 e 1990, o movimento do novo paradigma de reformas administrativas da *NPM* pode ser dividido em duas fases separadamente: 1.^a o enfoque para o interior, no melhoramento do funcionamento intra-organizacional e adopção de ferramentas no controlo de gestão; e 2.^a o enfoque no exterior, adopção de mecanismos de mercado, privatização de serviços públicos, desregulação, *contracting-out*, introdução de taxas nos serviços públicos, tendências de descentralização e exigências de melhor qualidade do serviço público (Rocha, 2001b). Neste período, as reformas administrativas portuguesas estão marcadas pela adesão de Portugal às Comunidades Europeias em 1986 e a preparação da AP para a integração na UEM que acelerou a necessidade de adopção de novos modelos de gestão pública e enquadramento institucional (v. g. presidência de Portugal).

A essência do modelo *NPM* é implementar um novo paradigma de gestão pública baseado em técnicas de *management* empresarial e com um novo ordenamento funcional: planeamento, responsabilização, controlo e avaliação das acções governativas (adaptado das funções de *management* empresarial). Este *management* empresarial tem como funções principais o planeamento, a organização, a direcção, o controlo e prestação de contas, concebidas de forma a definir nos vários níveis de gestão, as estratégias e objectivos operacionais orientados para alcançar resultados desejados ou esperados. As técnicas de *management* empresarial foram concebidas e praticadas com orientação para a satisfação e fidelização do cliente, baseadas na produtividade, na competitividade do mercado, na criação de valor acrescentado para os clientes internos (trabalhadores, colaboradores) e externos (clientes, fornecedores, accionistas, investidores, público em geral). Para tal, serve-se de instrumentos de apoio à decisão e métodos de trabalho simplificados orientados para os resultados de carácter lucrativo, apoiados em sistemas de gestão de qualidade total, na conquista de quota de mercado, em princípios de gestão financeira e contabilísticos, nos incentivos e prémios aos trabalhadores, no uso de sistemas de controlo interno e tem a obrigatoriedade de prestação de contas regularmente. Deste modo, as boas práticas do sector empresarial têm sido capazes de conduzir processos e métodos de trabalho muito eficazes e eficientes, embora por vezes falíveis em alguns casos. A implementação de técnicas de *management* empresarial na AP deverá ter por medida que a lógica da empresa é compatível com a lógica da organização pública se aquele aparelho do Estado pretende alcançar objectivos equiparados ou comparáveis ao *management* empresarial (v. g. resultados).

§3. Governação em rede: o modelo de *New Public Service*

A governação define um governo que seja capaz de governar em rede de Políticas Públicas (governação em rede) entre os diversos sectores da economia (público, privado, cooperativo e social), sob os eixos local e regional (Catalá, 2005). A esta forma de governar

está associada uma perspectiva intra-organizacional das teorias e práticas administrativas, como também uma perspectiva inter-organizacional entre os diferentes níveis de governação do sector público, as organizações privadas e entre as entidades civis. Mas, sem deixar de ter em consideração central o cidadão no processo de tomada de decisão, como razão de ser da actividade pública (i. e. não é apenas o consumidor, o utilizador-pagador, ou o contribuinte).

O novo paradigma de governação promovido pela governação em rede (*policy network*) não significa a desconsideração ou anulação de outros modelos de gestão pública (burocrático e gestor), mas sim representa o ajustamento e reequilíbrio de interesses, na medida em que não se pretende retirar as funções tradicionais do Estado, mas sim uma incorporação de novas tarefas de simplificação e cooperação. De facto, a governação não pretende ser universal, mas apenas possibilita um novo paradigma de reformar ao nível das estruturas e ao nível dos processos em todos os âmbitos de governação, nos quais os modelos burocráticos e gestor se revelaram ineficazes. Deste modo, a governação assenta em duas dimensões: a normativa e a analítica. A dimensão normativa, refere-se às formas ou estruturas que exercem o poder legítimo em interacção com as diferentes entidades da sociedade, que têm por finalidade o bem comum (Gomes, 2003). Assim, a governação como novo paradigma que pretende compreender as formas institucionais da sociedade e a sua gestão por actores relevantes (Catalá, 2005). A dimensão analítica, refere-se aos processos e por isso à dinâmica, correspondem ao conjunto complexo de interacções com os membros das instituições ou grupos de interesses (Gomes, 2003). Por conseguinte, confere-se à governação em rede a capacidade de comprometer a liderança moral dos actores e partilhar consensos para melhorar as estruturas institucionais e os métodos em vista a desenvolver soluções para as ameaças colectivas (Catalá, 2005). A inovação pode vir a tornar-se no novo paradigma do *NPS*. Alguns países Anglo-Saxónicos consideram a inovação como centro das suas reformas e modernização estratégica de novo serviço público (Podger, 2004). Este novo paradigma da AP coloca grande ênfase na liderança, nas competências, conhecimentos, técnicas e habilidades que são as mais valias do processo de inovação. No entanto, a inovação e o sentido ético dos serviços públicos não são valorizados ou reconhecidos.

Um dos estudos levado a cabo na década de 2000 (de 2001 a 2002) por David Giauque (2003) pretendeu demonstrar quais os efeitos do impacto de reformas administrativas em dois Estados federais (Canadá e Suíça) com a bandeira da *NPM* no funcionamento de organizações públicas. O autor, na sua investigação empírica, utiliza como base o conceito de regulação organizacional. A relação deste objecto de estudo com o conceito de regulação organizacional levou a considerar a complexidade dos departamentos administrativos e os interesses contraditórios de cada organização pública. Assim, concluíram através de uma análise comparativa a partir dos dados obtidos de determinados factos que em relação ao

funcionamento de organizações do sector público e do privado existem semelhanças impressionantes neste âmbito.

Para David Giauque (2003), a adopção de princípios de *NPM* e a utilização de ferramentas de *management* conduziram à evolução da burocracia e à constituição de uma nova teoria de regulação organizacional a que denominaram como a “burocracia liberal”. Neste estudo descrevem as principais características baseadas no trabalho de pesquisa empírica qualitativa realizada em quatro departamentos administrativos federais do Canadá e Suíça. Em linhas gerais o estudo assenta nos seguintes pressupostos: a regulação organizacional que surge dentro das organizações públicas é baseada em novos procedimentos de legitimidade e disciplina, ou seja, a aceitação de consensos relativo a responsabilidades partilhadas de ameaças para os ultrapassar e aproveitamento de oportunidades pela participação partilhada ou em parceria nos processos de decisão individuais. Estes procedimentos conduzem à adopção deste novo paradigma de regulação e à sua legitimidade. Deste modo, o estudo fala do nascimento do modelo “*liberal bureaucracy*” em ordem a dar ênfase à natureza contraditória ou paradoxal do processo de regulação, que combina o liberalismo e os anti-liberais, o neoliberalismo e a burocracia, a descentralização e concentração de poder (Giauque, 2003:568). O termo regulação refere-se a um processo aglutinante em todas as situações de mudança da organização de forma a conseguir consensos entre as resistências e forças opostas que mantêm o sistema (defensores do “*statu quo*”). Assim, a regulação significa o controlo constante de conflitos e interesses contrários.

Beate Kohler-Koch (1998:670-671) define uma tipologia de modos de governação, no caso da UE, em duas categorias: o princípio organizativo das relações sócio-políticas, a outra a lógica constitutiva de uma entidade política. Importa mencionar os dois princípios organizativos de relações políticas: a regra da maioria e a consociação. Estes princípios têm sido associados a características estruturais diferentes. A regra da maioria assenta no princípio que as relações sócio-políticas se baseiam numa cultura política homogénea e numa orientação pragmática das elites políticas que a torna compatível com um estilo adversativo (contrário) de discurso político face à oposição. A consociação localiza-se numa sociedade pluralista marcada por profundas clivagens, que só podem ser ultrapassadas por um estilo de política aglutinante e grandes coligações muito abrangentes. Segundo o autor (Kohler-Koch, 1998), o conceito de boa governação diz respeito a padrões de governação que variam de país para país. De facto, a governação está relacionada com a capacidade de aglutinar formas e meios pelos quais as preferências divergentes dos cidadãos são traduzidas em opções de Políticas Públicas. Este termo de governação desenvolve-se em situações contextuais com vista a melhor lidar com os problemas e desafios que se colocam à pluralidade de interesses e se transforma em acção unitária, onde se introduz o princípio procedimental de participação

para dar aos cidadãos e comunidade envolvida a oportunidade de se pronunciar no quadro das Políticas Públicas e segundo a programação.

Assim, Denhardt e Denhardt (2003) defendem que o papel da AP está a evoluir de uma posição central, principal e muitas vezes única na dinamização da sociedade, para uma posição em que é apenas mais um actor na formulação das Políticas Públicas. O *NPS* tem como primado o cidadão baseado no paradigma da participação e legitimado na cidadania activa, sendo uma condição de boa governação num Estado de direito democrático. Desta forma, o papel da AP pauta-se por critérios democráticos e sociais (Denhardt e Denhardt, 2003). Para estes autores, a reconfiguração do *Welfare State* e a evolução do modo de entrega de serviços públicos aos cidadãos deverá assentar em critérios sociais e democráticos. Denhardt e Denhardt (2003), falam de uma nova teoria de reforma administrativa que chamam de *NPS*. A AP tem uma natureza específica assente em valores sociais, de solidariedade, de justiça e equidade diferentes dos valores individuais do sector privado, não pode ser confundida com a gestão de negócios. Segundo estes autores (Denhardt e Denhardt, 2003), podemos descrever três perspectivas de reforma da AP baseadas na consideração de critérios e valores: 1.^a critérios políticos e legais, característicos do modelo burocrático tradicional; 2.^a critérios económicos e mecanismos de mercado, atributos do modelo gestor. E por último, 3.^o critérios sociais e democráticos, característicos da governação em rede ou “*policy networks*”.

SECÇÃO 3. O ESTADO E A ADMINISTRAÇÃO EM PORTUGAL

Em Portugal, após a I Grande Guerra Mundial, a Constituição Económica de 1933 estabeleceu uma nova ordem económica que mudou a intervenção dos órgãos competentes do Estado no sistema económico nacional (economia de direcção central). A Constituição Económica do Estado Novo, em 1933, correspondia a um modelo juseconómico de mercado, mas com forte intervenção do Estado na sociedade e na economia, baseada num sistema económico de economia dirigida. Este modelo económico funcionava através de boas ligações existentes entre o Estado e os empresários, numa perspectiva de natureza autoritária da governação em caso de conflito. Dando lugar, assim, ao Direito Administrativo da Economia. O Direito da Economia centrava-se num Direito Administrativo e a Constituição Económica pouco mais seria que um conjunto de princípios administrativos fundamentais. Na década de 1970, a crise do regime ditatorial do Estado Novo que culminou com a revolução de 25 de Abril de 1974, levou à Constituição de 1976 que mostrou o interesse particular pelos textos constitucionais e pela organização económica do Estado, onde introduziu um novo modelo económico assente no sistema económico de economia mista. Iniciou-se, assim, a elaboração do Direito Constitucional da Economia, ou seja, a Constituição Económica.

A organização económica consagrada na Constituição e o direito de direcção económica estão interligadas (Canotilho e Moreira, 2007). O momento actual é favorável a uma reponderação global da disciplina do Direito da Economia, da supervisão do cumprimento transparente das regras do mercado e da concorrência, sem prejuízo do bem-estar da sociedade. O Direito da Economia em Portugal ainda é muito recente. Contextualizando, o Direito da Economia portuguesa pode ser descrito em três linhas de desenvolvimento: 1.^a o Estado liberal; 2.^a o Estado corporativista; e 3.^a e última, o Estado “interventor” ou Estado regulador da economia. Todavia, estas linhas não estão claramente delimitadas entre si, sendo certo que na esfera da AP, elas aparecem, por vezes, em simultâneo. O Direito da Economia é relevante na medida que está muito associado a uma ideia de intervenção do Estado na sociedade e na actividade produtora de bens e serviços essenciais de uma civilização tendencialmente em desenvolvimento e mais exigente (Quadro 1.1).

Quadro 1.1 – Fases da Constituição Económica em Portugal.

FASES DA CONSTITUIÇÃO ECONÓMICA EM PORTUGAL		
Modelo de Estado	Sistema Económico	Organização Política do Estado
Estado liberal (1822-1926)	Economia de livre iniciativa	Monarquia Constitucional 1. ^a Constituição Republicana
Estado Corporativista (1926/1933 – 1974)	Economia dirigida Proteccionismo	Constituição de 1933 Estado Novo
Estado interventor Estado regulador (1976 – actual)	Economia mista Economia de mercado (por obrigação do acervo comunitário da UE)	Constituição de 1976 Estado de Direito Democrático Revisão Constitucional de 1989 (com a adesão de Portugal à actual UE)

Fonte: o próprio.

Assim, se a actual AP económica surge no contexto da nova Constituição Económica, em particular com a revisão Constitucional de 1989 e demais revisões da Lei Constitucional. Então, essa AP económica deverá incorporar um conjunto de normas que disciplinam a actividade orçamental e financeira do Estado, no campo da actividade económico-social, por tratar-se de um domínio particular da esfera do direito público da economia no âmbito dos compromissos supranacionais da UE e da UEM. A relação entre o Estado e a economia e a influência do Estado sobre o desenvolvimento económico e social tornaram-se nos últimos anos um domínio fundamental do Direito Constitucional (Canotilho e Moreira, 2007).

Em Portugal, a reforma do Estado e da AP deriva das alterações da Constituição Económica desde 1976 e mais tarde decorrente do processo de integração de Portugal nas Comunidades Europeias, em 1986, com a consequente integração na moeda única, e a introdução gradual do sistema de economia de mercado. Anteriormente, o Estado-ditador português (o soberano) mais preocupado com a ruralidade atrasada do povo e manutenção do

império colonial, assumia um política afastada e periférica de tudo o que se passava na Europa e no Mundo, sentimos este fenómeno apenas alguns anos mais tarde, mais propriamente em meados da década de 1970, com a revolução de 25 de Abril de 1974 e implantação gradual de um Estado democrático de direito a partir de 1976.

Poderemos dizer que organização administrativa não tem acompanhado, suficientemente, a expansão das funções do Estado na sociedade e na economia fruto das novas exigências dos cidadãos, do conhecimento e novas necessidades perante as disfuncionalidades da economia de mercado. As mudanças na estrutura do Estado ocorridas ao longo das últimas duas décadas, de 1986 a 2006, após a adesão de Portugal às Comunidades Europeias, implicou a necessidade de profundas reformas no Estado e da modernização da AP, ao nível macro e nível micro, designadamente reformas nos instrumentos de gestão e controlo. A reforma da gestão pública em Portugal estará associada e marcada pelo fenómeno de integração europeia, nomeadamente a adesão à UEM que conduziu à circulação da moeda única no espaço de mercado comum europeu, a Zona do Euro. O desenvolvimento sustentável do Estado português só não terá efeitos mais perversos porque estamos integrados na UEM e monetariamente protegidos pela moeda única europeia. Nesta perspectiva, de certo modo, a economia portuguesa deixou de ser uma pequena economia aberta para passar a ser parte de uma grande economia de mercado comum.

A reforma da AP portuguesa, neste início de século XXI, para além de ser imperativa, em função dos problemas que se verificam, é imposta, principalmente, pelas circunstâncias sócio-culturais e políticas que actualmente são vividas em Portugal fruto dos contextos internacionais e comunitários. No entanto, a reforma administrativa não é uma simples questão de criar legislação e instrumentos de gestão que devem ser utilizados pelas organizações públicas no imediato. Segundo Du Gay (2000) e Emery (2000), a implementação de boas práticas centradas no desempenho organizacional, os novos valores e valorização da qualidade, competitividade e empreendedorismo público deverão fomentar uma maior inovação na AP, pelo menos em teoria.

O desempenho organizacional é uma questão política que requer uma forte vontade e determinação com a mudança cultural e inovação administrativa. As experiências de países desenvolvidos da OCDE mostram que foi a liderança e o empenhamento político que permitiu introduzir mudanças substanciais no sistema administrativo. Esta experiência sugere que o sucesso da reforma passa por mudanças estruturais, actuando sobre os elementos institucionais que influenciam o comportamento dos grupos e pessoas na organização pública. Nenhuma reforma da AP poderá ser levada a cabo, no actual contexto sociopolítico, se não for igualmente participada pelo poder político e pelos cidadãos, cabendo sempre ao Governo tomar a iniciativa da definição das Políticas Públicas adequadas e encontrar a forma mais

conveniente de suscitar a cooperação da população e dos eleitores, tendo auscultado e conhecido, antecipada e exactamente, a sua vontade política maioritariamente, neste campo. A inovação e a mudança do sistema cultural deve ser definida com sendo um processo de trabalho social que envolve vários actores em diferentes níveis da hierarquia da AP (Gow, 1996). Será correcto dizer que a cada modelo de Estado corresponde um modelo de gestão de AP com o qual faz a ponte e se harmoniza, com o qual constitui um Estado unitário, assentando nos mesmos pressupostos e obedecendo ao mesmo paradigma (Rocha, 2000: 6). Diz o autor (Rocha, 2000) que a adopção de um dado modelo de gestão pública não significa que partes da actividade do Estado sigam modelos diferentes de gestão pública, se considerarmos as especificidades da macro-organização pública.

§1. A estrutura organizacional da Administração Pública em Portugal

A estrutura organizacional da AP tem duas perspectivas de caracterização, a jurídica e a económica, assentando em pressupostos diferenciados. A primeira atende aos diferentes tipos de subordinação, ou não, das entidades ou pessoas colectivas de direito público ou privado ao “Estado”; a segunda atende à contribuição que cada um dos diferentes sectores, administrativo e empresarial, dão para a produção nacional. Todavia, tanto uma perspectiva como outra, geram utilidades, embora de forma diferenciada.

Na perspectiva jurídico-administrativa, a AP apresenta-se estruturada em três modalidades, segundo a alínea d) do artigo 199º da Constituição da República Portuguesa (CRP) que estabelece o seguinte: “Compete ao Governo, no exercício das funções administrativas: Dirigir os serviços e a actividade da administração directa do Estado, civil e militar, superintender na administração indirecta e exercer a tutela sobre esta e sobre a administração autónoma”. Também, segundo Freitas do Amaral (2006), na perspectiva assente no Direito Administrativo e instrumental do Estado, a AP está organizada em três grandes grupos principais: a) Administração directa; b) Administração indirecta; c) Administração autónoma; e, por último, engloba um outro grupo as pessoas colectivas de direito público ou privado, as Instituições particulares de interesse colectivo. Por sua vez, na óptica económica, a CRP define no artigo 82.º três sectores de propriedade dos meios de produção: o sector público, o sector privado e o sector cooperativo e social. De acordo com o n.º 2, do artigo 82.º da CRP, quanto ao sector público, é constituído pelos meios de produção cuja propriedade pertence ao Estado ou a outras entidades públicas. Desta forma, compete ao Estado assegurar a plena utilização das forças produtivas, zelando pela sustentabilidade, legalidade, economia, eficiência e eficácia da gestão do sector público numa óptica de universalidade e de unidade de tesouraria das contas das administrações públicas.

1. Organização da Administração Pública: óptica jurídico-administrativa

Na óptica jurídico-administrativa temos a AP directa do Estado, a AP indirecta e a AP autónoma. Assim, a AP compreende-se num duplo sentido: de um lado, o sentido subjectivo ou orgânico e, do outro lado, o sentido objectivo ou material. No sentido orgânico, a AP é o sistema de órgãos, serviços e agentes do Estado e de outras entidades públicas que visam a satisfação regular e contínua das necessidades colectivas. No sentido material, a AP é a própria actividade desenvolvida por aqueles órgãos, serviços e agentes. A relação que estes três grandes grupos de administrações públicas estabelecem com o Governo, na sua qualidade Constitucional de órgão superior da AP, é diferente e progressivamente menos significativa. Assim, as entidades da Administração directa do Estado estão hierarquicamente subordinadas ao Governo (poder de direcção), as entidades da Administração indirecta do Estado estão sujeitas à sua superintendência e tutela (poderes de orientação e de fiscalização e controlo) e as entidades que integram a Administração autónoma estão apenas sujeitas à tutela (poder de fiscalização e controlo).

A Administração directa do Estado integra todos os órgãos, serviços e agentes integrados na pessoa colectiva Estado que, de modo directo e imediato e sob dependência hierárquica do Governo, desenvolvem uma actividade tendente à satisfação das necessidades colectivas, podendo abranger todo o território nacional ou apenas parte dele. Mas nem todos os serviços da Administração directa do Estado têm a mesma competência territorial, pelo que devem distinguir-se: Os Serviços centrais têm competência em todo o território nacional, como as Direcções-Gerais organizadas em Ministérios. Os Serviços periféricos têm uma competência territorialmente limitada, como acontece com as Direcções Regionais (de Educação, do Ambiente e de Agricultura, por exemplo), das Administrações Regionais de Saúde ou os Governos Civis, cuja competência se circunscreve à área geográfica em que actuam. Os Serviços periféricos são também os serviços de representação externa do Estado (embaixadas e consulados). A Administração Pública periférica directa do Estado será especializada, quando se encontra no desempenho de missões correspondentes a certos serviços especializados, como é o caso das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional, os Centros de Emprego, os Serviços Locais de Finanças. A Administração Pública periférica será comum quando ligada à representação do Governo, temos como exemplo os Governos Civis e as Assembleias Distritais.

A Administração indirecta do Estado reúne as entidades públicas, distintas da pessoa colectiva Estado, dotadas de personalidade jurídica e autonomia administrativa e financeira que desenvolvem uma actividade administrativa que prossegue atribuições próprias do Estado. Designa-se administração indirecta do Estado uma vez que prosseguem atribuições próprias do Estado, sendo que essas atribuições são prosseguidas por pessoas colectivas

públicas distintas, com personalidade jurídica e autonomia de gestão, embora na dependência do Estado. A Administração indirecta do Estado compreende principalmente três tipos de entidades: a) Serviços personalizados (Institutos Públicos, ou abreviado IP); b) Fundos personalizados; c) Empresas Públicas.

Os Serviços personalizados são pessoas colectivas de natureza institucional dotadas de personalidade jurídica, criadas pelo poder público para, com independência em relação à pessoa colectiva Estado, prosseguirem determinadas funções próprias deste. Os Fundos personalizados são pessoas colectivas de direito público, instituídas por acto do poder público, com natureza patrimonial. Trata-se de um património de afectação à prossecução de determinados fins públicos especiais, como acontece, por exemplo, com os Serviços Sociais das forças de segurança.

As Entidades Públicas Empresariais (EPE) são pessoas colectivas públicas de natureza empresarial, com fim lucrativo ou não, que visam a prestação de bens ou serviços de interesse público, nas quais o Estado ou outras entidades públicas estaduais detêm a totalidade do capital. Estas entidades são empresas públicas criadas por Decreto-Lei e reguladas pelo Capítulo III do Regime Jurídico do Sector Empresarial do Estado, não se regem pela Lei Comercial. As empresas públicas, propriamente ditas, integram as entidades de natureza empresarial (mercantil ou comercial), constituídas sob a forma prevista no direito comercial, fazendo parte do Sector Público Empresarial, dotadas de personalidade jurídica pública e privado, ou seja, entidades públicas que se regem pelas normas jurídicas aplicáveis às empresas privadas. As empresas públicas são entidades económicas de natureza empresarial, de carácter lucrativo, criadas com capitais públicos, dirigidas por gestores públicos e sujeitas aos poderes de superintendência e de tutela pelos órgãos competentes do Estado, ou dos órgãos competentes das Regiões Autónomas ou das Autarquias Locais (neste caso pertencem à Administração Pública indirecta Regional ou Local).

A Administração autónoma integra as entidades que prosseguem interesses próprios das pessoas que as constituem e que definem autonomamente e com independência a sua orientação e actividade. Estas entidades agrupam-se em três categorias: Administração Regional (autónoma); Administração Local (autónoma) e as Associações públicas. O substrato da Administração autónoma é de natureza territorial no caso da Administração Regional e da Administração Local (autarquias locais), e de natureza associativa no caso das Associações públicas. A Administração Regional tem a mesma estrutura organizacional da Administração directa do Estado e da Administração indirecta. Por isso, também nas Regiões Autónomas (Açores e Madeira) é possível distinguir a Administração directa e a Administração indirecta.

O que distingue a Administração directa e indirecta do Estado da Administração Regional Autónoma é a sua competência territorial e material. A Administração Local obedece, também, à organização administrativa do Estado, onde se integram as autarquias locais⁶. A competência dos órgãos e serviços da Administração Local restringe-se também ao território da respectiva autarquia local e às matérias estabelecidas na Lei. Finalmente, as Associações públicas são pessoas colectivas de natureza associativa, criadas pelo poder público para assegurar a prossecução dos interesses não lucrativos pertencentes a um grupo de pessoas que se organizam para a sua prossecução.

2. Organização da Administração Pública: óptica económica

No contexto da organização económico-financeira da AP surgem-nos dois grandes sectores públicos: o SPA e o SPE. Segundo Sousa Franco (1992b:143), o SPA abrange a actuação económica própria do Estado e outras entidades públicas não lucrativas que desempenham uma actividade pública segundo critérios não empresariais (Quadro 1.2).

Quadro 1.2 - Estrutura interna do sector público português.

SECTOR PÚBLICO PORTUGUÊS	
Estado, em sentido lato (Administração Pública) SPA	Administração Central <ul style="list-style-type: none"> • Estado – Serviços Integrados (SI) • Estado – Serviços e Fundos Autónomos (SFA's)
	Segurança Social
	Administração Regional <ul style="list-style-type: none"> • Região autónoma dos Açores • Região autónoma da Madeira
	Administração Local <ul style="list-style-type: none"> • Municípios • Freguesias • Associações Municipais • Comunidades Intermunicipais
Sector Público Empresarial (Empresas Públicas)	

Fonte: adaptado de Sousa Franco (1992b), “Finanças Públicas e Direito Financeiro”, Volume I, pág. 145

Segundo o autor (Franco, 1992b:145), a estrutura interna do sector público português, integra duas divisões: o Estado, em sentido lato, e as Empresas Públicas de natureza mercantil. Relativamente à terminologia, estas duas divisões designam-se por Sector Público Administrativo (SPA) e Sector Público Empresarial (SPE). O SPA é constituído pelas organizações que integram a administração directa do Estado e a administração indirecta não empresarial do Estado ou seja, pelas organizações públicas sem fins lucrativos, dependentes do OE. De acordo com o actual regime de Administração financeira do Estado, no SPA coexistem dois regimes financeiros: a autonomia administrativa, que constitui o regime de

⁶ Pessoas colectivas de base territorial, dotadas de órgãos representativos próprios e com atribuições específicas que visam a prossecução de interesses próprios das respectivas populações.

regra geral e abrange os chamados assuntos de gestão corrente, e a autonomia administrativa e financeira, que corresponde ao regime especial com carácter excepcional e só pode ser aplicada às organizações públicas em que as receitas próprias constituem mais de dois terços das receitas totais.

Segundo Sousa Franco (1992b), o SPE é constituído pelas empresas públicas e por outras empresas, cuja orientação, controlo, tutela e supervisão dependem do Governo e da Administração Central do Estado, ou da Administração Autónoma. O SPE integra as entidades públicas empresariais detidas ou controladas pelo Estado e criadas ao abrigo da Lei comercial ou por outras entidades públicas de natureza empresarial criadas por legislação especial de carácter territorial (nacional, regional e local). O SPE é regulado por dois importantes diplomas legais: o Regime Jurídico do Sector Empresarial do Estado (RJSEE), regulado pelo DL n.º 558/99, de 17-12, alterado pelo DL n.º 300/2007, 23-8, alterado pela Lei n.º 64-A/2008, de 31-12 e, supletivamente, o Regime Jurídico do Sector Empresarial Local (RJSEL), regulado pela Lei n.º 53-F/2006, de 29-12, no âmbito das regiões autónomas é regulado, supletivamente, pelo Regime Jurídico do Sector Empresarial das Regiões Autónomas (Decreto-Legislativo Regional n.º 7/2008/A, de 24-3-2008).

§2. O sector das Administrações Públicas: óptica da Contabilidade Nacional

De uma forma mais paradigmática cabe uma breve análise descritiva de como se determina a composição do sector das Administrações Públicas, no âmbito da contabilidade nacional. De acordo com os compromissos do Tratado de Maastricht e das actuais exigências do PEC, que fixa os limites para o défice orçamental público abaixo dos 3% do Produto Interno Bruto (PIB) e para o rácio da dívida pública não superior a 60 % do PIB, o Estado português tem uma política orçamental programada no contexto da UEM, de forma a assegurar a estabilidade económica e a convergência da Zona euro e da UE. Por conseguinte, importa identificar qual é o sector das Administrações Públicas que serve de base à avaliação dos critérios de convergência para o cálculo do défice orçamental e da dívida pública, que por regra geral não inclui empresas públicas, ou seja, o SPE. A importância do sector público é frequentemente medida através da dimensão do peso do défice orçamental (i. e. o valor da necessidade líquida de financiamento do sector das Administrações Públicas) em percentagem do PIB e da dívida pública (i. e. o valor nominal de todas as responsabilidades brutas das Administrações Públicas em curso) em percentagem do PIB.

Após caracterizar a estrutura organizacional da AP, segundo as perspectivas jurídica e económica, importa reflectir acerca de como se determina quais as entidades ou unidades que fazem parte do sector das Administrações Públicas (óptica da contabilidade nacional),

baseado em critérios⁷ para a delimitação do sector das Administrações Públicas. Será que a actual delimitação das contas das Administrações Públicas é adequada? Algumas das decisões do Eurostat, em particular, as transferências de capital ou investimentos nas empresas públicas, ilustram a existência de relações menos transparentes, entre o sector das Administrações Públicas e as empresas públicas, com impactos no princípio da universalidade do OE e da unidade de tesouraria do Estado. Esta pesquisa constitui um fenómeno multifacetado que depende de inúmeros factores para além do nível de crescimento e desenvolvimento da economia de cada país, em termos de variação do PIB em valor, como os aspectos históricos, culturais do sistema político-administrativo, geo-demográfico e em alguns casos religioso.

No sector das Administrações Públicas, incluem-se os “outros produtores não mercantis” cuja produção se destina ao consumo individual, ou colectivo e que são principalmente financiados por pagamentos obrigatórios (despesas obrigatórias) de outros sectores institucionais e por unidades, cuja função principal, consista na redistribuição do rendimento nacional e riqueza criada no país. Integram este sector unidades institucionais públicas, instituições sem fins lucrativos controladas e, maioritariamente, financiadas pelas Administrações Públicas e fundos de pensões autónomos que sejam geridos pelas Administrações Públicas, ou seja, quando estas fixam o nível de contribuições e benefícios que são pagos/recebidos pelas famílias (v. g. segurança social).

De acordo com o Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais de 1995 (SEC95), o SPA compreende o sector das Administrações Públicas (S13), sendo constituído pelos seguintes subsectores institucionais: S 1311 – Administração Estadual; S 1313 – Administração Local; S 1314 – Segurança Social, com exclusão das operações comerciais, tais como definidas no SEC95. De acordo com as regras actuais do SEC95 (§2.68), o sector das Administrações Públicas (S13), inclui todas as unidades institucionais que são outros produtores não-mercantis. Isto é, de acordo com o SEC95 (§3.26), unidades de actividade económica locais ou unidades institucionais, cuja produção, é na sua maioria fornecida gratuitamente, ou a preços economicamente não significativos. De acordo com o SNA93 (Sistema de Contabilidade Nacional das Nações Unidas, 1993) (§4.24, b), os preços são economicamente significativos quando influenciam os montantes que os produtores estão dispostos a oferecer e os montantes que os compradores desejam comprar. Já um preço economicamente não significativo (SNA93, §6.50) é um preço que não é quantitativamente significativo, quer do ponto de vista da oferta, quer da procura, é um preço abaixo do equilíbrio de mercado.

⁷ Critérios de classificação de entidades ou unidades institucionais que integram as contas das Administrações Públicas na óptica da contabilidade nacional.

Para além do exposto no SEC95, o Manual do SEC95 sobre o Défice e a Dívida das Administrações Públicas estabelece os diferentes passos para determinar se uma entidade deve ou não ser classificada no sector das Administrações Públicas. A análise decompõe-se nas seguintes fases: 1.º Passo/1.ª Fase: determinar se a entidade é uma unidade institucional. 2.º Passo/2.ª Fase: determinar se a entidade é uma unidade institucional pública. 3.º Passo/3.ª Fase: determinar se é uma entidade institucional pública não-mercantil. Estas fases têm por objectivo avaliar, em primeiro lugar, se os organismos e serviços públicos produtores de bens e serviços públicos, são ou não unidades institucionais. Neste primeiro passo analisa-se, designadamente, se a entidade em questão tem autonomia de decisão. O segundo passo é avaliar quem exerce o controlo, de forma a classificar a entidade como unidade institucional pública ou privada (v. g. participações no capital social, direitos de voto, estatutos). Por último, no 3.º passo, deve-se analisar se é uma unidade institucional não-mercantil, para poder então ser incluída no sector das Administrações Públicas. Nesta última e 3.ª fase, tenta-se aferir se a entidade pratica o que se designa por “preços economicamente não significativos”, utilizando uma regra prática baseada no “critério dos 50%”.

Vejamos como classificar se uma entidade é uma unidade institucional que corresponde à 1ª fase. O SNA93 descreve da seguinte forma os atributos (requisitos) de uma unidade institucional:

1. Uma unidade institucional tem capacidade de possuir bens e serviços por direito próprio, portanto está capaz e apta para trocar a propriedade de produtos (tangíveis ou intangíveis) ou activos, mediante operações com outras unidades institucionais;
2. Uma unidade institucional tem capacidade de tomar decisões económicas e realizar actividades económicas, pelas quais é directamente responsável perante a lei;
3. Uma unidade institucional tem capacidade para subscrever, em seu próprio nome, dívidas, aceitar outras obrigações ou compromissos futuros e intervir em contratos;
4. Uma unidade institucional tem uma contabilidade completa (organizada), incluindo um balanço dos seus activos e passivos, ou está em condições de elaborar um conjunto completo de contas, de um ponto de vista económico e jurídico, se tal for requerido.

O SEC95 associa os três primeiros pontos anteriores ao conceito de autonomia de decisão. E, refere ainda, que mesmo que as entidades com uma contabilidade completa, não possuam autonomia de decisão no exercício da sua função principal, deverão ser englobadas nas unidades que as controlam. A descrição do ponto 2, averiguar se a entidade tem capacidade para tomar decisões económicas, na prática, pode estar, assente numa óptica da contabilidade legal e visão formal o que, para alguns, será surpreendente, dado que as evoluções mais recentes tentam dotar o sistema de uma óptica económica e de uma boa gestão

orientada por resultados, baseada numa óptica de contabilidade patrimonial e analítica, ou seja, assente na contabilidade nacional de compromissos futuros.

Vejam os agora como se verifica a implementação da 2.^a fase. Esta fase consiste na averiguação de quem detém o controlo da unidade institucional. Por outras palavras, a análise desta fase é determinar se o controlo da unidade institucional é exercido pelo público ou pelo privado. Porém, o controlo público é um conceito demasiado genérico, quando engloba entidades como empresas públicas ou instituições sem fins lucrativos. Assim, segundo o SNA93 (§4.107), de forma sumária, o Governo pode intervir na economia por diversos meios, onde se destacam três opções: 1) O Governo pode criar uma sociedade pública, cuja execução da política pública, incluindo fixação de preços e investimento, está em condições de controlar; 2) O Governo pode criar uma instituição sem fim lucrativo (ISFL) que controla ou financia, em grande parte ou na totalidade; 3) O Governo pode produzir ou fornecer bens e serviços, num estabelecimento próprio que não seja separado juridicamente da mesma unidade das administrações.

O SNA93, ao contrário do SEC95, não utiliza a expressão “autonomia de decisão”, quando define uma unidade institucional. De acordo com o SNA93 (§4.2), uma unidade institucional pode ser definida como uma entidade económica com capacidade por direito próprio, de possuir activos, subscrever dívidas e realizar actividades económicas e operações com outras entidades. Conforme referido anteriormente, o Governo pode intervir na economia criando uma ISFL que controla, ou financia, em grande parte, ou na totalidade. Estas são entidades que, de uma forma clara, executam Políticas Públicas. A maioria das ISFL dedica-se à produção não mercantil (SNA93, §4.60) fornecendo a maior parte da sua produção gratuitamente, ou a preços que não são economicamente significativos. As ISFL caracterizam-se pela impossibilidade de proporcionar ganhos financeiros às unidades que as controlam ou as dirigem, e também porque têm de recorrer a fundos distintos do produto das vendas, para cobrir os seus custos de produção, ou outras actividades. As ISFL dedicadas à produção não mercantil dividem-se em dois grandes grupos (SNA93, §4.61): 1) as ISFL controladas e financiadas maioritariamente pelas Administrações Públicas; e 2) as ISFL que produzem bens e serviços não mercantis às famílias e particulares que são financiadas, principalmente, por transferências de origem privada, designadamente das famílias, sociedades ou não residentes.

A actual definição de controlo aplica-se fundamentalmente às empresas cujo capital social é constituído por acções e para, posteriormente, classificar a unidade institucional no sector das sociedades públicas ou privadas. Segundo o SNA93 (§4.30) e o SEC95 (§ 2.26), entende-se por controlo a capacidade para determinar a política geral da sociedade, mediante a nomeação dos administradores apropriados caso seja necessário. Uma unidade institucional que detenha mais de metade das acções ou participações sociais de uma sociedade está apta a

controlar a sua estratégia (ou a sua política geral) e operações, impondo se necessário, o seu voto maioritário, sobre outros accionistas (SNA93, (§4.27). Deter mais de metade das acções afigura-se como uma condição suficiente, mas não necessária, para o controlo. Por vezes, em situações excepcionais o controlo é exercido por uma minoria de accionistas (i. e. constituem uma representação dos interesses minoritários quando reúnem a maioria dos votos numa base única).

As sociedades sujeitas a controlo público são aquelas em que as administrações são titulares da maioria das acções ou detêm a maioria de votos. Trata-se de uma orientação prática porque, caso vigore uma Lei especial e a empresa seja controlada por uma AP, deverá ser tratada como uma empresa pública, mesmo que a administração não possua a maioria das acções. Entende-se que uma AP controla uma ISFL se influenciar a sua gestão, independentemente da supervisão geral exercida sobre todas as unidades similares. Por exemplo, uma AP controla uma escola, se a sua aprovação for necessária para criar novas turmas, para realização de investimentos significativos em bens de capital fixo, para obtenção de empréstimos. As Administrações Públicas não controlam as ISFL se apenas financiarem a escola ou supervisionarem a qualidade da educação que a mesma deva proporcionar. O controlo entende-se como sendo a capacidade de determinar a política geral ou o programa da ISFL, através do direito de nomear os seus gestores, orientando, controlando e fiscalizando as suas actividades.

Os exemplos de áreas de actuação das ISFL (SNA93, §4.63) são: saúde, segurança, meio ambiente, contabilidade, finanças, educação, etc. que actuam, quer em benefício das empresas, quer em benefício das famílias. A decisão das Administrações Públicas em criar estas ISFL, em vez de utilizar órgãos públicos para desempenhar as mesmas competências, é geralmente justificada, com a intenção de lhes conferir uma maior independência face a pressões do poder político. Um aspecto importante referido no SNA93 (§4.63) é o facto de certas entidades jurídicas constituídas por unidades das Administrações Públicas possuírem características e comportarem-se como ISFL controladas e financiadas maioritariamente por unidades públicas e, todavia, serem denominadas “sociedades”. Há que ter em atenção que independentemente da sua forma jurídica, estas entidades devem considerar-se, ISFL dado que o importante é analisar a natureza das atribuições e o objecto da actividade ser de interesse económico geral. Quando o controlo é exercido pelo sector das Administrações Públicas inviabiliza a capacidade da entidade tomar decisões económicas e realizar actividades mercantis pelas quais seja directamente responsabilizada pela lei, isto significaria, no nosso entender, que a entidade deveria ser classificada no sector das Administrações Públicas.

Por último, vejamos agora como se verifica a implementação da 3.^a fase. Nesta última fase, tenta-se aferir se a entidade pratica preços economicamente não significativos, utilizando uma regra prática baseada no “critério dos 50%”. Na prática, avaliar se um preço é economicamente não significativo é uma questão complexa. Sobretudo, se pensarmos que a AP produz bens e serviços que não são produzidos pelo sector privado. Nestas circunstâncias aferir se um dado preço é economicamente não significativo revela-se uma questão subjectiva. O SEC95 resolveu esta questão, introduzindo o “critério dos 50%”. De acordo com o SEC95 (§3.32), se mais de 50% dos custos de produção (consumo intermédio, custos com pessoal, consumo de imobilizado/capital fixo) forem cobertos pelas vendas de bens e prestações de serviços, logo a unidade institucional é um produtor mercantil e é classificada nos sectores das sociedades não financeiras e financeiras. Se as vendas de bens e prestação de serviços cobrirem menos de 50% dos custos de produção, a unidade institucional é um produtor não mercantil e é classificada no sector das Administrações Públicas.

No caso particular das ISFL, exige-se que duas condições se verifiquem, em simultâneo, para esta entidade ser classificada no sector das administrações públicas. A ISFL incluir-se-á no sector da Administrações Públicas se for controlada e financiada pelo SPA. A aplicação do “critério dos 50%” é uma aproximação ao conceito de preço economicamente significativo. Ao aplicar-se este critério, avalia-se a natureza mercantil/não mercantil de uma entidade ou unidade institucional. O SNA93, refere que, como os preços economicamente não significativos não podem reflectir os custos relativos de produção, nem as preferências relativas do consumidor, não são uma base adequada para a avaliação das produções destes bens e serviços. Assim, a produção não mercantil de bens e serviços a preços economicamente não significativos é avaliada da mesma forma que a produção de bens e serviços gratuitos. Isto quer dizer que a produção não mercantil corresponde à soma dos custos de produção, deduzindo-se o valor das vendas obtidas residualmente com os bens e serviços vendidos a preços economicamente não significativos.

§3. Razão de ser da Administração Pública: as Políticas Públicas e as necessidades colectivas

Apesar da ideia do Estado liberal, ou seja do “Estado-mínimo”, originalmente defendida por Adam Smith e seguida por muitos economistas clássicos e neoliberais, que advogam que os mercados devem ser dominados pela iniciativa privada, funcionando livremente e com a mínima intervenção do Estado, cabendo a este funções ligadas à defesa, negócios estrangeiros, justiça e ordem social, a realidade é que as sociedades evoluíram no sentido de uma maior intervenção do Estado na economia. De facto, os mercados nas sociedades industrializadas nem sempre funcionam de forma eficiente e socialmente justa, necessitando por isso da intervenção do Estado-regulador de forma a possibilitar o processo mais justo e

equitativo. Além disso, constata-se a existência de alguns bens de elevada utilidade pública, para os quais não existe incentivo para a provisão pública pela iniciativa privada, e outros bens para os quais, apesar de existir oferta privada, são inacessíveis a uma grande parte da população. De acordo com a concepção humanista do Estado, considera-se uma pessoa colectiva com a razão de ser assente na satisfação de necessidades colectivas ou sociais sentidas pela maioria dos indivíduos ou cidadãos. Segundo os autores (Pereira, P. T. *et al.*, 2005), as instituições políticas podem ser encaradas como instituições criadas pelos indivíduos para prosseguir os seus interesses colectivos que não podem ser alcançados através do mercado. Esta visão de Estado social, capaz de identificar os fracassos de mercado, conhecedor das preferências dos cidadãos e que actua de forma eficiente e de acordo com os interesses colectivos, vai de encontro à teoria do modelo de Estado defendida por Musgrave (1989), olha para o Estado como uma entidade que toma decisões exclusivamente preocupada com o bem-estar social e a qualidade de vida dos cidadãos (v. g. combate à exclusão social, luta contra a pobreza, liberdade e justiça social), movido pela procura da satisfação das necessidades colectivas da população (v. g. funções de afectação, redistribuição e estabilização do Estado económico-social).

A razão de ser da actividade administrativa está na capacidade de praticar actos administrativos ou decisões públicas cujo objectivo é a satisfação das necessidades públicas colectivas, ou seja, as necessidades intrínsecas à própria vida em sociedade. A importância da AP resulta da sua capacidade de concretizar as funções fundamentais do Estado, de forma económica, eficiente e eficaz da boa governação, considerando o impacto dos efeitos do seu desempenho no relacionamento entre o Estado-cidadão e a forma como cada elemento percebe o outro. Por isso se afirma que a actividade administrativa é, como tal, resultante de um modelo global, mais lato, que se instrumentaliza através da actuação técnica e se enquadra num âmbito conceptual, mais alargado e que corresponde ao modelo de Estado. Ora, é na actuação da Administração Pública que se constitui a interface permanente e mediatizada do Estado, a sua imagem, a sua real representatividade perante a sociedade e economia (Aníbal, 2001).

Vislumbra-se pois, que é inadequado pensar a reforma da Administração Pública, sem previamente compreendermos se o modelo de Estado e as suas relações com a economia e a sociedade são ajustados às condições do sistema económico e à situação de vida e bem-estar dos cidadãos. Na verdade, no que concerne a implementação de novas Políticas Públicas e simplificação de processos, a Administração Pública reage com desajustamentos no tempo e espaço, muitas das vezes, de difícil adaptação às constantes mudanças de contextos políticos e sociais face à exigência de diferentes ideologias de governação para atender às situações dos cidadãos e das empresas.

CAPÍTULO II – A REFORMA DO PROCESSO ORÇAMENTAL DO ESTADO EM PORTUGAL

Cada Estado membro da UE, da Zona Euro e da OCDE vem encetando reformas do processo orçamental, do tesouro do Estado e da contabilidade pública no sentido de não desperdiçar a utilização de recursos públicos e optimizando a gestão da actividade financeira do Estado. Neste âmbito, adquire um papel fulcral a concepção de programas plurianuais e o estabelecer de relações entre os diferentes níveis de governação da AP, a Administração central, regional e local. Assumindo que o Estado português reconhece o desequilíbrio orçamental e as suas fragilidades económicas face aos choques exógenos e aos efeitos da globalização, deverão encetar-se novos procedimentos e reformas estruturais nas finanças públicas.

O problema da disciplina das finanças públicas, designadamente a estabilidade e a sustentabilidade das contas das Administrações Públicas é matéria da ordem do dia da Comissão Europeia (CE). Qualquer solução proposta para o problema da estabilidade e da sustentabilidade das finanças públicas, tanto a revisão do PEC (v. g. princípio do equilíbrio orçamental efectivo) como a reforma do processo orçamental inclui-se no leque de alternativas (v. g. orçamentação baseada no desempenho). Também a existência de um quadro plurianual da realização da despesa pública e a definição de uma regra de despesa podem ser entendidas como instrumentos adicionais no controlo da disciplina orçamental. Contudo, para a CE, estas medidas nunca poderão substituir o actual PEC. Esta circunstância remete-nos para o papel de reporte de informação da Conta Geral do Estado (CGE), da avaliação *ex-post* da execução orçamental e dos dados estatísticos dos indicadores económico e financeiros nacionais, da zona Euro e da UE. Temos em conta que a globalização das sociedades e da economia, a competitividade, as regras da concorrência e a abertura dos mercados impõe aos Estados um contínuo readaptar de Políticas Públicas e modelos de gestão pública. O fenómeno da globalização da economia impele os Estados a seguirem um rumo de estabilidade e de desenvolvimento sustentável baseado num adequado planeamento global e estratégico de forma a integrarem-se e cooperarem em grupos regionais transnacionais para garantir resposta à dinâmica constante da economia mundial.

SECÇÃO 1. O ORÇAMENTO DO ESTADO: DEFINIÇÃO

A definição de OE, na óptica económica, não é muito diferente do conceito de orçamento de uma organização ou de qualquer entidade particular, empresa ou família. Assim, o orçamento é a tradução monetária de qualquer previsão de receitas que se irão arrecadar/receber e das despesas que se irão pagar/financiar, durante um determinado período económico, de acordo com o Programa do Governo, no âmbito nacional e o Programa de

Estabilidade, no âmbito supranacional. Sousa Franco (1992b:336) define orçamento em finanças públicas como “uma previsão, em regra anual, das despesas a realizar pelo Estado e dos processos de as cobrir, incorporando a autorização concedida à Administração Financeira para cobrar receitas e realizar despesas e limitando os poderes financeiros da Administração em cada período anual”.

Ao Governo compete elaborar os objectivos políticos, os planos de acção do Governo, com base na Lei das Grandes Opções do Plano (GOP), nos Planos nacionais e sectoriais de desenvolvimento económico e social, no Relatório do OE e elaborar o OE incluindo os mapas orçamentais de forma a fazê-los executar com ênfase na responsabilização pelo desempenho e orientado para os resultados (*outcomes*). Todos estes elementos são inseparáveis e o que interessa em termos do processo orçamental é procurar associar as dotações orçamentais, segundo as prioridades do Governo e estruturadas pelos programas, medidas, projectos, actividades ou acções. O Orçamento por Programas é elaborado com referência aos objectivos políticos que o Governo pretende alcançar com as Políticas Públicas (ou com medidas, projectos, actividades ou acções de governação).

O OE é um documento político, legal e económico que assenta numa previsão global de despesas e de receitas, durante um período de tempo, classificadas segundo uma metodologia legal, baseada em regras e princípios orçamentais. O OE é um dos documentos políticos e de planeamento central de maior importância de qualquer Governo. O OE é um instrumento de Política Pública porque se, por um lado, resulta de um acto de política, de outro lado é um documento que traduz monetariamente as grandes opções políticas de cada Governo. Assim, pode afirmar-se que o OE é um plano financeiro das Políticas Públicas consubstanciado na decisão política. Na óptica política, o OE é a aprovação e autorização da Assembleia da República (AR) para o Governo proceder à cobrança de receitas e à realização de despesas para um determinado período. Na óptica legal, compete à AR aprovar, de acordo com a Lei do OE, as linhas gerais do OE e as linhas fundamentais do Orçamento da Segurança Social. E uma vez aprovado é Lei que não pode ser posta em causa. No entanto, de acordo com a Lei de alteração orçamental, o Governo tem competência para definir por decreto-lei as regras gerais a que obedecem as alterações orçamentais no seu âmbito de actuação.

SECÇÃO 2. OS ORÇAMENTOS PÚBLICOS PORTUGUESES

Segundo os autores (Sousa Franco e José Tavares, 2006), actualmente os orçamentos públicos portugueses são:

1. O Orçamento do Estado (em sentido lato, incluindo o Orçamento da Segurança Social), que de acordo com o artigo 105º da CRP, o Orçamento do Estado contém a discriminação das receitas e das despesas, incluindo a dos Fundos e Serviços Autónomos, e o Orçamento

- da Segurança Social. É elaborado em conformidade com as GOP anual. É unitário e especifica as despesas, segundo a respectiva classificação económica, orgânica e funcional;
2. Os Orçamentos dos Serviços dotados de autonomia financeira (Institutos ou Serviços não personalizados de carácter administrativo ou fundos financeiros);
 3. Os Orçamentos das Regiões Autónomas (princípio de independência orçamental);
 4. Os Orçamentos das Autarquias Locais integram os municípios, as freguesias e entidades por estas constituídas (princípio de independência orçamental);
 5. Os Orçamentos das Empresas Públicas (excluem-se as empresas criadas com base na lei comercial. Embora tenham um processo orçamental privado, muitas utilizam dinheiros públicos).

Importa distinguir no âmbito do Orçamento do Estado outras figuras afins:

- A Conta Geral do Estado (CGE), a qual constitui a efectivação das receitas arrecadadas e das despesas realizadas efectivamente (ou total da despesa paga), num registo *ex-post* da execução orçamental;
- O Balanço do Estado tem conteúdo diverso do OE e apresenta o quadro da situação patrimonial existente, confrontando o activo com o passivo, verificamos o património líquido ou a respectiva situação líquida final, em determinado ano (passiva ou activa).

SECÇÃO 3. ENQUADRAMENTO ORÇAMENTAL: PRINCÍPIOS E REGRAS

A CRP consagra algumas das regras de carácter financeiro nos artigos 105.º e 106.º. No entanto, é a LEO que consagra os princípios e orientações que devem ser seguidos na elaboração e na execução orçamental e de cuja observância depende da boa gestão financeira. Analisando-os mais em pormenor, verifica-se que consagram regras e princípios que não só orientam a elaboração do OE, como terão reflexo na sua execução, interagindo com os princípios da contabilidade pública. São eles a regra da anualidade, os princípios da integridade e da plenitude (regras da unidade e universalidade), o princípio da discriminação orçamental (inclui as regras de especificação, da não compensação e da não consignação), a regra do equilíbrio e o princípio da equidade inter-geracional.

A anualidade traduz que o OE tem um período anual de validade agora correspondente ao ano civil, à semelhança do ano económico da contabilidade digráfica (patrimonial). A anualidade implica uma votação do Orçamento pela AR. Não importa o momento em que juridicamente nascem as despesas ou as receitas, sendo o elemento de referência a data de pagamento ou de recebimento. Estamos confrontados com previsões anuais, do lado da despesa e do lado da receita. Relativamente à forma como são inscritas as receitas e despesas do orçamento, bem como quanto à forma da sua efectivação, há necessidade de referir as

seguintes regras de discriminação orçamental: a) regra da especificação; b) regra da não consignação; c) regra da não compensação; d) regra do equilíbrio orçamental.

O orçamento de gerência é um documento no qual se prevêem as receitas que o Estado irá cobrar e as despesas que irá pagar durante o período financeiro independentemente do momento em que tenham surgido juridicamente. No orçamento de exercício, são inscritos no orçamento os créditos e os débitos originados naquele período orçamental, não obstante o período em que irão concretizar. Em Portugal, o OE tem na sua base um sistema de gerência apresentando, no entanto, uma ligeira concessão ao sistema de exercício na medida em que se admite o fecho das despesas até 31 de Janeiro do ano seguinte. O Estado deve elaborar em cada ano económico apenas um único orçamento. É a este princípio que se denomina de unidade orçamental. As receitas a cobrar e as despesas a pagar devem ser inscritas num único documento. O princípio da plenitude consagra que o orçamento contenha todas as despesas e todas as receitas do Estado, a esta regra designa-se universalidade orçamental. Vejamos de modo sucinto cada regra: A regra da especificação corresponde à individualização de cada receita e de cada despesa. A questão que se coloca seria saber se o orçamento deve apresentar uma previsão global ou discriminada. Esta exigência de discriminação tem como fundamento a necessidade de clareza e os próprios objectivos da instituição orçamental que sem ela seriam postos em causa. A regra da não compensação significa que as receitas e despesas devem ser inscritas no orçamento de forma bruta e não líquida, ou seja, sem qualquer compensação ou desconto. De outra forma, não se conheceriam as diversas fontes de onde o Estado vai tirar os seus recursos, nem os diversos gastos que o serviço público vai realizar. Todavia, não podemos considerar esta especificidade de forma exaustiva, se todas as despesas fossem contempladas, o organismo perderia toda a autonomia e capacidade de se adaptar às circunstâncias. A regra da não consignação estabelece que as receitas públicas arrecadadas devem ser discriminadamente destinadas à cobertura das despesas a realizar. Também a regra do equilíbrio orçamental traduz a necessidade de todas as despesas previstas terem de ser efectivamente cobertas por receitas, sendo um conceito de equilíbrio formal, que corresponde a uma igualdade quanto ao conteúdo do OE, isto é, o lado da receita tem de ser igual ao lado da despesa. Por último, deve ter-se em conta a necessidade de o OE satisfazer os critérios de clareza, de publicidade e de veracidade na sua tradução contabilística.

Na redacção da Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto, que altera a Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, o princípio da equidade inter-geracional, que aparece pela primeira vez, estabelece o equilíbrio entre custos e benefícios, de modo a evitar que a política orçamental actualmente definida tenha impacto nas gerações futuras. Esta consideração passa pelo controlo e avaliação da incidência orçamental dos compromissos futuros de contratos plurianuais, das

despesas de investimento, das despesas sociais com pensões e das necessidades de financiamento do sector empresarial do Estado.

§1. Modelo de gestão por objectivos da Administração Pública

Cada vez mais, as Administrações Públicas procuram implementar o modelo de gestão de acordo com objectivos e indicadores previamente estabelecidos. A legislação em vigor, nomeadamente a LEO (Lei 91/2001, 20 de Agosto, e seguintes alterações, Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto, n.º art. 15, n.º 1 e art. 64, n.º 1) refere que “os orçamentos e as contas (...) devem ser objecto de uma sistematização por objectivos”. A implementação da gestão por objectivos na AP surge, desta forma, integrada num processo abrangente da RAFE que, através de novos sistemas de informação contabilística permite, a par de outros objectivos, introduzir indicadores de desempenho (qualidade, economia, eficiência e eficácia de gestão) com particular importância no âmbito do sistema integrado de gestão da AP.

Segundo refere Sousa Franco (1992b), foi Peter Drucker, em 1954, quem amplamente promoveu e utilizou o modelo de gestão por objectivos, primeiro no sector privado, em particular na empresa General Motors e, em 1973, no sector público, pelo uso alargado em todas as administrações federais norte-americanas. A gestão por objectivos é um dos produtos bem sucedidos das escolas racionais de gestão. Na verdade, a gestão por objectivos foi inicialmente esboçada por Peter Drucker, em 1954, no seu livro “A prática da Gestão (em inglês, *The Practice of Management*)”.

O modelo de gestão por objectivos (na terminologia Anglo-Saxónica, *management by objectives*, MBO) nasceu, como tantos outros, das boas práticas de *management* das empresas privadas. Neste processo, os dirigentes de uma organização definem os seus objectivos; nos escalões inferiores de decisão, os gestores fixam objectivos próprios para o seu nível específico de decisões, que lhes permitam atingir os seus fins. No fim, as acções são coordenadas para um conjunto de áreas orçamentais, em função da sua compatibilidade, da sua eficácia e dos recursos existentes, num horizonte de curto prazo (um ano) ou num horizonte de médio prazo (cinco anos), de molde a permitir a definição de estratégias, programas ou projectos para a realização dos objectivos (Sousa Franco, 1992b).

A gestão por objectivos é uma aproximação organizada e sistemática, que permite focalizar a gestão em metas alcançáveis, e atingir os melhores resultados possíveis, face aos recursos disponíveis. Os gestores que adoptam o modelo de gestão por objectivos direccionam-se para os resultados e para a qualidade do serviço público que é centrado na satisfação das necessidades do cidadão e no bom desempenho do organismo (a razão de ser).

A gestão por objectivos é uma forma racional de orientação para o desempenho da organização, ao alinhar metas e objectivos inferiores por toda a organização. A gestão por

objectivos preconiza o estabelecimento para si próprio de um conjunto de objectivos gerais que depois se dividem em objectivos mais específicos ou resultados esperados. Os pressupostos do modelo assenta no facto de que todas as pessoas dentro da organização pública têm um entendimento claro dos seus objectivos, bem como a consciência das suas competências e das suas próprias responsabilidades para se alcançarem esses objectivos. Um sistema completo de objectivos consiste em conseguir gestores e empregados habilitados a implementar e alcançar os planos da organização, para se atingirem os seus objectivos.

A gestão por objectivos é parte de uma abordagem global que articula os diferentes níveis de gestão (estratégico, tático e operacional) e consequentemente os objectivos que lhes estão associados. É uma filosofia de gestão de avaliação de desempenho por objectivos que pode e deve ser usada em conjugação com o processo orçamental.

SECÇÃO 4. O PROCESSO ORÇAMENTAL NO CONTEXTO COMUNITÁRIO

Após a adesão de Portugal às três Comunidades Europeias, em 1986, o Governo assumiu o compromisso político de preparar o País e a economia nacional para integrar a UEM, na sequência da aprovação do Relatório de Jacques Delors durante o Conselho da União Europeia, em Madrid, Junho de 1989. Este documento deu lugar à criação da UEM, na sequência do Acto do Mercado Único Europeu. O propósito da criação da UEM e do espaço de mercado comum europeu foi o de constituir um processo económico-social gradual que permitisse a convergência das diferentes economias nacionais. Neste contexto, o Estado português ao integrar a UEM assistiu a condicionantes em matéria de política monetária e política fiscal, bem como a imposição de regras orçamentais de forma a reforçar a disciplina orçamental dos Estados-membros da UEM, evitando a derrapagem dos défices dos países e favorecendo a sustentabilidade das finanças públicas. O PEC, definido em Dublin, no final de 1996, definiu três princípios fundamentais:

1. Princípio da prevenção: definido no Regulamento CE n.º 1466/97, estabelece o reforço da supervisão das posições orçamentais, e a supervisão e coordenação de políticas económicas;
2. Princípio da dissuasão: define as sanções, pois se um País não respeitar a regra do défice orçamental público dos 3% do PIB, é de imediato condicionado a tomar políticas restritivas e acções correctivas por parte do Governo, com impacto na vida dos cidadãos; caso contrário é aplicado o Procedimento dos Défices Excessivos (PDE);
3. Princípio do compromisso político: entre a Comissão Europeia, o Conselho e os Estados-membros de forma a garantir uma eficaz pressão dos restantes países sobre aqueles considerados incumpridores.

A condução da política orçamental, apesar de ser da exclusiva competência dos Estados-membros da UEM, está sujeita a regras de disciplina orçamental e a procedimentos de coordenação supranacional, que adquire nesta sede uma importância fundamental. A racionalização da gestão pública e a disciplina das finanças públicas são pressupostos de base para se construírem respostas a desafios tão sérios como os que resultam da globalização da economia, do papel das administrações públicas, do papel das empresas privadas e da dimensão transnacional do mercado de bens e serviços. No caso do Estado português, para concretizar o objectivo de estabilidade orçamental, recomenda-se métodos e procedimentos mais eficazes e transparentes de preparação, aprovação, acompanhamento da execução do orçamento, avaliação e controlo da execução orçamental.

A *INTOSAI (International Organization of Supreme Audit Institutions)*, uma organização da esfera da ONU, fundada em 1953, da qual o Tribunal de Contas Português é membro fundador, visa promover a troca de experiências e de informações nos domínios da avaliação, controlo e auditoria financeira. Segundo este organismo, a boa gestão financeira depende da conformidade dos critérios de eficácia, eficiência e economia da despesa pública que por sua vez fundamenta a sua legalidade.

A legalidade substancial consiste na apreciação da boa gestão financeira, conforme se encontra hoje na Constituição nos artigos 214.º e 266.º, ou seja, a avaliação da economia, eficiência e eficácia. Não estamos a falar de controlo político, mas sim de controlo da gestão financeira. Segundo o autor (Schick, 2003), “não é possível implementar um modelo de gestão por objectivos na AP, sem a existência de um processo orçamental com enfoque nas realizações e nos resultados”.

SECÇÃO 5. ACTUAL ENQUADRAMENTO LEGAL DO PROCESSO ORÇAMENTAL

Em termos legais, o processo orçamental é orientado pela CRP¹, pela LEO e por alguma legislação complementar e alterações legislativas, como por exemplo Lei de Estabilidade Orçamental (Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de Agosto) à qual acresce a execução orçamental. O processo orçamental do Estado é efectuado de acordo com o regime financeiro dos serviços e organismos da Administração Central, definido na Lei de Bases da Contabilidade Pública (Lei n.º 8/90, de 20 de Fevereiro), e no subsequente Regime de Administração Financeira do Estado (Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho) bem como no Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho, que regulamenta o modelo de gestão de tesouraria do Estado.

¹ A primeira Constituição Democrática Portuguesa foi criada pela Lei Constitucional n.º 1/76, de 2 de Abril, com as subsequentes sete revisões Constitucionais, sendo na 2.ª Revisão a Lei Constitucional n.º 1/89, de 8 de Julho, importante ver os artigos 108º a 110º e a última Lei Constitucional n.º 1/2005, de 12 de Agosto.

A Lei de Bases do Sistema de Solidariedade e de Segurança Social (Lei n.º 17/2000, de 8 de Agosto), a Lei de Finanças das Regiões Autónomas, a Lei das Finanças Locais e a Lei dos Institutos Públicos (Lei n.º 3/2004, de 15 de Janeiro) fazem igualmente parte da legislação que tem reflexos no processo orçamental do Estado, dado que, por exemplo, delimitam o tipo e montante de transferências para outros subsectores da AP.

As frequentes alterações registadas na classificação da despesa pública, desde 1977, acabam por tornar o OE e a respectiva CGE em documentos confusos, complexos e de difícil percepção e apreciação, principalmente quando se pretendem efectuar comparações inter temporais de determinado tipo de despesa, com diferentes classificações ao longo do horizonte temporal das legislaturas. Segundo o autor (Moreno, 2000:85) “o Estado moderno, de direito e democrático, não pode manter zonas de actividade financeira ocultas, escondidas dos cidadãos; é que nelas também «correm» dinheiros públicos, dos quais os verdadeiros «donos» são os cidadãos; aliás, os recursos financeiros públicos do SPE são os mesmos, são «iguais» aos do SPA”. O Governo é o responsável pelo planeamento, pela boa gestão pautada por critérios de boa gestão e pelo controlo da utilização dos dinheiros públicos, sendo a AR o órgão responsável pela distribuição dos recursos colectivos públicos, bem como pela fiscalização da sua utilização. É enquanto gestor dos recursos públicos que o Governo presta contas, perante a AR, no que diz respeito aos recursos utilizados e o respectivo retorno obtido.

No âmbito da preparação do OE, integram-se os seguintes subsectores: 1.º Subsector, o Estado (em sentido estrito), onde se incluem os Serviços Integrados; 2.º Subsector, os Serviços e Fundos Autónomos do Estado (SFA's); 3.º Subsector, a Segurança Social. Existe ainda um 4.º subsector, as Administrações Regionais e Locais que, não fazendo parte do OE dado o princípio de independência orçamental e da descentralização político-financeira, integram os orçamentos consolidados das Administrações Públicas ou do SPA, dado estar associado à estrutura do poder político concretizada na existência de três diferentes níveis de Governo (Central, Regional e Local). O OE assume particular importância, também, em relação a este 4.º subsector pelas transferências intergovernamentais, uma vez que inscreve uma parcela significativa da sua despesa global. Além disso, o OE não inclui os orçamentos das entidades públicas de forma e natureza comercial (mercantil ou empresarial) que constituem o SPE, uma vez que são entidades geridas numa lógica empresarial e possuem personalidade jurídica própria. Todavia, o sector público compreende todas as entidades controladas pelo Governo e a forma como se encontra estruturado relaciona-se com a própria estrutura do poder político, com três níveis de governação: central, regional e local.

A Segurança Social engloba as instituições públicas cuja função principal é a atribuição de prestações sociais, sendo financiadas em parte pela receita das contribuições sociais obrigatórias. Apesar de não fazer parte da Administração Central, este subsector encontra-se

fortemente relacionado com o Governo central, na medida que é através deste que se concretizam Políticas Públicas redistributivas. Desde logo, a Segurança Social faz parte do conceito de Estado em sentido lato. O modelo de Estado Social após a implementação do Estado Democrático de Direito tem conduzido ao aumento do peso relativo do subsector Segurança Social o que fica a dever-se ao aumento das prestações sociais e outros benefícios aos cidadãos. A este respeito, não podemos negligenciar a tendência para o envelhecimento da população portuguesa e o conseqüente aumento das pensões de aposentação.

SECÇÃO 6. O PROCESSO ORÇAMENTAL: CONCEITO E PROCEDIMENTOS

Segundo os autores (Von Hagen e Harden, 1996), o processo orçamental é definido por um sistema de regras, formais e informais, que orienta o processo de tomada de decisão que conduz à formação do Orçamento pelo Governo, durante a legislatura e à sua implementação. Assim, para melhor entender este processo complexo torna-se importante analisar o funcionamento desse sistema de regras, a forma como este influencia os resultados orçamentais, nomeadamente os seus efeitos na dimensão das despesas públicas. O OE é o documento que materializa as despesas públicas autorizadas para um determinado período, mais de que um simples documento de previsões numéricas, este representa o instrumento de governação mais importante, inclui o planeamento, execução e controlo dos recursos colectivos e dinheiros públicos. Constitui, de certa forma, um instrumento que o Estado utiliza para intervir na economia e na sociedade.

A forma como o processo orçamental é conduzido e estruturado, o grau de centralização e transparência do processo, os procedimentos e as regras utilizadas nas várias fases do processo constituem elementos fundamentais que influenciam fortemente o nível de despesa pública, nomeadamente a tendência crescente da despesa pública. Existe o consenso de que as instituições orçamentais influenciam os resultados orçamentais. Se estiverem envolvidas instituições orçamentais ineficientes ou irracionais, podemos mesmo esperar resultados ineficientes ou irracionais. Hallerberg e Von Hagen (1997) consideram a existência de dois procedimentos no sistema orçamental: o primeiro, o processo orçamental de cima para baixo (*top-down*), no qual a primeira decisão a tomar é determinar a dimensão global do orçamento e só depois se decide a sua repartição pelos vários ministérios com capacidade de realizar despesa pública e, o segundo, o processo orçamental de baixo para cima (*bottom-up*), neste, as despesas públicas são planeadas, programadas e aprovadas em primeiro lugar ao nível de cada ministério, só depois é obtido o orçamento global através do somatório das dotações atribuídas aos vários departamentos de cada ministério.

Tradicionalmente, advoga-se que o procedimento *top-down* conduz a menores níveis de despesa pública e, conseqüentemente a menores orçamentos, quando comparados com os

resultados do procedimento *bottom-up*. Isto deve-se ao facto de, dado o orçamento global previamente elaborado e aprovado, os decisores políticos serem forçados a estabelecer prioridades de despesa pública, escolhendo então as dotações consideradas prioritárias e dotação possível dado o orçamento disponível. Já no procedimento *bottom-up* as escolhas entre as várias categorias e alternativas de despesa pública são consideradas e aprovadas individualmente por cada organismo, sem contar com a perspectiva global do orçamento e da afectação da escassez de recursos colectivos. Assim, e segundo a teoria tradicional, o procedimento *top-down*, ao fixar previamente o orçamento global disponível para determinado período fiscal (anual ou plurianual), funciona como uma forma de limitar a tendência de atribuição de dotações excessivas, até porque um aumento de despesa pública para determinada categoria ou rubrica implica necessariamente cortes noutras categorias.

Os autores (Ehrhart *et al*, 2001) fazem referência à OCDE que revela as práticas adoptadas por vários países membros, baseadas no procedimento de *top-down* que conduzem a uma maior disciplina fiscal. Também citam o FMI que advoga igual preferência pelo procedimento *top-down*. De acordo com o autor (Roland, 2001), a fixação de prioridades é um processo de informação através do qual um Governo articula as Políticas Públicas ou Programas considerados mais importantes para atingir os objectivos para cada ano fiscal. O autor argumenta que, dado o desequilíbrio entre a oferta de recursos governamentais e a procura de serviços públicos, todas as jurisdições públicas devem fixar prioridades durante o processo orçamental.

Segundo os autores (Alesina e Perotti, 1996a), a competição pelo orçamento público está associada à existência de uma competição de interesses de base geográfica, grupos de interesse influenciam a forma como o orçamento é distribuído pelas várias jurisdições geográficas. Sendo eleitos por uma dada jurisdição, os deputados tendem a pedir programas de despesa que beneficiam os seus territórios mas são financiados a nível nacional, resultando num excesso de projectos públicos com benefícios geograficamente localizados e custos de financiamento difusos. Von Hagen e Harden (1996) argumentam esta incongruência entre quem beneficia e quem paga os projectos públicos, afirmando que um membro do parlamento, representante de um determinado círculo eleitoral, irá pedir mais melhorias para o seu território se estas forem pagas pelos contribuintes em geral e não ter que as financiar com as receitas fiscais locais. Mais uma vez, como todos os deputados têm razões para se comportar desta forma, o resultado são despesas excessivas.

O processo orçamental português assemelha-se, em relação à sequência da elaboração e votação, ao processo de cima para baixo (*top-down*)² uma vez que em primeiro lugar, e após

² Ver a caracterização que Hallerberg e Von Hagen (1997) fazem dos dois processos de decisão (*top-down* e *bottom-up*), bem como as vantagens e desvantagens que apresentam cada um.

definidos os objectivos e prioridades políticas do Governo e analisadas as previsões macroeconómicas, procede-se à fixação dos saldos orçamentais e do limite máximo para a despesa total, e só depois é que essa despesa é repartida pelos vários ministérios, fixando-se então os tectos para as despesas específicas de cada ministério. Após serem apreciados e aprovados esses limites máximos de despesa pública em Conselho de Ministros, cada ministério prepara o respectivo orçamento, os quais após consolidação dão origem à proposta de Lei do orçamento a apresentar à AR, onde o orçamento é votado e aprovado em duas fases: na generalidade e na especialidade.

Nesta fase do processo orçamental, assume particular importância o poder que o Parlamento tem para propor emendas ao orçamento apresentado pelo Governo. No caso português não existem quaisquer restrições ao tipo e número de emendas que podem ser apresentadas e discutidas no sentido de modificação da proposta de Lei do OE. Neste sentido podemos afirmar que em relação aos procedimentos orçamentais, o processo orçamental português se aproxima dos procedimentos colegiais (*collegial procedures*)³, no sentido em que atribui algum poder ao Parlamento face ao Governo. No entanto, esse poder é limitado pelo facto de os governos, com maioria ou sem maioria absoluta de um partido, terem em geral maioria parlamentar, o que faz com que as emendas que efectivamente são introduzidas tenham normalmente origem no grupo parlamentar do partido do Governo, tendo por isso o seu assentimento. Pelo contrário, as propostas de emendas com origem noutros grupos parlamentares são muitas vezes recusadas pela maioria parlamentar que suporta o Governo.

SECÇÃO 7. REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA DO ESTADO

A RAFE surge no seguimento do movimento de reformas administrativas de *NPM* que se generalizou amplamente nos diversos países da OCDE. Este novo paradigma de modelo de gestão pública teve implicações ao nível da estrutura orgânica e de alterações dos procedimentos de simplificação administrativa e da própria cultura do modelo burocrático tradicional (Hood, 1995). Na verdade, a reforma da Administração Financeira engloba em si um conjunto de regras e princípios de disciplina de gestão financeira dos recursos públicos, no domínio económico, financeiro, patrimonial e orçamental, a aplicar na Administração do Estado. O propósito da reforma, não só estabeleceu um novo enquadramento jurídico-financeiro, contabilístico e orçamental capaz de prever uma nova arquitectura orçamental e normalização contabilística pública, como também definiu um regime de unidade de tesouraria, bem como tornou possível a mudança de paradigma cultural e de técnicas consubstanciado no modelo de gestão por objectivos.

³ Ver caracterização que Alesina e Perotti (1996a) fazem dos dois procedimentos orçamentais (*hierarchical procedures* e *collegial procedures*), bem como as suas vantagens e desvantagens.

A actividade financeira pública e o controlo dos dinheiros públicos consistem nas actividades de utilização e gestão de dinheiros públicos, através dos processos de captação, arrecadação, cobrança, pagamento, redistribuição e aplicação de fundos, integrando as actividades de planeamento, orçamentação, arrecadação de receitas e realização de despesas públicas, controlo de todo o processo de tesouraria, contabilização efectiva das operações diárias, prestação de contas e análise dos resultados.

SECÇÃO 8. CRÍTICAS À METODOLOGIA TRADICIONAL DE ORÇAMENTAÇÃO PÚBLICA

Caiden⁴ identifica várias críticas aos orçamentos públicos tradicionais. Em suma, os orçamentos são problemáticos, porque:

- Originam défices orçamentais excessivos e sucessivamente com reflexos na governação e na proposta do plano de desenvolvimento económico e social dos governos;
- Resultam em orçamentos incontroláveis e imprevisíveis com efeitos na estabilidade financeira a médio e longo prazos;
- Originam crescimento do orçamento incremental sem qualquer ligação com a estratégia e resultados da despesa pública;
- São orçamentos orientados para os factores de produção/recursos (*inputs*), e não para as realizações (*outputs*) e resultados (*outcomes*);
- São orçamentos elaborados num quadro de despesa a curto prazo;
- São orçamentos rígidos e geradores de desperdícios devido à ausência de incentivos à boa gestão (economia, eficiência, eficácia, responsabilidade social e ambiental);
- São orçamentos numa óptica de caixa baseados numa contabilidade de registo legal e unigráfico, resultando numa ineficiente gestão de activos a médio prazo;
- Fornecem insuficientes informações sobre os custos, as realizações (*outputs*) e resultados (*outcomes*);
- São orçamentos que não responsabilizam os políticos e não ligam às necessidades públicas.

Caiden⁵ descreve uma série de reformas do processo orçamental, incluindo as tentativas de melhorar a Administração Financeira Pública de forma a associar os orçamentos públicos ao desempenho com base em objectivos estratégicos (ao nível macro). No entanto, conclui que se assistiu a uma notável falta de objectividade e de avaliação sistemática do processo orçamental, bem como a não investigação das falhas do sistema.

⁴ Caiden, Naomi (1988) *cit. in* Rose. Aiden (2003:5), *Results-Orientated Budget Practice in OECD Countries*, London, Overseas Development Institute, Working Paper n.º 209, pp. 1-68., sobre a metodologia orçamental tradicional.

⁵ Caiden, Naomi (1998) citado por Rose. Aiden (2003:5), *Results-Orientated Budget Practice in OECD Countries*, London, Overseas Development Institute, Working Paper n.º 209, pp. 1- 68., sobre as reformas do processo orçamental.

CAPÍTULO III – EXPERIÊNCIAS DE PAÍSES DA OCDE: ORÇAMENTAÇÃO BASEADA NO DESEMPENHO E *ACCOUNTABILITY*

Segundo um estudo da OCDE (2002b), a mudança de padrão de reformas do processo orçamental dos países membros da OCDE tem sido extremamente variável. Entre a maioria dos Estados membros da OCDE que seguiram uma orçamentação orientada para os resultados e realizações, incluem-se a Austrália, Canadá, Nova Zelândia, Reino Unido e os E.U.A. e, mais recentemente, a França, na tentativa de ligar os resultados à afectação dos recursos públicos e subsequente avaliação de desempenho.

Parece existir consenso geral sobre a mudança do modelo tradicional de orçamentação baseado em orçamentos por rubricas para um orçamento de desempenho ou para um orçamento por programas que configure uma melhor transparência, disciplina e *accountability* das contas públicas. A implementação da orçamentação plurianual e gestão baseada no desempenho, através da operacionalidade do modelo de gestão por objectivos (metas e indicadores) ao longo do ciclo orçamental tem quatro objectivos: 1.º gerir a eficiência e eficácia dos serviços públicos tutelados pelo ministério, bem como exercer o controlo interno e a responsabilidade dentro dos ministérios; 2.º melhorar o processo de tomada de decisão financeira dentro do sistema de gestão pública; 3.º melhorar a transparência e responsabilidade da utilização e gestão dos dinheiros públicos perante a Assembleia da República, clarificando os papéis dos políticos, dos dirigentes e dos funcionários públicos para a prestação de contas aos cidadãos; 4.º conseguir poupanças e diminuir a dívida pública.

O termo “programas” (OE estruturado por «Programas»), está longe de ser unívoco, no contexto das Políticas Públicas, se considerarmos o conteúdo funcional e o objecto da gestão. Todavia, as Políticas Públicas e os programas poderão surgir normalmente em contextos semelhantes, para além de terem uma fonte comum que são as instituições democráticas. Deste modo, podemos considerar a definição de programas como sendo um conjunto de actividades organizadas, mas variadas e direccionadas para o cumprimento de objectivos específicos, com metas e indicadores (i. e. para controlo e avaliação), que normalmente têm prazos (calendarizados) e orçamentos definidos (calcular o custo das acções e análise económico-financeira dos programas e projectos, o “*value for money*” ou seja, análise do rácio custo/benefício). Segundo o relatório intercalar da Comissão para a OP (COP, 2007) a OP “consiste no ciclo plurianual de planeamento, programação, orçamentação, controlo e avaliação do desempenho de acção do Estado, com vista a garantir aos contribuintes a melhor aplicação dos seus impostos, isto é, uma despesa com qualidade”. A OP numa lógica plurianual e com uma contabilidade de base de acréscimo, com regras orçamentais claras, permitirá um efectivo controlo da despesa pública e simplificará a gestão orçamental na atribuição de responsabilidades (Blöndal, 2003a). Este novo modelo de Orçamentação por

Programas praticado por vários países membros da OCDE (v. g, Nova Zelândia, Austrália, Canada, Dinamarca, Reino Unido, E.U.A., Holanda e França) é focalizado para o médio prazo, inclui a definição de metas (tectos) para os principais agregados orçamentais ao nível ministerial ou ao nível da classificação da despesa. A mudança de paradigma ao nível das reformas orçamentais deverá considerar a necessidade de avaliar as Políticas Públicas de uma forma global, a eficiência alocativa e técnica dos recursos públicos colocados à disposição da acção do Estado na economia e sociedade (Curristine, 2005).

SECÇÃO 1. MODELO DE GESTÃO PÚBLICA: GESTÃO ORIENTADA PARA O DESEMPENHO

Um dos objectivos da OP é o de servir de base à formulação do OE. Por conseguinte, o OE estruturado por programas visa financiar políticas e serviços públicos baseados em programas, medidas, projectos ou actividades, previamente definidos ao nível macro na perspectiva da concepção dos programas e das políticas públicas, e a nível micro na perspectiva da implementação das directrizes políticas (projectos e planos de actividades) assente no contexto do modelo de gestão por objectivos. É a mudança de enfoque, deixando o orçamento de estar centrado nos recursos, para passar a estar centralizado na produção de produtos e serviços públicos (i. e. financia-se produção mediante projectos ou actividades estruturadas e planeadas).

Segundo Schick (1990), o modelo de maturidade do processo orçamental orientado para o desempenho integra três dimensões: o planeamento, o controlo de gestão e a gestão operacional. O planeamento permite programar e articular as políticas públicas com o processo orçamental através da avaliação *ex-ante* de programas e análise de políticas face à situação dos cidadãos. O controlo de gestão envolve o estabelecimento de regras e sistemas de contabilidade analítica. A gestão operacional envolve directrizes e ferramentas para assegurar a eficiência operacional das unidades e a integração de actividades governamentais designadamente políticas e programas públicos.

Em Portugal, foi aprovada legislação no sentido de articular o modelo de gestão por objectivos com a orçamentação baseada no desempenho no sentido de melhorar a eficiência e orientar a AP para os resultados. O Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública (SIADAP) traduz uma das iniciativas de política no âmbito da reforma do quadro orçamental e que ainda se encontra em processo de implementação. O SIADAP pretende avaliar o desempenho a três níveis: SIADAP 1, ao nível dos organismos da AP; SIADAP 2, ao nível dos dirigentes de direcção superior e intermédia; e finalmente SIADAP 3, ao nível dos trabalhadores da função pública. Trata-se de um instrumento de gestão orientado para o desempenho e promoção da transparência da razão de ser das Administrações Públicas mediante a publicitação do Plano de Actividades e do Relatório de

Actividades, com a subsequente divulgação da produção de bens e serviços (i. e. das realizações) e dos resultados alcançados face às metas fixadas, num horizonte temporal (*outcomes*). A avaliação de cada organismo é baseada num contrato de gestão ou na Carta de Missão ou num Quadro de Avaliação e Responsabilização, designado QUAR.

SECÇÃO 2. RESUMO DA ORÇAMENTAÇÃO BASEADA NO DESEMPENHO: APLICAÇÃO EMPÍRICA DE ALGUNS PAÍSES DA OCDE

Um estudo da OCDE (2002b) sobre a evolução da reforma orçamental nos seus países membros mostra o seguinte:

- a) A maioria dos governos inclui informações sobre o desempenho de políticas, programas e intervenções públicas na documentação orçamental e parte desta informação é sujeita a auditoria;
- b) O relato do desempenho do Governo em relação às realizações (*outputs*) e aos resultados (*outcomes*) é variável, sendo utilizados diversos formatos de programas e a grande maioria dos países analisados não aplica a todas as actividades do governo;
- c) A maioria dos Estados analisados utiliza a informação sobre a avaliação do desempenho para a afectação das dotações orçamentais;
- d) Quase 50% dos países pesquisados exigem a aprovação do Ministério das Finanças para a autorização de fundos (OCDE, 2002b).

Este trabalho visou a avaliação das reformas do processo de elaboração do Orçamento do Estado; os mecanismos de execução orçamental e os modelos de gestão pública; o reporte de informações e avaliação de desempenho; a *accountability*; a auditoria e o controlo parlamentar (OCDE, 2002b). A mudança de modelo e metodologia de orçamentação, concretizado pela introdução de uma orçamentação por programas é um processo de planeamento, programação, orçamentação e gestão orçamental, que pode ser identificado variavelmente com o modelo de *Programme, Planning and Budgeting Systems (PPBS)*.

De certa forma, as experiências estrangeiras no passado recente oferecem lições valiosas para melhor compreensão do modelo de OP no futuro. Ao longo dos últimos vinte anos, desde o final da década de 90 do século XX, a reforma do processo orçamental nos países da OCDE implicou um aumento do acento tónico nas realizações (*outputs*) e nos resultados (*outcomes*), mas não em detrimento de um enfoque nos recursos (*inputs*). O quadro 3.1 resume o “estado da arte” orçamental do Estado em determinados países da OCDE, que tentaram passar de um modelo de orçamentação tradicional para um modelo orientado para os resultados, uma vez que o montante de recursos financeiros disponível é limitado (Quadro 3.1).

Quadro 3.1 – Síntese conceptual da orçamentação orientada para os resultados em vários países da OCDE.

Países da OCDE	<i>Outputs e Outcomes</i>	Avaliação <i>Ex-ante</i>	Avaliação <i>Ex-post</i>	Tendência no futuro
Austrália	Os Ministros aprovam os <i>Outcomes</i> (estes resultados são desenvolvidos por agências e serviços em conjugação com o ministro e, em seguida, é aprovado pelo Ministro das Finanças) e as realizações (<i>Outputs</i>).	Os Resultados são classificados em despesas e representam dotações em contas específicas e estão inscritas nos Orçamentos Anuais dos Ministérios.	Os Relatórios Anuais indicam o grau de desempenho do plano utilizando indicadores de eficiência e eficácia.	Implementação gradual e não completa.
Canada	Em 1994 revisão do programa instituído baseado na gestão orientada para os resultados. Gestão Pública assente no modelo de <i>New Public Management</i> .	Os Ministérios/ Departamento submetem os relatórios anuais sobre os Planos e as prioridades ao Parlamento. Estes contêm os principais resultados a atingir para um período de três anos.	Os relatórios de desempenho dos Ministérios/Departamento, são apresentados no Parlamento, juntamente com uma avaliação geral anual independente sobre a gestão orientada por resultados.	Dificuldades no custeio de resultados estão a ser dirigidas para o Governo federal. O Canadá continua a transição do método ABB (<i>activity based budget</i>) de reporte financeiro para uma validação orçamental mais baseada por resultados (<i>Outcomes</i>).
França	LOLF, Reforma Orgânica e das finanças públicas do Estado Francês, em 2001, para reorientar a orçamentação orientada para os resultados. A LOLF é promulgada em 2005.	Programas, repartidos em missões /submissões, requerem a aprovação parlamentar. Gestão Pública assente no modelo de <i>New Public Management</i> dos Estados da OCDE.	As Missões/submissões estão vinculadas a indicadores de desempenho (<i>Outputs, Outcomes</i>). O desempenho da administração pública é avaliada no que diz respeito a estas missões.	O primeiro orçamento aprovado de acordo com a LOLF foi o orçamento de 2006.
Holanda	Em 1997-98, assistimos a uma mudança de um sistema de avaliação nos <i>Outputs</i> para um sistema de avaliação de <i>Outcomes</i> com base em objectivos mensuráveis vinculados ao orçamento. Sistema implementado e em execução desde 1999.	Primeiro Orçamento com indicadores de resultados (<i>Outcomes</i>) apresentado no Parlamento em 2001. Estes incluem objectivos de políticas públicas que ligam as políticas aos meios para os alcançar e afectar recursos.	Ênfase na avaliação das políticas públicas sobre uma base seleccionada para demonstrar a eficácia política.	Introdução do regime de acréscimos no orçamento de 2006. Baseado numa contabilidade de registo de compromissos futuros.
Nova Zelândia	Anos 1980, reforma orçamental baseada na avaliação de <i>outputs</i> (realizações) controláveis em vez de <i>outcomes</i> não controláveis. Usa o modelo contratual.	Os indicadores de <i>outcomes</i> (resultados) são definidos segundo as prioridades do Governo. Estes são traduzidos em <i>outputs</i> dos Ministérios/Departamentos centrados nas principais prioridades para responsabilização dos dirigentes ou gestores.	Os Ministros fazem uma ligação entre indicadores de <i>outputs</i> (realizações) e <i>outcomes</i> (resultados). Estes são os requisitos mínimos exigidos para avaliar os programas existentes.	A reforma do processo orçamental tenta integrar os resultados esperados (<i>outcomes targets</i>) com os indicadores de resultados do desempenho na orçamentação (<i>outcomes performance measurement</i>)
Reino Unido	Em 1998, Introduziu pela primeira vez um quadro plurianual para a despesa (três anos) e avaliações periódicas de despesa (<i>Spending Review</i>) baseado em objectivos de desempenho (<i>outcomes</i>) e impôs limites à despesa. O Tesouro responsabiliza os departamentos. Segundo os Acordos de Serviço Público (PSAs). O Tesouro estabelece os objectivos e os indicadores de resultados dos PSAs (<i>outcomes</i>). Introduce mudanças no orçamento 2000.	Os Departamentos reportam os Serviços Prestados dos Acordos (SDAs), que incluem o grau de realizações (<i>outputs</i>) baseado em indicadores de resultados (<i>outcomes</i>) definidos no PSAs. Revisão do Papel do Tesouro na superintendência do sistema orçamental e na definição dos objectivos de desempenho.	O Tesouro acompanha e controla os resultados trimestrais através do Gabinete de Avaliação. Os ministros dos vários sectores do Governo entregam os relatórios ao Primeiro-ministro sobre o progresso dos PSA's. As avaliações da despesa pública ocorreram de dois em dois anos, até 2004.	A extensão deste modelo ao nível das agências e autoridades locais. Os números de objectivos de desempenho têm vindo a ser reduzidos, na SR 2000, 160 para 110 na SR 2004.
E.U.A.	Em 1993, instituído um quadro conceptual do modelo de gestão do desempenho. Fixaram quadros plurianuais com resultados definidos para um prazo de seis anos, com base em Planos Estratégicos.	Agências estabelecem os objectivos e as metas/resultados a atingir. Os Planos de Desempenho Anual são definidos de acordo com as metas/ resultados esperados e os objectivos que procuram atingir.	As agências são responsáveis pelo desempenho dos planos estratégicos e elaboram Relatórios anuais de desempenho. Estes são controlados pelo Presidente do Congresso e do Instituto de Gestão e Orçamento dos E.U.A.	O Executivo dos E.U.A. e o Congresso pretendem fazer uma melhor articulação/ ligação entre o desempenho dos programas e as afectações dos recursos.

Fonte: Adaptado do seminário DGO/OCDE (2008) "Lessons learned from Country Experiences in Implementing Performance Budgeting", especialmente Kristensen *et al* (2002).

CAPÍTULO IV – PROPOSTA DE MODELO DE ORÇAMENTAÇÃO POR PROGRAMAS EM PORTUGAL

A OP é claramente apontada como o caminho a seguir na Orçamentação do Estado. Os elementos que caracterizam o modelo de OP são os seguintes: 1) A OP é um sistema de orçamentação baseada no desempenho; 2) A OP é uma metodologia de alocação de dotações orçamentais plurianuais para a despesa face às prioridades de política global e sectorial e identificadas em programas; 3) A OP é um instrumento de avaliação de Políticas Públicas baseado em resultados comparando-se os objectivos e metas de desempenho no início do ciclo orçamental com os resultados efectivamente obtidos; 4) A OP é um sistema orçamental flexível baseado no desempenho, aliada a uma flexibilidade de gestão operacional e financeira, de forma a atingir os resultados pretendidos; 5) A OP é uma forma de estruturação do OE; 6) A OP tem associados objectivos e metas e indicadores de desempenho no âmbito da avaliação do desempenho dos programas; 7) A OP permite desenvolver informação sobre o desempenho para que os Governos acompanhem os progressos alcançados e integrem a informação nas decisões orçamentais.

Portugal enfrenta desafios específicos com a introdução da orçamentação baseada no desempenho, pois pretende associar as dotações orçamentais de despesa aos resultados. Segundo a OCDE (2008) a primeira fase do desafio consiste no desenvolvimento de uma estrutura de OP e de um quadro plurianual para a despesa. Os objectivos da proposta do modelo são os seguintes:

1. Contribuir para a modernização da gestão da Administração Pública e melhorar o desempenho do sector público numa óptica de transparência e de *accountability*;
2. Contribuir para melhorar a disciplina orçamental, a transparência e o rigor do OE;
3. Contribuir para o desenvolvimento do modelo da OP;
4. Contribuir para a mudança do modelo de gestão pública orientado para os resultados;
5. Contribuir para a cultura de controlo de gestão dos recursos disponíveis com ênfase no desempenho e nos resultados. Desenvolver um modelo de orçamentação baseado no desempenho e flexível que muda o enfoque da legalidade e cumprimento da regularidade do controlo dos recursos para um sistema de orçamentação flexível baseado numa cultura de responsabilização sobre os resultados alcançados.

SECÇÃO 1. ENQUADRAMENTO TEÓRICO DO MODELO: ESTRUTURA CONCEPTUAL

A estrutura conceptual pode ser definida como um sistema lógico, dedutivo e organizado de fundamentos teóricos que suportam a base prática e que orienta a essência racional da implementação do modelo. A estrutura conceptual ajudará na fase de desenvolvimento do modelo de OP e corresponde a uma interpretação da teoria da OP que explica o desenho estrutural da proposta do modelo. Assim, um dos aspectos fundamentais da concepção da

estrutura conceptual da OP prende-se com a definição dos elementos da programação orçamental e respectiva metodologia de estruturação dos programas.

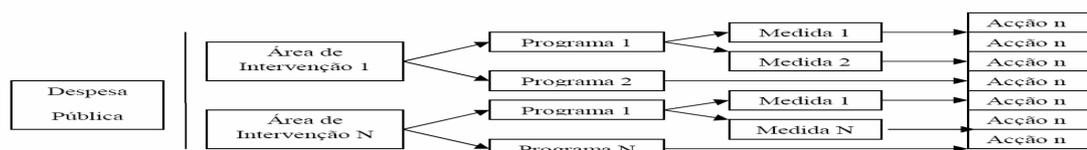
Esta secção pretende fazer a ponte do enquadramento conceptual à aplicação prática de desenvolvimento do modelo de OP. Neste sentido elabora-se um quadro conceptual, cuja feitura permitirá clarificar, no sentido de desenvolver orientações para implementação da proposta do modelo. Com este projecto pretende-se por em prática os conhecimentos do enquadramento teórico e da revisão da literatura realizada, aprofundar o rigor do modelo e o raciocínio lógico. Um bom domínio dos conceitos básicos e a sua articulação é essencial para a implementação acessível do modelo, para que se tenha assente as bases essenciais da estrutura da OP, de modo que se compreenda o essencial das vantagens e as limitações do trabalho de projecto. A experiência dos países da OCDE mostra que não há um modelo único de OP. A prática da OP tem sido aplicada a partir do empirismo do que efectivamente fazem os países membros da OCDE, ao longo dos últimos 20 anos. Contudo, não se pode perder de vista a necessidade de confrontos entre teorias e realidades práticas ao longo dos tempos.

A OP é um modelo de orçamentação baseada no desempenho que deverá permitir a avaliação da acção do Governo e do grau de realização dos objectivos políticos com a implementação das Políticas Públicas globais e sectoriais. A concretização do modelo de OP deverá estar em harmonia com os outros instrumentos de gestão pública legalmente estabelecidos, nomeadamente o novo modelo do Sistema de Avaliação e Desempenho da Administração Pública (SIADAP), suportado pelo Quadro de Avaliação e Responsabilidade (QUAR), a Carta de Missão, o Plano de Actividades, o Relatório de Actividades e o Balanço Social.

§1. Níveis de agregação da despesa pública: programação orçamental plurianual

A COP (2007: 8) adoptou um modelo teórico de Orçamento do Estado estruturado por programas, relativo à despesa pública, agregado hierarquicamente em três ou quatro níveis diferentes, dependendo da área de intervenção, se abrange um ou mais ministérios sectoriais, tal como esquematiza a figura 4.1:

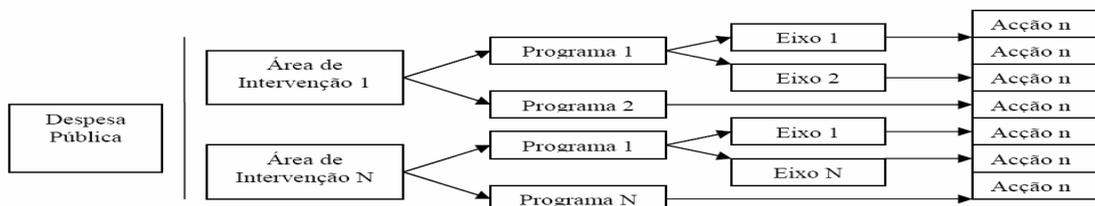
Figura 4.1 – Decomposição dos programas orçamentais proposta no relatório da COP 2007.



Fonte: COP (2007), relatório intercalar, Maio, pp. 7-8.

A figura seguinte apresenta o modelo teórico de OE estruturado por programas, proposto no relatório do OE 2009, da implementação piloto de programas orçamentais por áreas de intervenção previamente seleccionados (Figura 4.2):

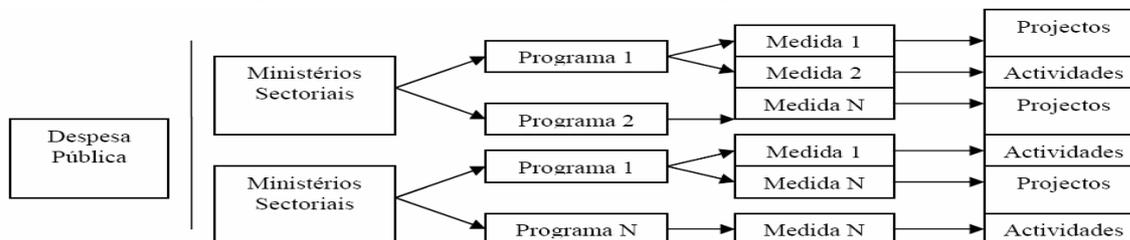
Figura 4.2 – Decomposição dos programas orçamentais proposta no relatório do OE 2009.



Fonte: Relatório anual do OE para 2009.

Na actual LEO¹, artigo 15º, nº 2, estabelece-se que “ com o objectivo de racionalizar a preparação e reforçar o controlo da gestão e da execução orçamental, o orçamento deve ser estruturado por programas, medidas e projectos ou actividades”. De acordo com o Decreto-lei nº 131/2003, de 28 de Junho, os programas são compostos por medidas e projectos que consubstanciam encargos plurianuais, associados a políticas macroeconómicas definidas pelo Governo. Para efeitos do disposto na Lei, relativamente aos níveis a adoptar na OP, a figura seguinte reflecte a ideia enunciada:

Figura 4.3 – Decomposição dos programas orçamentais prevista na actual Legislação.



Fonte: LEO (artigo 15º nº 2, Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto, terceira alteração à Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto) e Decreto-Lei nº 131/2003, de 28 de Junho.

A simplificação do processo orçamental e financeiro do Estado passa pela adopção progressiva de um modelo de OP. A preocupação com a avaliação do desempenho no âmbito da programação orçamental tem expressão na implementação dos projectos ou actividades ao nível micro. Os programas ao nível macro são a expressão de decisões políticas e orientações superiormente tomadas, quer de âmbito global e sectorial, quer transversalmente, para áreas mais alargadas da AP.

¹ O nº 1 do artigo 15º da Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto, terceira alteração à Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, dispõe que “ (...) as despesas públicas inscritas nos orçamentos que integram o Orçamento do Estado podem estruturar-se, no todo ou em parte, por programas, nos termos previstos na presente Lei”.

1. Conceito de programa

Segundo a COP (2007), um programa consiste “num plano de acção plurianual inserido numa área de intervenção do Estado”. Quando se refere aqui área de intervenção do Estado tem a ver com as suas tarefas fundamentais, de acordo com a CRP e diz respeito às competências do Governo para desenvolver a acção governativa do País de acordo com a Constituição. O Governo é o órgão superior do Estado responsável por toda a gestão financeira pública, e portanto, pelo controlo interno (Moreno, 2000). Por exemplo, segundo a classificação funcional do OE, o Governo tem várias funções e subfunções (i. e. as suas áreas de intervenção) que são: funções de soberania, funções sociais, funções económicas e outras funções, estas não incluídas nas anteriores.

De acordo com esta classificação funcional, a despesa pública é desagregada pelos diferentes domínios de intervenção do Estado na economia e na sociedade, as designadas funções e subfunções, que correspondem a finalidades específicas. Em Portugal, este critério vigora desde 1995, um esquema proposto pelo FMI. De acordo com o Decreto-Lei n.º 131/2003, de 28 de Junho, que estabelece as regras relativas à definição dos programas e medidas a inscrever no OE, artigo 3º, nº 2, define-se que cada programa orçamental corresponde a uma única classificação funcional.

O OE é a expressão monetária previsional dos objectivos e prioridades políticas de cada Governo em cada ano da sua legislatura (com duração por regra geral de quatro anos). O Programa de Governo é um documento de médio prazo e tenta enquadrar e condicionar o OE para o horizonte temporal da legislatura. Em qualquer país, o orçamento refere-se sempre a um horizonte temporal anual. Mas, isto não significa que o OE não tenha por referência um quadro plurianual de Políticas Públicas, no que diz respeito aos objectivos estratégicos de política sectorial e prioridades políticas, conforme o Relatório do OE, que concretiza por via da realização da dotação orçamental das despesas públicas a médio prazo tendo em conta que as GOP e das Políticas Públicas que o Governo pretende concretizar não se esgotam, e os seus efeitos não se circunscrevem a um único ano. Se não houvesse previsões macroeconómicas² fiáveis e pressupostos económicos cautelosos, nem definição de objectivos e metas para o saldo orçamental estabelecido pelo Governo (i. e. objectivos para as finanças públicas conjugados com projecções macroeconómicas mais fiáveis e cautelosas), o Estado português tenderia a admitir que a situação actual poderia continuar como até ao presente e até atrasando o processo de convergência da economia portuguesa comparando-a com os Estados-membros da UE, em valor absoluto do PIB (Jordan *et al.*, 2002: 187).

² Os relatórios do FMI de 2003 e 2007 salientaram a necessidade do Governo português melhorar a qualidade das projecções orçamentais e da análise de risco. Também, a OCDE considera que um dos factores dos desvios em relação as previsões económicas subjacentes aos Programas de Estabilidade e Crescimento de Portugal tem sido a sistemática sobrevalorização do crescimento económico.

A programação orçamental deverá compreender principalmente três etapas: 1ª Etapa: dispor de um cenário macroeconómico subjacente ao OE “do geral para o particular”, isto é, consultar e obter previsões económicas divulgadas pelo FMI, pela OCDE, pela Comissão Europeia, para que conjugando com a situação económica portuguesa se consiga melhorar a análise da evolução recente dos indicadores macroeconómicos de Portugal. Deste modo, será mais fiável e cauteloso fazer estimativas orçamentais para se definir objectivos e metas de política económica e orçamental a médio prazo; 2ª Etapa: estabelecer os objectivos e metas de política económica e orçamental, numa perspectiva global e por medidas de política sectorial; 3ª Etapa: quantificar os valores apropriados dos instrumentos de política sectorial (v. g. programas) numa perspectiva plurianual. Formalmente (segundo a LEO), em geral, um programa orçamental compreende 4 tipos de variáveis, classificadas como programas, medidas, projectos, actividades. O controlo orçamental deverá incidir sobre os programas orçamentais quantificados em termos financeiros e estimativas previsionais. Assim, constituirá um instrumento de acompanhamento dos meios e recursos, por cada ministério sectorial responsável ou por uma entidade gestora de programa (i. e. conforme a especificidade e desagregação do programa). A comparação entre realizações (*outputs*) e os objectivos e metas de cada programa, em termos de orçamentos, evidenciando os desvios constitui um meio para avaliar desempenhos e apoiar a tomada de decisão da continuidade do programa (ou alteração do programa). É necessário identificar quais as causas ou factores que estão na origem dos desvios e qual a sua relevância, não apenas como elemento explicativo mas sobretudo de orientação para a responsabilização dos ministérios sectoriais coordenadores e organismos executores do programa.

2. Conceito de eixo

No Relatório do OE 2009, a COP define eixo como o nível de agregação intermédio de acções que fazem sentido juntas, seja porque prosseguem o mesmo objectivo estratégico (ao nível macro ou da decisão política) ou operacional (ao nível micro ou da decisão de gestão), seja porque têm a mesma natureza. Também podemos definir um eixo prioritário como uma das prioridades da estratégia adoptada num Quadro Comunitário de Apoio (QCA) ou numa área de intervenção. A cada eixo é atribuído uma co-participação de fundos comunitários e de outros instrumentos financeiros, bem como parcelas dos recursos financeiros do Estado-membro que lhe são afectados. A título exemplificativo, o programa operacional (nacional, regional NUT II e Comunitário) deve incluir uma especificação dos eixos prioritários em coerência com os eixos prioritários do QCA (tanto quanto possível este aspecto também deve incluir a coerência na utilização da terminologia), os seus objectivos específicos e metas (objectivos quantificados) e a avaliação *ex-ante* e do seu impacto esperado.

3. Conceito de medida

Segundo a COP (2007), a medida “agrega um conjunto de acções de um Programa implementadas por organismos de um mesmo ministério”. No mesmo relatório, no parágrafo seguinte, diz que “um Programa só contém medidas quando dele fazem parte acções desenvolvidas por organismos de mais do que um ministério”. Portanto, a medida diz respeito a um único ministério. Cada medida diz respeito a uma área de política sectorial. Por exemplo, segundo a Comissão Europeia³ ao formular as medidas no âmbito dos programas comunitários que beneficiam dos fundos estruturais, os Estados-Membros podem seguir uma categorização que, embora inspirada na da Comissão, se adapte melhor à sua situação nacional e regional.

O Programa transversal ou multi-sectorial é composto por medidas, enquanto que no programa sectorial existirá apenas uma medida. As medidas deverão ser implementadas por ministérios e concertadas em função dos objectivos políticos (estratégicos) e metas a alcançar, para que cada político sectorial seja eficiente e coerente com os recursos disponíveis e levando em conta a cultura técnica de cada AP. Não descurando a visão global de todos os instrumentos de gestão legalmente estabelecidos, quer seja a Carta de Missão, o Plano de Actividades, o Relatório de Actividades, o Balanço Social e a respectiva avaliação de desempenho da AP no âmbito dos vários níveis (1, 2 e 3). Com base no Programa de Governo, seria útil que cada ministério proceda à definição das medidas que integram os programas orçamentais da sua área de intervenção. Os programas têm de ser integrados sempre por medidas, ainda que estas estejam afectas a um único projecto ou actividade. No âmbito dos programas comunitários, a terminologia de medida significa o meio através do qual um eixo prioritário é concretizado de forma plurianual e que permite financiar as operações (projectos ou actividades). As operações consistem num projecto ou grupo de projectos seleccionados pela autoridade de gestão do programa operacional em causa ou sob a sua responsabilidade, de acordo com critérios fixados pelo comité de acompanhamento, e executados por um ou mais beneficiários, que permitam alcançar os objectivos do eixo prioritário a que se referem. O conteúdo de cada medida é descrito ao nível do complemento de programação e inclui, para além dos seus objectivos específicos, os critérios de selecção, os beneficiários finais e a taxa de co-financiamento (fundos comunitários).

4. Conceitos de acção e de actividade

Segundo a COP (2007), a acção “consiste numa actividade ou projecto que é desenvolvida com vista à concretização de um dado Programa. Cada acção é da

³ Disponível em: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/vm20002006/chap3_pt.htm, acedido em Maio de 2009.

responsabilidade de um único organismo e possui uma dotação orçamental de despesa por classificação económica”. No Relatório do OE 2009, a COP define acção como sendo um “conjunto coerente de actividades e/ou projectos desenvolvidos para produzir um resultado, tendo em vista a concretização dos impactos pretendidos para o programa em que se insere. A actividade é uma acção continuada no tempo. Segundo a DGO, a actividade é um conjunto agregado de acções, bem definidas e delimitadas, com vista à concretização das missões dos organismos e serviços públicos, às quais são afectos recursos e meios.

5. Conceito de projecto

Segundo a COP (2007), projecto é uma acção que é finita no tempo e que visa a obtenção de um resultado concreto. O termo projecto surge-nos com muita frequência nos diversos sectores de economia e em diferentes ramos de actividade económica e social, desde a construção civil e obras públicas até à Investigação e Desenvolvimento (I&D), passando pelas novas Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC), do turismo à agricultura e pescas, da educação à cultura, da habitação à saúde, da justiça à ordem pública, da defesa à segurança dos cidadãos.

O conceito de projecto é o conceito que, na prática, se tem revelado com maior ambiguidade e por vezes com significado contrário à sua verdadeira caracterização e conteúdo. É com frequência que a palavra projecto é confundida com actividades correntes ou acções de rotina indispensáveis ao regular funcionamento da missão das organizações. O autor (Turner, 2008) define projecto como qualquer coisa que tem um princípio e um fim. Embora seja uma caracterização vaga de projecto, na realidade esta definição contém dois elementos de conteúdo fundamentais: o primeiro diz respeito à compreensão das condições do início do projecto e o segundo é a limitação do horizonte temporal do projecto e exige especificação prévia de critérios de reconhecimento do fim do projecto. Kerzner (2006) define projecto como um conjunto de tarefas ou actividades que têm um objectivo específico a ser cumprido de acordo com requisitos previamente definidos, obedecendo a datas de início e de fim preestabelecidas e dispendo de um orçamento limitado para a aquisição dos recursos necessários. Andersen (2006) considera um projecto como uma realização humana criadora de mudança, com objectivos e metas definidos, única, limitada no tempo e no âmbito e que envolve uma variedade de recursos com diferentes capacidades, responsabilidades e competências.

Este conceito chama a atenção para o papel que cabe aos projectos enquanto instrumentos de implementação de Políticas Públicas e geradores de mudança na AP e, também, para o carácter multidisciplinar que devem ter as equipas de gestão de programas e de projectos. Esta definição de projecto veio abrir as portas a um meio de atingir objectivos

específicos e uma forma adequada para identificar a produção de bens e serviços públicos destinados à satisfação das necessidades colectivas, bem como permitir a adaptação a uma envolvente cada vez mais complexa e fazendo a interface com a mudança e a inovação. Sendo os projectos instrumentos de implementação de Políticas Públicas deverão estabelecer ligação entre a missão e objectivos fixados no plano de actividades, para que cada projecto seja avaliado em função do contributo para a missão e respectivos objectivos dos organismos e serviços públicos.

A diferença entre actividades e projectos será conseguida com a simplificação dos processos, fazendo uma divisão clara entre quem executa as operações de rotina e quem executa os projectos (actividades finitas com objectivos específicos) e abrindo portas à especialização de tarefas concretas, ou seja, uma nova metodologia organizacional que seja facilitadora da constituição de equipas de implementação de projectos conjugados com os planos de actividades das organizações e partilhando a missão e os objectivos a atingir. Esta forma de metodologia organizacional deverá contribuir para a definição de fronteiras organizacionais que se vão reflectir nos ajustamentos culturais existentes e nos valores partilhados pelos colaboradores da organização pública, consoante as Políticas Públicas a executar.

SECÇÃO 2. QUADRO LEGAL DO PROGRAMA ORÇAMENTAL

Segundo a Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto, terceira alteração à Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, (LEO), no artigo 16º, nº 4, e artigo 17º, nº 3, cada programa orçamental é composto por medidas (v. g. podendo existir um programa com uma única medida); cada medida divide-se em projectos ou actividades (v. g. podendo existir uma medida que diz respeito a um único projecto ou actividade).

Os programas com dotações orçamentais de despesas de investimento plurianual co-financiados por fundos comunitários constam nos Mapas XV⁴ e XV-A⁵ da Lei do OE. De acordo com a LEO⁶, “a estruturação por programas deve aplicar-se às despesas seguintes: a) Despesas de investimento e desenvolvimento do orçamento dos serviços integrados e dos orçamentos dos serviços e fundos autónomos e do orçamento da segurança social, com excepção das que digam respeito a passivos financeiros; b) Despesas de investimento co-financiadas por fundos comunitários; c) Despesas correspondentes às leis de programação

⁴ O Mapa XV, contém o Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central (PIDDAC), que inclui apenas os respectivos programas e medidas orçamentais, articulados com as Grandes Opções do Plano (GOP) e com o Quadro Comunitário de Apoio (ou o actual Quadro de Referência Estratégico Nacional), evidenciando os encargos plurianuais e as fontes de financiamento e a repartição regionalizada dos programas e medidas ao nível das Nomenclaturas de Unidades Territoriais – NUT II.

⁵ O Mapa XV-A, contém a repartição regionalizada dos programas e medidas (referentes ao PIDDAC da Regionalização), de apresentação obrigatória, mas não sujeito a votação.

⁶ Conforme o artigo 15º, nº 3 da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto.

militar ou a quaisquer outras leis de programação; d) Despesas correspondentes a contratos de prestação de serviços em regime de financiamento privado ou outra forma de parceria dos sectores público e privado”.

SECÇÃO 3. O MODELO DA ESTRUTURA ORÇAMENTAL DA UNIÃO EUROPEIA

Actualmente, o Orçamento da UE é estruturado numa perspectiva plurianual de programação financeira, baseado num pacote de programas por 31 áreas de política que a Comissão Europeia se baseia para fazer a sua proposta às autoridades orçamentais da UE (Conselho da UE, Parlamento Europeu) (Laffan e Lindner, 2005). De acordo com a UE, as acções e os projectos financiados pelo orçamento da EU (v. g. fundos estruturais e fundos de coesão) reflectem as prioridades estabelecidas pelos países membros da UE num determinado momento.

Estes projectos e acções são agrupados em categorias de despesas (conhecidas como rubricas) em 31 áreas diferentes de Políticas Comunitárias. Para maior transparência e boa gestão do Orçamento da UE e para melhorar o rigor de identificação das Políticas Públicas que são implementadas, quer quanto ao dinheiro que é gasto em cada uma das políticas, quer quantas pessoas trabalham na execução dessas políticas, o Orçamento da UE é separado em trinta e uma áreas de política. Cada uma destas áreas é desagregada para mostrar as diferentes actividades financiadas no âmbito da política e revelam o seu custo total, tanto em termos de recursos financeiros e humanos. A forma de organização do Orçamento da UE designa-se orçamentação baseada na actividade (em inglês, *activity-based budgeting*).

O Orçamento da UE está estruturado em cinco grandes grupos de programas (Macro Programas), para os próximos sete anos (2007-2013) (Figura 4.4):

1 – PROGRAMA DE COMPETITIVIDADE, EMPREGO E COESÃO ECONÓMICO-SOCIAL: crescimento económico sustentável, coesão social, criação e promoção do emprego, protecção de regiões face à competitividade e economia global (44 cêntimos por cada euro, isto é, uma despesa de 44%).

2 – PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO DOS RECURSOS NATURAIS: protecção do ambiente, promover o sector económico rural, desenvolver um sector de pescas sustentável, desenvolvimento regional, qualidade dos produtos rurais e segurança alimentar (43 cêntimos por cada euro, ou seja, uma despesa de 43%).

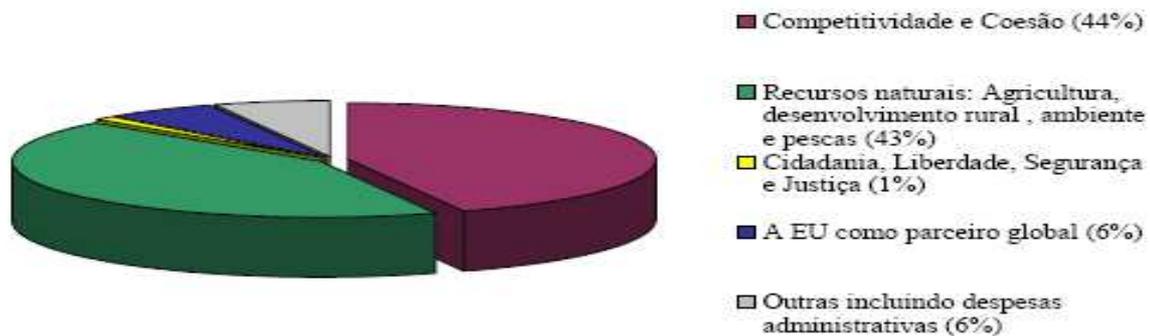
3 – PROGRAMA DE CIDADANIA, LIBERDADE, SEGURANÇA E JUSTIÇA: terrorismo, crime organizado, imigração ilegal, saúde pública, cidadania activa (1 cêntimo por cada euro, 1% da despesa é alocado a este programa).

4 – PROGRAMA DE COOPERAÇÃO E PARCERIAS EXTRA-COMUNITÁRIAS: cooperação com os países em vias de aderir à UE e também com outros países vizinhos e ajudas para as regiões mais pobres, proporciona ajudas de emergência na sequência de catástrofes naturais

em países ao redor do mundo (seis cêntimos por cada euro vai para este programa, 6% da despesa afectada).

5 – PROGRAMA DE MODERNIZAÇÃO E INOVAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO: Inclui os custos com as actividades administrativas, ajudas de custo, de representação e estadia, custos de gestão de funcionamento das instituições europeias e manutenção dos edifícios, equipamentos e material diverso (6 cêntimos por cada euro vai para este Programa, 6%).

Figura 4.4 – Estrutura da despesa do Orçamento da União Europeia e os limites máximos do quadro financeiro 2007-2013.



Fonte: adaptado para português, http://ec.europa.eu/budget/budget_glance/what_for_en.htm, acedido em Abril de 2009.

A fim de satisfazerem os objectivos e metas políticas, os programas são preparados de acordo com os resultados a atingir.

SECÇÃO 4. METODOLOGIA DO MODELO DE ORÇAMENTAÇÃO POR PROGRAMAS

O modelo de OP que propomos enquadra-se na seguinte metodologia, decomposta em quatro fases:

1.^a Definição do ciclo plurianual da OP, que é caracterizado pela elaboração dos documentos estratégicos que tenham em conta o planeamento económico e social e a programação orçamental plurianual elaborada pelo Governo. O Governo deverá considerar a coerência e harmonia dos documentos de governação de médio e longo prazo com as previsões macroeconómicas fiáveis e cautelosas. Fazer uma avaliação transparente das estimativas globais de despesa do Estado no início de cada ciclo anual de programação orçamental e repartir nos anos seguintes tendo em conta as regras e os indicadores orçamentais do sector público;

2.^a Organização e concertação de medidas de política por sector para atingir os objectivos de Políticas Públicas (meios a utilizar, quem, onde) e metas (quando, duração, quanto vai custar) para a legislatura. Esta fase *ex-ante*, ao nível macro, pressupõe a afectação de dotações

orçamentais de despesa plurianual⁷, de acordo com as políticas prioritárias do Governo e o quadro legal de planeamento, estabelecidas no Programa do Governo, conforme o seu Programa de Estabilidade e Crescimento e de harmonia com as GOP. Elaboração do quadro plurianual de despesa por programas de âmbito nacional com financiamento exclusivamente de recursos nacionais (programas nacionais, sectoriais e transversais); Elaboração do plano plurianual de despesas co-financiadas por fundos comunitários e fundos nacionais estruturados pelos respectivos programas comunitários e designação da UE (v. g. a CE é a responsável pela coordenação, acompanhamento e execução das dotações orçamentais dos programas comunitários). No que se refere às GOP, que após aprovação pela AR assumem a forma de Lei e integra o quadro legal do planeamento económico e social do país conforme previsto na CRP, fundamentam a orientação estratégica da política global e sectorial, de médio e longo prazos, e têm tradução orçamental anual no OE. As GOP são elaborada pelo Governo e apresentadas ao Parlamento como proposta de Lei. O papel que tem sido atribuído às GOP tem variado conforme a ideologia política.

Esta proposta de modelo de OP equaciona um novo papel para as GOP, nomeadamente o conteúdo e a estrutura, onde deverá conter as medidas de política sectorial agrupadas em programas (v. g. fixar um limite de programas por eixos prioritários), os seus objectivos e metas, bem como constar uma avaliação da situação *ex-ante* que fundamenta a relevância e pertinência do programa. Quanto à estrutura as GOP deverão ser organizadas segundo as fontes de financiamento, separando a orçamentação baseada no desempenho segundo a origem das Políticas Públicas (v. g. nacionais, regionais e comunitárias). Por um lado, temos os programas comunitários elegíveis co-financiados com o QCA/QREN que respeitem as vinculações externas e decorrentes do Tratado da UE. De outro lado, temos as Políticas Públicas da acção do Governo em que a origem do financiamento nacional é totalmente do OE;

3.^a Definição do ciclo anual da OP, que consiste na elaboração dos documentos de curto prazo que acompanham o conjunto dos documentos do ciclo plurianual e que traduzem as propostas de Lei do OE, o Relatório do OE, o ROPO e o Balanço do Estado;

4.^a Definição da programação operacional, da orçamentação ao nível micro, do controlo da OP e avaliação de projectos, que consiste no estabelecimento de níveis de controlo estratégico, intermédio e operacional no que respeita à programação em função de objectivos e metas políticas e de indicadores de desempenho (internacionais, nacionais, gestão). Antes da elaboração do OE, os vários ministérios deverão concertar com os dirigentes os objectivos e metas a alcançar baseando-se no QUAR e considerando o SIADAP de forma a formularem os

⁷ Estabelecer um limite de macro programas políticos face às prioridades e escassez de recursos colectivos (planos estratégicos de acção), ou por classificação funcional ou por eixos prioritários, tal como o modelo da UE (5 grandes grupos de programação orçamental da UE).

planos de acção plurianual para atingir tais objectivos e metas operacionais que serão parte do contributo dos objectivos estratégicos numa lógica de consolidação das Administrações Públicas.

§1. Quadro de responsabilização do modelo de Orçamentação por Programas

Ao nível político e estratégico deverá ser criado um Gabinete de Acompanhamento e avaliação de programas junto da Presidência do Conselho de Ministros. Por exemplo, no âmbito da UE, cada QCA/QREN e cada Programa Operacional Comunitário é supervisionado por um Comité de Acompanhamento que submete os relatórios à Comissão Europeia. Este órgão é criado pelo Estado-membro, com o acordo da autoridade de gestão após consulta dos parceiros/departamentos. A contratação de programas pode seguir o procedimento *top-down* ou segundo o procedimento *bottom-up* por proposta do ministério sectorial, segundo as medidas de política sectorial de maior relevância, podem desenvolver o seu próprio OP, estabelecido no Programa de Governo e restantes documentos estratégicos de governação, de médio prazo e longo prazos.

O Ministério coordenador do programa é o ministério envolvido no acompanhamento, controlo da execução e avaliação periódica do programa (v. g. Ministério das Finanças/Direcção-Geral do Orçamento). Poderão ser criadas entidades públicas autónomas de coordenação de programas quando a complexidade técnica e natureza dos objectivos políticos e metas o justifiquem para um ou outro programa. Por exemplo, no caso do Ministério das Finanças executar um determinado programa deverá ser criada uma entidade independente (i. e. fazer a segregação de funções coordenador/executante) de forma a realizar o respectivo acompanhamento, controlo orçamental de desempenho e avaliação do programa, sem prejuízo das competências da DGO e do Tribunal de Contas. A avaliação dos programas deve ser baseada em indicadores de desempenho, previamente definidos ao nível macro, de forma a possibilitar o grau de realização do programa e a apurar os resultados em função da comparação entre o contributo dos objectivos operacionais ao nível micro e os objectivos políticos definidos ao nível macro. A transição para um Orçamento por Programas orientado para o desempenho requer a delegação de responsabilidades orçamentais nos ministérios e/ou entidades gestoras de programas. O Ministério executante é o ministério envolvido na execução do programa e controlo de gestão, devendo elaborar um relatório periódico sobre o grau de realização do programa.

§2. Directrizes de avaliação: indicadores de desempenho

Para efeito da implementação da proposta de desenvolvimento do modelo de OP, propomos a definição dos seguintes indicadores de desempenho (Mateus, 1994):

1. Indicadores dos factores ou meios de produção (*inputs*), por exemplo, estimativa da dotação orçamental inicial para a implementação do programa, por medidas e projectos segundo a classificação económica.

2. Indicadores de realizações/produção (*outputs*), quantificação dos bens e serviços efectivamente fornecidos face aos meios colocados à disposição.
3. Indicadores de resultados/avaliação dos objectivos (*outcomes*), análise dos desvios, comparando os objectivos e metas inicialmente fixados e os objectivos alcançados no fim de cada programa. Ao compararmos a produção (*outputs*) com os objectivos e metas estabelecidas obtêm-se os *outcomes* (i. e. verificam-se se foram superados, atingidos ou não atingidos os objectivos acordados inicialmente).
4. Indicadores de impactos (*outreach*), avaliação dos efeitos globais sobre os beneficiários directos do programa (por exemplo, saber o nível de satisfação dos cidadãos quanto à qualidade e utilidade dos serviços prestados; identificar o número de pessoas abrangidas e as que beneficiaram com a implementação do eixo do programa).

A figura 4.5 esquematiza as dimensões da OP, a dimensão estratégica e a operacional dos programas, e faz a interligação de conceitos, implicando a criação de indicadores de desempenho que associam realizações esperadas aos recursos colocados à disposição, de forma a avaliar os resultados (*outcomes*) e os impactos do programa (*outreach*).

Figura 4.5 – Esquema das dimensões da Orçamentação por Programas, interligando os objectivos e metas com os indicadores de desempenho.



SECÇÃO 5. METODOLOGIA DE CLASSIFICAÇÃO DA DESPESA POR PROGRAMAS

Em qualquer OE, as despesas públicas devem ser estruturadas e classificadas, simultaneamente, segundo diversos critérios. Cada critério fornece um tipo de informação orçamental e financeira que corresponde a diferentes tipos de necessidades de informação e objectivos de análise. São quatro os principais critérios de classificação da despesa pública que integram, entre outros, o processo orçamental em Portugal: a classificação orgânica, a funcional, a económica e por programas. Em Portugal são estes precisamente os critérios de classificação legalmente estabelecidos.

Neste modelo, dá-se especial enfoque à classificação por programas. Segundo a LEO, a despesa pública pode ser estruturada, na totalidade ou em parte, por programas. Um programa é um plano orçamental que traduz um conjunto de despesas correspondentes a acções/medidas que contribuem para a realização de um mesmo objectivo. Cada programa pode ser da responsabilidade de um ou mais ministérios e deverá referir-se a um horizonte de médio prazo. A título de exemplo, admita-se o seguinte programa no âmbito da área de intervenção do ministério: no Programa de Governo, no âmbito da política sectorial do Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (MCTES)), o Governo define um programa para superar o atraso científico e tecnológico de Portugal face aos países mais desenvolvidos, o Programa “Compromisso com a ciência para o futuro de Portugal” o qual revela uma orientação política apostando no conhecimento e na cultura científica e tecnológica do país, medidos pelos indicadores internacionalmente utilizados.

1.º Classificação segundo uma estrutura de base de macro programas por área de intervenção:

→ PROGRAMA DE COMPETITIVIDADE, EMPREGO E COESÃO ECONÓMICO-SOCIAL:
Programa “Compromisso com a ciência e tecnologia para o futuro de Portugal”.

2.º Definição do programa por níveis de agregação de despesa ao nível macro (medidas):

→ A concretização do programa “Compromisso com a ciência e tecnologia para o futuro de Portugal” envolve uma repartição da despesa global do Estado, inscrita no OE, uma estimativa nas dotações do OE para a política sectorial do MCTES com um montante no valor estabelecido em Conselho de Ministros. É o Governo quem define a dotação orçamental total para o programa, para atingir os objectivos e metas políticas, constantes nos documentos estratégicos do Governo. Definir os eixos prioritários ou medidas de política sectorial. O MCTES assume a coordenação do programa através de um Gabinete de gestão do programa que faz a interface com as organizações públicas e privadas no âmbito micro e operacional do Programa.

3.º Os objectivos e as metas do programa são seleccionados ao nível do ministério e definidos de acordo com indicadores que medem internacionalmente o grau de desenvolvimento científico e tecnológico dos países. Os objectivos e as metas fixadas não deverão ser muito ambiciosos ou irrealistas face às despesas globais disponíveis (v. g. despesas obrigatórias, despesas não obrigatórias, despesas certas e permanentes).

→ O MCTES é o coordenador do programa. Define os objectivos e metas operacionais para os projectos e actividades. Estabelece parcelarmente os indicadores de desempenho para a dimensão micro. Por exemplo, passar de 1000 para 1500 novos doutoramentos por ano, aumentando ainda a fracção de doutoramentos em ciências e engenharia; duplicar o investimento público em investigação científica, passando de 0,5 % para 1,0 % do PIB. O

MCTES pode definir os ministérios elegíveis que melhor estão em condições para contribuir para os objectivos e metas estratégicas do Governo. O programa só tem uma classificação funcional (v. g. educação).

4.º Definir os ministérios (se for o caso) e fazer a contratação do programa por níveis hierárquicos de despesa (projectos, actividades ou acções). Neste caso a função educação poderá integrar toda e qualquer despesa orientada para o mesmo objectivo operacional independentemente dos ministérios executores, designadamente o Ministério da Educação (v. g. escolas preparatórias e secundárias), o Ministério do Ensino Superior e da Ciência e Tecnologia (v. g. universidades públicas e privadas, ensino politécnico, investigação) e o Ministério da Defesa (v. g. Escola Naval, Academia Militar, Escola Superior Militar de Aeronáutica).

→ Definir um quadro de responsabilização por ministérios executantes. Criar um gabinete de controlo de execução e acompanhamento da concretização dos projectos e actividades (dimensão micro); elaborar planos de acção ou actividades a médio prazo com vista à realização da missão, em simultâneo, com o QUAR e considerando o SIADAP, combinando os objectivos aos três níveis sem prejuízo da concretização de projectos ou actividades no âmbito do programa do MCTES. A classificação da despesa por programas apresenta principalmente as seguintes vantagens: a) identificar os programas, os objectivos e as metas das Políticas Públicas; b) avaliar a função afectação dos recursos financeiros aos diversos objectivos; c) avaliar o seu grau de realização (*outputs*) e os resultados obtidos (*outcomes*).

O desenvolvimento do modelo de OP, na prática, não deve ser interpretado como uma simples forma de arrumação de despesas e de apresentação de informação. Significa acima de tudo um complexo trabalho de orientação para um “Estado Avaliador” do SPA e prestador de contas no âmbito da preparação e elaboração do OE. Neste sentido compete aos diversos organismos e serviços públicos envolvidos que assumam um compromisso de clarificação das suas responsabilidades (v. g. QUAR) e em coerência com o SIADAP, de forma a contribuir para a simplificação e concertação de cada objectivo e meta política, de acordo com a definição dos seus próprios objectivos e metas quantificadas para que seja possível fazer uma avaliação orientada pelos resultados.

SECÇÃO 6. ÁREAS DE INTERVENÇÃO DOS PROGRAMAS

A Nomenclatura das Unidades Territoriais para efeitos Estatísticos (NUTS) foi criada pelo Gabinete Europeu de Estatística (*Eurostat*), a fim de criar uma estrutura única e coerente de repartição territorial (divisão político-administrativa de âmbito supranacional). Tem sido usada na legislação comunitária relativamente aos Fundos Estruturais desde 1988. De um

ponto de vista técnico, as NUTS referem-se a três níveis de integração regional: sub-regional (NUTS 3), regional (NUTS 2) e supra-regional (NUTS 1).

Em Portugal, o nível NUTS 2 coincide com o âmbito territorial das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR⁸), organismos desconcentrados da Administração Central sem poder regulamentar próprio e simples natureza funcional e executória. O mesmo, no entanto, não pode ser dito das Regiões Autónomas que detêm poder legislativo e executivo autónomo e podem, por isso, elaborar o seu plano de desenvolvimento regional. O nível NUTS 3 (agrupamentos municipais) coincide com o âmbito territorial dos municípios, sendo sub-regional mas não existindo enquanto entidade político-administrativa. O nível NUTS 1 corresponde ao país no seu conjunto. As políticas regionais das entidades sub-nacionais não existem no continente português, exceptuando as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira. A política regional comunitária assenta sobretudo no nível NUTS 2. Por exemplo, o padrão regional médio à escala comunitária corresponde a níveis de superfície de 50.000 km² e de 6 milhões de habitantes (NUTS 2, 13500 Km² e 2 milhões de habitantes (Labasse, 1991:140-141).

Para evitar a complexidade e numerosos programas, os macros programas devem ser classificados segundo o seu objectivo político e natureza funcional, da seguinte forma:

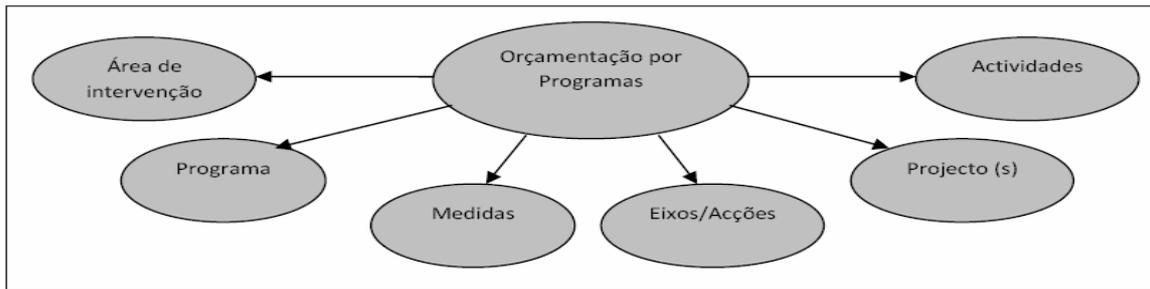
1. Programa Sectorial ou Vertical – aplicável a um único ministério. Cada programa terá uma ligação estreita à missão do ministério sectorial que permita fazer a avaliação de desempenho por resultados;

2. Programa Transversal ou Horizontal – aplicável a mais do que um ministério. Não é fácil comparar organismos de natureza desigual e modelos de funcionamento diferente quando existem sectores da AP com particularidades e especificidades muito próprias da sua missão devidamente enquadradas nas atribuições das organizações públicas e competências dos seus órgãos. O que se pretende é avaliar o desempenho do ministério sectorial no global e o resultado alcançado por cada organismo e serviço com a implementação do programa.

3. Programa por NUTS – aplicável ao nível de Nomenclaturas de Unidades Territoriais (NUT), de modo a aferir sobre a avaliação da repartição regionalizada dos programas e medidas orçamentais no âmbito do Ordenamento do Território Nacional e Comunitário (v. g. NUT II). Esta classificação (i. e. Programa Sectorial, Programa Transversal e Programa por NUTS) e estrutura (i. e. por medida, projecto, actividade) de programas permitem integrar o desenvolvimento de informação relevante sobre o desempenho dos programas e dos ministérios sectoriais facilitando a sua gestão e ligação às decisões orçamentais no OE (Figura 4.6)

⁸ As CCDR correspondem à Administração Pública periférica dependente da Administração Directa do Estado, no âmbito do Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional (MAOTDR). Actualmente compete à CCDR a gestão do Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN).

Figura 4.6 – Níveis de desagregação das dotações orçamentais baseados em programas.



Fonte: o próprio.

A OP trata da estruturação da despesa pública num horizonte plurianual conforme é referida com a publicação do Relatório Intercalar de Maio de 2007 da COP. Propondo uma agregação da despesa pública por níveis hierárquicos consoante os objetivos políticos e a concepção de programas transversais ou verticais, com o qual o Relatório do OE procurou caracterizar o enquadramento teórico piloto, no OE, em termos de estrutura conceptual. Cada Programa é constituído por elementos que o caracterizam. Assim, o programa é definido pelos seguintes elementos: 1) Missão ou razão de ser do programa, por prioridades sectoriais; 2) Base jurídica do programa (v. g. Legislação Comunitária ou Nacional); 3) Fixação de objetivos gerais ou objetivos estratégicos a alcançar (meios a utilizar, ministérios elegíveis); 4) Estabelecimento de metas estratégicas por Política Sectorial (v. g. onde intervir? quando inicia? duração do programa? quanto custa?); 5) Definição de indicadores de desempenho estratégicos, a nível macro, baseados em resultados políticos esperados (*outcomes benchmarks*). Por regra geral, os indicadores de desempenho deverão permitir aferir a análise dos desvios, avaliação das realizações e comparar com os resultados esperados, a avaliação da qualidade⁹ e satisfação dos cidadãos.

1. Definição dos ministérios sectoriais elegíveis adequados à especificidade de cada Programa face à Lei orgânica, precisando o âmbito das suas atribuições e missão de forma a integrar o programa no Plano de Actividades (PA) e tendo em conta o SIADAP.
2. Definição de uma entidade responsável pela gestão e controlo orçamental do Programa que faça a interface entre o ministério e o gabinete do Primeiro-Ministro, reportando periodicamente (v. g. trimestral) o acompanhamento da execução do Programa em termos de indicadores de desempenho e perspectivas futuras (v. g. manter, renovar ou alterar o Programa).

⁹ Quanto à qualidade percebida do cidadão, alguns indicadores de qualidade, podem ser por exemplo, o número e tipo de reclamações, número de processos judiciais contra o Estado, número de processos judiciais contra funcionários públicos, inquérito à população limítrofe do programa e avaliar o nível de satisfação pela prestação de serviços públicos, resultados de sondagens efectuadas por entidades independentes sobre a qualidade do serviço público por sector (Bom, Suficiente, Insuficiente, Mau).

Cada programa pretende assegurar objectivos políticos da Política Sectorial previstos no Programa-Quadro do Governo apresentado à AR no início de cada legislatura em harmonização com o Programa de Estabilidade e Crescimento e as GOP. Por conseguinte, é com base no Programa do Governo, da proposta de Lei do OE e do Relatório do OE, considerando a Lei das GOP, que deverão ser apresentados e aprovados os respectivos programas numa perspectiva plurianual (v. g. para a legislatura). A dotação orçamental global do programa deverá ser estabelecida pelo Governo tendo em conta as prioridades políticas, os objectivos de política orçamental e o respectivo cenário macroeconómico de Portugal, durante a legislatura (quadro de projecções macroeconómicas para a legislatura). Os programas podem ainda ser classificados no plano da tomada de decisão e em função do nível de definição dos objectivos (objectivos do programa e objectivos de desempenho do eixo, do projecto ou actividade):

1. Programas Estratégicos – são os programas ao nível de decisão do Governo, do Conselho de Ministros, ao nível do Ministério ou sectorial ou da União Europeia (v. g. programas nacionais, programas sectoriais). Os programas estratégicos devem ter objectivos e metas nacionais e sectoriais (quadro de médio prazo);

2. Programas Operacionais – são programas ao nível de decisão de gestão operacional ou de desempenho, ao nível dos organismos e serviços de um ou mais ministérios, com a mesma natureza funcional ou fazendo parte do mesmo eixo ou medida, visando objectivos operacionais concretos. Cada objectivo operacional é o contributo do objectivo estratégico do programa. Por exemplo o programa operacional comunitário consiste no documento aprovado pela Comissão que visa a execução de um quadro comunitário de apoio e contém um conjunto coerente de eixos prioritários compostos por medidas plurianuais, para cuja realização se pode recorrer a um ou vários fundos e a um ou vários dos outros instrumentos financeiros existentes, bem como ao Banco Europeu de Investimentos (BEI). Em termos de aplicação prática do OE estruturado por Programas, deve ser classificada por três ópticas: 1) De acordo com a Lei orgânica do Governo, que define as medidas de política sectorial por ministérios segundo as prioridades e respectivas dotações orçamentais; 2) De acordo com a classificação funcional que desenvolve para alcançar os objectivos políticos e respectivas metas; 3) De acordo com a natureza das atribuições legais e missão do organismo que melhor está posicionado para implementar o Programa (sectorial ou transversal).

SECÇÃO 7. PRINCÍPIOS E REGRAS DE EXECUÇÃO DE PROGRAMAS

A OP deverá respeitar três princípios fundamentais: 1) Princípio da legalidade; 2) Princípio da regularidade orçamental; 3) Princípio da boa gestão financeira. Qualquer

programa orçamental e decisão financeira pública¹⁰ devem respeitar o regime jurídico aplicável. Por exemplo, a selecção e recrutamento de novos trabalhadores para funções públicas de uma entidade pública tem de respeitar o regime jurídico de trabalho da AP ou as regras do direito privado¹¹. O princípio da regularidade orçamental é entendido, em sentido estrito, como uma exigência de legalidade, na medida em que respeita ao cumprimento de autorização política e legal, (i. e. aprovação da AR) e, por conseguinte, assume a forma de Lei do OE. O Governo só pode realizar uma despesa que esteja inscrita no orçamento, num determinado serviço/organismo e numa dada rubrica e até ao montante nele previsto. As dotações orçamentais inscritas no orçamento das despesas constituem um limite que não pode ser ultrapassado.

Por último, a execução de programas orçamentais, em especial em casos de envolvimento de montantes elevados, (v. g. construção de um hospital, construção de uma ponte, construção de uma universidade, contratos de PPP para a construção de redes rodoviárias e aeroportuárias) deverão obedecer ao princípio da boa gestão financeira no sentido de obter a qualidade desejável da despesa pública. O princípio da boa gestão financeira determina o controlo da decisão orçamental. Assim, cada decisão que envolva montantes materialmente relevantes e alterem o património duradouro do Estado (v. g. despesa de capital, assunção de encargos plurianuais, execução de programas orçamentais avultados) deverá ser avaliada simultaneamente por cada um dos critérios seguintes: a) eficiência – a decisão financeira deve corresponder à melhor alternativa, no tempo e no espaço, de um conjunto de custos idênticos de combinação de factores ou meios produtivos, que maximizem a produção pretendida (bens e serviços) sem prejuízo da qualidade; b) eficácia – a decisão financeira deve permitir o alcance dos objectivos inicialmente previstos que se traduzem nos resultados pretendidos, num certo período de tempo; economia – a decisão financeira deve corresponder à opção menos onerosa para alcançar o objectivo pretendido, sem descuidar a qualidade (v. g. acautelar poupanças, benefícios, minimização de desvios orçamentais materialmente relevantes);

§1. Princípios de estabilidade orçamental plurianual

De forma a garantir a estabilidade orçamental plurianual concretizada pela observância de um equilíbrio orçamental duradouro e sustentável, num contexto de solidariedade recíproca entre todos os subsectores do SPA, a actual LEO estatui três princípios fundamentais a que devem obedecer todos os organismos do SPA para os devidos efeitos da aprovação e

¹⁰ A autorização de despesa pública é um acto pelo qual uma entidade pública assume um compromisso e respectivo encargo financeiro.

¹¹ Neste caso, se estiver estabelecido na Lei orgânica da entidade ou se os estatutos expressamente o autorizarem.

execução dos respectivos orçamentos (Pereira, P. T. *et al*, 2005). Esses princípios são os seguintes: a) princípio da estabilidade orçamental, definida por uma “situação de equilíbrio ou excedente orçamental, calculada de acordo com o SNC95”; b) princípio da solidariedade recíproca, que obriga todo o SPA a “contribuir proporcionalmente” para a realização do princípio anterior “de modo a evitar situações de desigualdade”. De acordo com este princípio, o OE pode fixar montantes inferiores aos decorrentes das leis financeiras regionais e locais; c) princípio da transparência, que impõe um “rigoroso dever de informação entre as entidades públicas” e a prestação de contas. A Lei prevê a suspensão das transferências do OE para organismos e serviços públicos que não cumprem o estabelecido.

SECÇÃO 8. RESULTADOS DO MODELO DE ORÇAMENTAÇÃO POR PROGRAMAS

A OP constitui uma mudança face ao modelo tradicional de orçamentação do Estado. A necessidade de alteração do actual modelo de OE resulta de razões de diversa natureza, nomeadamente as seguintes: 1) Necessidade de mais transparência, integridade e responsabilização pelo desempenho; 2) Melhoria no cumprimento de uma distribuição mais equitativa da carga fiscal; 3) Estabelecimento de um quadro plurianual com projecções parcelares de despesa pública, com dotações e respectivos tectos ajustados à inflação e à taxa de juro nominal, de modo a estimar um planeamento a médio prazo dos custos com as Políticas Públicas adequadas em cada exercício orçamental seguinte, relativo ao cabimento e compromisso orçamental, evitando a desorçamentação e conseqüente acumulação dinâmica de dívida pública; 4) Necessidade de planos de implementação de Políticas Públicas e eficácia das despesas na perspectiva a médio prazo, isto é, melhoria da eficiência alocativa através da utilização eficaz dos recursos disponíveis para enfrentar as prioridades; 5) Melhoria do nível e da qualidade da informação financeira, transmitindo as estimativas dos anos seguintes (n, n+1, n+2) e facilitar a preparação do novo orçamento do ano base (n); 6) Estabelecimento de um modelo de orçamentação numa perspectiva plurianual de afectação da despesa pública, para um melhor acompanhamento, avaliação e controlo da execução orçamental a médio prazo baseada em estimativas de custos por programas e fontes de financiamento para os últimos anos; 7) Necessidade de assegurar um melhor equilíbrio orçamental efectivo e maior equidade inter-geracional na repartição de recursos públicos, tanto entre a Administração Central e os subsectores do OE, como entre a Administração Central e Local; 8) A falta de estabilidade do lado da receita pública, associado a choques exógenos da economia e conseqüente agravamento da carga fiscal leva a maior exigência de planeamento e disciplina do lado da despesa pública, evitando emissões de dívida pública sucessivas; 9) As dificuldades da Administração Central em fazer face à incerteza de ciclos económicos de recessão de investimentos.

Acontece porém que, se aumenta o lado da despesa pública, então o lado da receita pública tem de acompanhar a tendência. Quer dizer, desenvolver os conceitos de orçamentação por programas implica necessariamente a consideração da Constituição económica e o quadro de planeamento nacional.

Este trabalho de projecto centrou-se no estudo e desenvolvimento da temática sobre a OP e a boa gestão, reflectindo sobre a relevância dos conceitos para a teoria e desenho do modelo do OE estruturado por programas. O trabalho inicialmente teve como objectivo compreender os motivos que levaram à sua adopção, ou seja, será a OP um instrumento de gestão ou um objectivo de Política Pública? Todavia, trata-se de um trabalho de projecto de âmbito académico com a duração de um semestre lectivo, que dá primazia ao desenvolvimento da estrutura conceptual, à finalidade e conteúdo do modelo da orçamentação baseada no desempenho, procurando apresentar uma proposta de modelo de orçamentação por programas e fazendo a interligação dos conceitos.

No desenvolvimento da teoria da OP não foi dado um maior protagonismo que o esperado, se considerarmos que o objectivo inicial do Governo enquadra-se numa Política Pública no âmbito da sustentabilidade das finanças públicas e de compromisso de consolidação orçamental das contas públicas. Através da feitura deste trabalho também conseguimos dar resposta à questão: será que se justifica um novo modelo de OE estruturado por programas? O modelo de OP é capaz de melhorar a transparência e rigor da actuação dos Estados e contribuir para o fenómeno do “Estado Avaliativo”. Os governos podem adoptar decisões de política económica e orçamental em função da forma de registo contabilístico de determinados programas que estão desagregados em medidas e acções. Contudo, a reforma do processo orçamental dos Estados deverá passar por três categorias de reformas implementadas em diversos países membros da OCDE, tais como: 1.^a reformulação do ambiente orçamental; 2.^a centralização dos controlos sobre os agregados financeiros e orçamentais e por último, a 3.^a delegação de responsabilidades pela gestão orçamental e dos recursos (OCDE, 1997). Segundo o autor (Schick, 2003) não é possível implementar um modelo de gestão do desempenho na AP, sem a existência de um processo orçamental com enfoque nas realizações (*outputs*) e nos resultados (*outcomes*).

Após uma primeira fase, referente aos motivos que levaram à adopção do novo modelo de OP, estudámos e analisámos os critérios de classificação e conteúdo da estruturação das despesas públicas, para concluir que o processo orçamental tem sido utilizado, de forma distinta, na literatura orçamental e no actual quadro legal. A OP incorpora para efeitos do OE anual os critérios existentes de classificação da despesa pública que definem a concretização da programação orçamental. Por exemplo, a classificação funcional das despesas assenta normalmente nas prioridades de política nacional e sectorial. Temos em conta que uma das

principais vantagens da OP é a de proporcionar um quadro conceptual que possibilite que a despesa pública seja uma função de distribuição por programas o que simplifica a avaliação de desempenho através de indicadores de *outputs* e *outcomes*. Este modelo de OP é baseado na definição de resultados a atingir (objectivos) e de indicadores de desempenho que se revelem mais úteis para o modelo de OP dos organismos e serviços públicos. Quanto à questão, quais os efeitos esperados da OP nas dimensões macro e micro da AP? Penso que conseguimos responder através da ideia de uma gestão pública orientada para o desempenho e contribuir para o “Estado avaliativo”.

Contudo, hoje, a redefinição estratégica do processo orçamental do Estado, nomeadamente a orçamentação baseada no desempenho, deverá ter cada vez mais uma atenção especial na múltipla perspectiva de governação (governação em rede) nos contextos internacional e comunitário. Desta forma, diversas organizações como o FMI, o Banco Mundial, a OCDE, a *INTOSAI*, o Banco Central Europeu, a Comissão Europeia recomendam como boa prática de governação a transparência orçamental. Portanto, significa dizer que para se tomarem boas decisões políticas e elaborar bons programas públicos, o Governo e os políticos não se podem orientar apenas por objectivos políticos e estratégicos de actuação do Estado, supostamente bons que procuram atingir as suas finalidades, mas têm de saber até onde podem ir em matéria de despesa pública que incorrem, tendo consciência de que não dispõem de recursos financeiros ilimitados e de que há um grande número de finalidades de políticas públicas que os solicitam. É sabido que as únicas formas de superar a limitação dos recursos financeiros do Estado consistem em duas vias: a 1.^a via é a consolidação/contenção orçamental e a 2.^a via é fazer crescer a economia portuguesa baseada na competitividade, produtividade e qualidade. Para os autores (Pollitt e Bouckaert, 2004:8), a reforma da gestão pública consiste numa mudança deliberada das estruturas e dos processos das organizações do sector público com o objectivo de conseguir a melhoria do seu funcionamento e o consequente desempenho. Relativamente às estruturas podem incluir o redimensionamento das organizações administrativas, fusão, cisão ou criação de novas unidades e departamentos (maiores ou menores). Segundo Pollitt e Bouckaert (2004) a reforma da gestão pública pode servir múltiplas finalidades, entre as quais: a) melhorar a qualidade da despesa pública; b) fomentar a qualidade e competitividade dos serviços públicos; c) simplificar os processos e procedimentos administrativos; d) tornar possível e efectivas as acções do Governo; e) induzir mudanças no modelo de concepção, de implementação efectiva das políticas públicas; f) possibilitar um Governo mais transparente e democrático.

Em suma, dos resultados obtidos de avaliações do modelo de Orçamentação por Programas nos países desenvolvidos da OCDE conclui-se que ainda não foi atingida a maturidade do processo de orçamentação baseada no desempenho.

CONCLUSÃO

As diferentes tendências de paradigma do modelo de reforma do Estado e do seu papel na sociedade e na economia estão, ao longo dos tempos, associadas inequivocamente a razões ideológicas, políticas e correntes de pensamento económico vigentes dentro de contextos diversos (instabilidade política, guerras, instabilidade de mercados, desemprego, doenças, pobreza, imigração, criminalidade, terrorismo, catástrofes naturais). As duas últimas décadas assistiram ao desenvolvimento de um grande número de ideias e de reformas em matéria de gestão pública nos países-membros da OCDE e do mundo.

O intuito de pautar a RAPE ao serviço dos cidadãos é um objectivo estratégico necessário e democrático. Para facilitar e simplificar a AP ao serviço dos cidadãos é preciso ter em atenção a democratização dos conteúdos das Políticas Públicas e o controlo dos dinheiros públicos, face à realidade social e económica do país (i. e. orientar as Políticas Públicas para as prioridades dos cidadãos), baseada nos princípios da igualdade e valores da equidade, justiça e solidariedade colectiva na distribuição e alocação dos recursos públicos de forma a combater a exclusão social e minimizar as desigualdades sociais. O sector público não deve perder a sua razão de ser, ou seja, a satisfação de necessidades colectivas. Na verdade, é necessário garantir o sentido do interesse comum e a ética do serviço público da mesma maneira que a noção de prossecução do interesse público.

Inúmeros países da OCDE têm vindo igualmente a congregar esforços no sentido de aproximar as Políticas Públicas junto do cidadão e melhorar o relacionamento entre Administração-cidadão envolvendo este último na formulação, na avaliação e no controlo das Políticas Públicas, sem esquecer a relação entre qualidade e resultados das avaliações que comportam repercussões financeiras para os Estados. De facto, a avaliação das Políticas Públicas é um elemento chave da reforma estrutural do processo orçamental do Estado e neste caso de modernização da nova gestão pública portuguesa (v. g. gestão por objectivos, contratos de gestão, gestão de projectos, gestão de Planos de Actividades) consubstanciada no modelo de OP. A ideia subjacente à concepção do novo modelo de gestão pública baseada no desempenho é precisamente a busca constante da mudança de paradigma da Administração Pública, de forma a abandonar a anterior concepção de trabalho centrada em processos repetitivos e rotineiros, para se projectar em acções e metas, com princípio e fim, e se organizar em função da produtividade, ou seja, de realizações (*outputs*) e de resultados (*outcomes*), com enfoque na democratização dos conteúdos e na satisfação do cidadão.

A criação do “Estado Avaliativo” é sem dúvida o caminho a seguir em Portugal, podendo situar-se tanto na dimensão estratégica de governação e do processo de decisão política, como na dimensão operacional e do processo de decisão pública, contribuindo para a transparência e a responsabilização da implementação das Políticas Públicas (v. g. QUAR).

Segundo Juan Mozzicafreddo (2000), a Administração Pública deve estar ao serviço dos cidadãos e do Estado democrático. Esta ideia tem duas perspectivas: a primeira, a AP burocrática e normativa é, apesar das enormes deficiências de funcionamento, um modelo adequado a uma sociedade democrática e de regulação institucional das relações sociais e organizacionais. A regulação normativa das situações dos cidadãos, no respeito dos direitos e de expectativas, através da simplificação dos procedimentos administrativos é um dos instrumentos que um Estado democrático tem ao seu dispor para implementar os princípios e valores democráticos, a assinalar o princípio da igualdade de tratamento e dos valores da equidade, justiça e das externalidades face à limitação das assimetrias produzidas pela evolução da economia de mercado. A segunda perspectiva considera que a Administração Pública deverá estar ao serviço do Estado democrático face à necessidade de controlo das Políticas Públicas, por via de actos de regulação administrativa e processual na relação com a sociedade e economia, de forma a salvaguardar a igualdade de tratamento dos cidadãos e limitando as atitudes de corporativismo e de grupos de interesse, seja por parte dos cidadãos individualmente, seja por parte dos agentes económicos e sociais de regulação institucional (Mozzicafreddo, 2000: pp. 29-30). Também, segundo o autor (Twine, 1994: 85), a defesa dos direitos fundamentais dos cidadãos e o exercício do poder político são cruciais para o desenvolvimento da noção de democracia e de cidadania. Os direitos sociais dizem respeito não só à qualidade de vida e bem-estar das populações mas também ao mercado do trabalho e às condições do exercício da actividade económica, social e cultural.

Hoje, por um lado, sublinha-se o papel dos governos nacionais enquanto actores principais das Políticas Públicas e de influência na economia e na sociedade, condicionado porém, por pressões externas, dos mercados financeiros, das crises de energia, das pressões de organizações comunitárias ou internacionais (como sejam a UE, o BCE, a *INTOSAI*, a OCDE e o FMI). Por outro lado, as relações entre governos e o sector privado também se alteraram, emergindo outros actores sociais que adquiriram cada vez maior influência na vida pública e na Administração. Cada vez mais, assistimos hoje a um fenómeno que alguns autores chamaram de “governança sem governo”, considerando que o conceito de Estado enquanto organização burocrática de controlo e regulação da sociedade está ultrapassado (Peters e Pierre, 2005).

Segundo Vital Moreira (2001), a *accountability* da Administração Pública é imprópria de uma democracia parlamentar como a de Portugal. Não se verifica a obrigação de publicidade e divulgação de relatórios periódicos em termos do desempenho de cada organismo e serviço do sector público administrativo. De facto, Portugal tem uma Administração Pública com enormes défices de avaliação, de responsabilização dos resultados, de *accountability* e de remuneração baseada no desempenho e, em geral, não temos uma avaliação dos programas de

Governo e das sucessivas Políticas Públicas “*ex-ante*”, nem “*on going*”. As preocupações com a transparência, o rigor, a verdade e a racionalização eficiente e eficaz na utilização dos recursos públicos constituem sempre elementos de preocupação fundamental. A criação de condições de estabilidade orçamental e de sustentabilidade das contas públicas tornam-se imprescindíveis para proporcionar aos sucessivos governos margem de oferta de mais e melhores serviços públicos, bem como desenvolver as suas políticas sociais. Contudo, é preciso apostar na melhoria da produtividade e da competitividade da economia nacional induzida pelo contexto interno numa perspectiva institucional, quanto à reforma do processo orçamental do Estado, de avaliação e responsabilização da acção dos governos.

Em conclusão, podemos afirmar que a implementação do *New Model of Performance Budgeting* na Administração Pública deverá ter por medida que a lógica da empresa é compatível com a lógica da organização pública se o aparelho do Estado pretende alcançar objectivos equiparados ou comparáveis ao *management* empresarial, ou seja, objectivos e metas mensuráveis. Por outras palavras, as técnicas de gestão empresarial podem ser transpostas para a Administração Pública se considerarem a razão de ser das organizações públicas e as suas atribuições face à avaliação dos programas e das Políticas Públicas numa óptica de avaliação de desempenho e de *accountability* (i. e. melhorar a legitimidade da Administração, a responsabilidade, o controlo, a transparência e prestação de contas). Parece não haver razão válida para discordar dos propósitos do modelo de *NPM* para estabelecer racionalmente os métodos para definir missões, programas, planos de actividades e orçamentos, no âmbito do processo de tomada de decisão pública aplicável aos organismos e serviços da Administração Pública sem descurar a democratização dos conteúdos das Políticas Públicas face às situações dos cidadãos.

Em suma, para se conduzir a política orçamental de um Estado, o Governo e o Parlamento deverão ter em atenção a situação social e o estado da economia global (internacional, comunitária e nacional), tendo em conta a boa informação da situação do país de forma a melhorar a qualidade das projecções macroeconómicas e orçamentais, para a subsequente aprovação do OE. Em matéria de qualidade, economia, eficácia e eficiência da despesa pública a transparência orçamental é um requisito indispensável. É necessário conhecer-se em detalhe a despesa orçamentada a médio prazo (princípio da especificação orçamental), as razões que levaram a essa despesa pública e o grau de realização de objectivos alcançados com determinada dotação orçamental e subsequente prestação de contas.

Em democracia, o Estado somos nós, sociedade, os cidadãos, os que têm o dever e o direito de participar na decisão e de votar de livre consciência nos representantes das populações que melhor desempenho têm no exercício das tarefas fundamentais do Estado consagradas na Constituição em prol do desenvolvimento social e económico.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alesina, A. e R. Perotti (1996a), “Budget Deficits and Budget Institutions”, *National Bureau of Economic Research*, Working paper, n.º 5556.
- Alesina, A. e R. Perotti (1996b), “Fiscal Discipline and the budget process”, *The American Economic Review*, Vol. 86, n.º 2, pp. 401-407.
- Allen, David (2005), “Cohesion and the Structural Funds: Competing Pressurs for Reform?” in Helen Wallace, William Wallace, e Mark A. Pollack, *Policy-Making in the European Union*, 5ª edição, New York, Oxford University Press, Cap. 9, pp. 213-241.
- Andersen, Erling *et al* (2006), *Goal Directed Project Management: Effective Techniques and Strategies*, 3ª edição, New Delhi, Kogan Page.
- Aníbal, A. Anselmo (2001), “As Administrações e a cidadania”, in *Revista de Administração Local*, n.º 186, Novembro-Dezembro, pp. 801-811.
- Amaral, Diogo Freitas do (2006), *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, 3ª edição, 2ª Reimpressão, Coimbra, Almedina.
- Amaral, Diogo Freitas do (2001), *Curso de Direito Administrativo*, Vol. II, 7ª reimpressão, Coimbra, Almedina.
- Antunes, Eugénio Manuel de Lima (2006), “Os movimentos de reforma e a “accountability”, in Cristina Ribeiro e Manuela Lourenço (org.), 75 anos a Desenvolver Competências. Valorizar a gestão pública, *O controlo em ambientes e dimensões da nova gestão pública*, 1.ª Edição, Lisboa, Inspeção-geral de Finanças, pp. 373-404.
- Araújo, J. Filipe (2000), “Tendências recentes de abordagem à Reforma Administrativa”, *Revista Portuguesa de Administração e Políticas Públicas*, Vol. 1, n.º 1, pp. 38-48.
- Banco Mundial (1997), “O Estado num Mundo em Transformação” in http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2007/05/22/000090341_20070522125737/Rendered/PDF/341310PORTUGUE18213137771701PUBLIC1.pdf, acedido em Março de 2009.
- Barzelay, M. (1992), *Breaking through Bureaucracy*, Berkeley, University of California Press.
- Blöndal, Jon R. (2003a), “Accrual Accounting and Budgeting: Key issues and recent developments”, in *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 3, n.º 1, pp. 17-43.
- Blöndal, Jon R. (2003b), “Budget Reform in OCDE Member Countries: Common Trends”, *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 2, n.º 4, pp. 8-25.
- Blöndal, Jon R. (2001), “Budgeting in Sweden”, in *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 1, n.º 1, pp. 27-58
- Bovaird, Tony e Elke Löffler (2003), “Evaluating the quality of public governance: indicators, models and methodologies”, *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 69, n.º 3, pp. 313-328.
- Brigham, Eugene F. e Michael C. Ehrhardt (2002, 2006), *Administração Financeira - Teoria e Prática*, 10 edição, São Paulo, Pioneira Thomson Learning.
- Canotilho, J. J. Gomes e Vital Moreira (2007), *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Coimbra, 4.ª edição, Coimbra Editora, Vol. I.
- Campbell, Colin (2000), “Modelos e valores da moderna gestão pública” in AA. VV., *Moderna gestão pública: dos meios aos resultados*, Acta Geral do 2.º Encontro Nacional de Administração Pública, Oeiras, Instituto Nacional de Administração, pp. 35-41.
- Carapeto, Carlos e Fátima Fonseca (2005), *Administração Pública, Modernização, Qualidade e Inovação*, Lisboa, Edições Sílabo.
- Catalá, Joan Prats (2005), “De la burocracia al management, del management a la gobernanza”, *Colección Estudios Goberna*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública
- Chevalier, Jacques (2002), *Science administrative*, Paris, PUF.
- Comissão para a Orçamentação por Programas (2007), “Relatório Intercalar”, in http://www.gpearl.min-financas.pt/planeamento/artigos-documentos/artigos-relacionados/Orc_prog_Rel_Intercalar_Com.pdf/view, acedido em Julho 2008.
- Conselho Económico e Social (2006), “ Parecer às GOP: Principais Linhas de Acção para 2007” in <http://www.ces.pt/file/doc/150>, acedido em Junho 2008.
- Curristine, Teresa (2005), “Government Performance: Lessons and Chalanges” em *OECD Journal Budgeting*, Vol. 5, n.º 1, pp. 128-150.
- Denhardt, Robert B. e Janet V. Denhardt (2003) “The New Public Service: An Approach to reform”, *International Review of Public Administration*, vol. 8, n.º 1, pp. 3-10.
- Dijk, Teun A. Van (1998), *Ideology: A Multidisciplinary Approach*, London, 1ª edição, Sage Publications.
- Dror, Yehezkel (2000), “Os grandes desafios da moderna gestão pública: trajectória a seguir”, in AA. V.V., *Moderna Gestão Pública: dos meios aos resultados*, Acta Geral do 2.º Encontro Nacional de Administração Pública, Oeiras, Instituto Nacional de Administração, pp. 35-41.

- Du Gay, P. (2000), *In Praise of Bureaucracy*, London, Sage Publications.
- Emery, Y. (2000), *L'administration dans tous ses états. Realizations et consequences*, Lausanne, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes.
- Ehrhart, K. M. et al (2001), "Budget Processes: Theory and Experimental Evidence", *Centre for Economic Policy Research*, discussion paper n.º 2661.
- Esping-Andersen, G. (1990), *Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press.
- Esping-Andersen, G. (1993), "Orçamentos de democracia: o Estado-providência em Espanha e Portugal, 1960-1986", *Análise Social*, Vol. XXVIII (122), n.º 4, pp. 589-606.
- Esping-Andersen, G. et al (2002), *Why We Need a New Welfare State*, New York, Oxford University Press.
- Eurostat (1996), *Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais*, Luxemburgo, Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.
- Farrell, Catherine M. (2000), "Citizen Participation in Governance", *Public Money & Management*, Vol. 20, Janeiro-Março, pp. 31-37.
- Ferraz, David (2008), *A Alta Administração Pública no contexto da Evolução dos Modelos de Estado e de Administração*, Oeiras, INA.
- Flora, Peter e Jens Alber (1981), "Modernization, Democratization, and the Development of Welfare States in Western Europe", in Peter Flora e Arnold J. Heidenheimer, *The Development of Welfare States in Europe and America*, London, Transaction Publishers, Cap. 2, pp. 37-80.
- Franco, António de Sousa e José F. F. Tavares (1994, 2006), "Orçamento: conceito, natureza e regime dos orçamentos públicos portugueses", Atualizado por Guilherme d' Oliveira Martins e José F. F. Tavares in DJAP, Lisboa, Vol. VI.
- Franco, António L. Sousa (1992a), *Noções de Direito da Economia*, Vol. I, Reimpressão, Lisboa, Edicomp, AAFDL.
- Franco, António L. Sousa (1992b), *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, Vol. I, 4.ª Edição, Coimbra, Almedina
- Franco, António L. Sousa (1981), *Manual de finanças públicas e direito financeiro*, Lisboa, AAFDL.
- Giauque, David (2003), "New public management and organizational regulations: the liberal bureaucracy" *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 69, n.º 4, pp. 567-592.
- Gomes, João Salis (2003), "A Avaliação de Políticas Públicas e a Governabilidade" in Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João S. Batista (org.), *Ética e Administração: Como modernizar os serviços públicos*, Oeiras, Celta Editora, pp. 389-408.
- Gore, A. (1993), "Creating a Government that Works Better and Costs Less", *Report of the National Performance Review*, New York, Times Books.
- Gow, J. I. (1996), *The politics of innovation: innovation et politique*, The Public sector Innovation Journal, Vol. I (2), pp. 1-5.
- Greenwald, Bruce C. e Joseph E. Stiglitz (1986), "Externalities in Economies with Imperfect Information and Incomplete Markets", *Quarterly Journal of Economics*, MIT Press, Vol. 101, Cap. 2, Maio, pp. 64-229.
- Guillén, Mauro F. (1994), *Models of Management: Work, Authority, and Organization in Comparative Perspective*, Chicago, University of Chicago Press.
- Hallerberg, Mark And J. Von Hagen (1997), "Sequencing and the Size of Budget: a reconsideration", *Centre for Economic Policy Research*, discussion paper n.º 1589.
- Hillman, Arye L. (2003), *Public Finance and Public Policy: Responsibilities and Limitations of Government*, New York, Cambridge University Press.
- Hymnan, David N. (1999), *Public Finance: A Contemporary Applications of Theory to Policy*, 6ª edição, Philadelphia, The Dryden Press.
- Hodd, C. (1996), "Exploring variations in Public Management Reforms of the 1980's" in Hans A. Bekke, J. L. Perry e Theo A. J. Toonen (org.), *Civil Services in Comparative perspective*, Indiana University Press.
- Hood, C. (1995), "Contemporary public management: a new global paradigm?" in *Public Policy and Administration*, Vol. 10, n.º 2, pp. 104-117.
- Hood, Christopher (1991), "A Public Management for All Seasons?" *Public Administration Review*, Vol. 69, pp. 3-19.
- Horn, Murray J. (1995), *The Political Economy of Public Administration: Institutional Choice in the Public Sector*, New York, Cambridge University Press.
- IMF (2007), *Report on the Observance of Standards and Codes: Fiscal Transparency Module*, Washington DC, IMF.
- IMF (2003), *Report on the Observance of Standards and Codes: Fiscal Transparency Module*, Washington DC, IMF.
- Jacobs, Davina (2009), "Capital Expenditures and the Budget" in <http://blog-pfm.imf.org/files/capital-expenditures-and-the-budget.pdf>, acedido em maio de 2009.

- Jordan, Hugues *et al* (2002), *O Controlo de Gestão: Ao serviço da Estratégia e dos Gestores*, 4ª edição, Lisboa, Áreas Editora.
- Kernzer, Harold (2006), *Project Management: A systems approach to planning, scheduling and controlling*, 9ª edição, New Jersey, John Wiley & Sons, Inc.
- Kickert, Walter J. M. (1997), *Public Management and Administrative Reform in Western Europe*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing limited.
- Kohler-Koch, Beate (1998), “A evolução e transformação da governação europeia”, *Análise Social*, Vol. XXXIII, n.º 148, pp. 659-684.
- Kraan, Dirk-Jan (2008), “Programme budgeting in OECD countries”, Maastricht, Graduate School of Governance, in http://www.governance.unimaas.nl/training_activities/seminar_series/PowerPoints/Dirk-Jan%20Kraan.pdf.
- Kristensen J. K. *et al* (2002), “Outcome focused Management and Budgeting” in *OECD Journal on Budgeting*, 1 (4), pp 7-34.
- Labasse, J. (1991), *L'Europe des Regions*, Paris, Flammarion
- Laffan, Bridgid e Johannes Linder (2005), “The Budget: Who Gets What, When and How?”, in Helen Wallace, William Wallace e Mark A. Pollack, *Policy-Making in the European Union*, Oxford University Press, Cap. 8, pp. 191-212.
- Loureiro, João (2008), “Política Orçamental na Área do Euro”, *Vida Económica*, Porto, Grupo Editorial Vida Económica.
- Marques, Albertino (1998), *Concepção e Análise de Projectos de Investimento*, Lisboa, Edições Sílabo.
- Martins, Guilherme W. d'Oliveira (2004), *A despesa Fiscal e o Orçamento do Estado no Ordenamento Jurídico Português*, Coimbra, Almedina.
- Mateus, Augusto (1994), *Política Económica: Notas Metodológicas*, ISEG, Lisboa.
- Milton, Friedman (1962, 2002), “The Role of Government in Free Society”, in *Capitalism and freedom*, University Chicago Press, Cap. II, pp. 22-36.
- Moreira, Vital (2001), “A Governabilidade: comentários” in AA. VV., *A Administração Pública no limiar do século XXI: os grandes desafios*, Oeiras, INA, pp. 147-154.
- Moreno, Carlos (2000), *Finanças Públicas – Gestão e Controlo dos Dinheiros Públicos*, 2.ª edição revista e aumentada, Lisboa, UAL.
- Mozzicafreddo, Juan (2001), “Modernização da Administração Pública e Poder Político”, in Juan Mozzicafreddo e Salis Gomes (org.), *Administração e Política: Perspectivas de reforma da Administração Pública na Europa e Estados Unidos*, Oeiras, Celta Editora, Cap. 1, pp. 1-33.
- Mozzicafreddo, Juan (2000) “O papel do cidadão na Administração Pública”, in AA. VV., *Fórum 2000. Renovar a Administração: Reforma do Estado e Administração Pública Gestonária*, Cap. 2, Lisboa, UTL/ISCSP, pp. 25-34.
- Musgrave, Richard A. (1983, 2000), *Public Finance in a Democratic Society*, Vol. III, Massachusetts, Edward Elgar Publishing.
- Musgrave, R. e P. Musgrave (1959, 1989), *Public Finance in Theory and Practice*, 6ª edição, McGraw-Hill, Book Company.
- Musgrave, R. (1986), “Public Finance in a Democratic Society”, *Collected Papers of Richard A. Musgrave*, Vol. II, Fiscal doctrine, Growth and Institutions, Great Britain, Wheatsheaf Books Ltd.
- OECD (2008), “OCDE Review of Budgeting in Portugal”, in <http://www.oecd.org/dataoecd/53/13/40140177.pdf>, acedido em abril de 2009.
- OECD (2008), “Lessons learned from Country Experiences in Implementing Performance Budgeting” in <http://www.dgo.pt/oe/SeminarioDGO/OCDEOrcamentacaoPorProgramasJunho2008/PerformanceBudgetingSeminar.pdf>
- OECD (2004), “The Legal Framework for Budget Systems: an International Comparison”, in *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 4, nº 3, Paris, OECD Publishing.
- OECD (2002a), “OECD Best Practices for Budgeting Transparency”, in *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 1, n.º 3, pp. 7-14.
- OECD (2002b), *Overview Of Results-Focused Management and Budgeting in OECD Member*, Paris, OECD Publications.
- OECD (1997), *Modern Budgeting*, Paris, OECD Publishing.
- Osborne, David e Ted Gaebler (1994), *Reinventando o Governo: Como o Espírito Empreendedor está transformando o sector público*, Brasília, MH Comunicação.
- Pacheco, F. (2003), “O Efectivo controlo da despesa pública”, *O Economista*, N.º 16, pp. 38-40.
- Pereira, Paulo T. (2008), *Economia e Finanças Públicas – Da teoria à Prática*, Coimbra, Almedina.
- Pereira, P. T. *et al* (2005), *Economia e Finanças Públicas*, Lisboa, Escolar Editora.
- Peters, B. Guy e Jon Pierre (2005), “Governanza sin Gobierno?: replanteándose la Administración” in Agustí Cerrillo e Martinez (org.), *La Gobernanza hoy: 10 textos de referència*, Colección Estudios Goberna, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, pp. 123-144.

- Peters, B. Guy (2001), *The Future of Governing: Four emerging models*, 2.^a edição revista, Lawrence, University Press of Kansas.
- Pitschas, Rainer (1993), “Aspects of Max Weber’s Theory on Bureaucracy and New Public Management approach”, *The Indian Journal of Public Administration*, Vol. XXXIX, n.º 4, Outubro-Dezembro, pp. 643-651.
- Podger, A. S. (2004), “Innovation with integrity: The public sector leadership imperative to 2020”, *Australian Journal of Public Administration*, Vol. 63, n.º 1, pp. 11-21.
- Pollitt, C., Sandra van Thiel e V. Homburg (2007), *New Public Management in Europe: adaptations and alternatives*, Basingstoke, Palgrave MacMillan.
- Pollitt, Christopher (2000), “Papeis alternativos para a avaliação no processo de Reforma da Gestão Pública” in AA.VV., *Moderna Gestão Pública: dos meios aos resultados*, Acta Geral do 2.º Encontro Nacional de Administração Pública, Instituto Nacional de Administração, pp. 45-56.
- Pollitt, Christopher e Geert Bouckaert (2004), *Public Management Reform: A comparative analysis*, 2.^a ed., New York, Oxford, University Press.
- Pollitt, C (2001), “Integrating Financial Management and Performance Management”, *OECD Journal on Budgeting*, 1(2), pp. 7-38
- Power, M. e Robert C. Laughlin (1992), "Critical theory and accounting", in Mats Alvesson Hugh C. Willmott (org.), *Critical Management Studies*, London, Sage, pp. 113-135.
- Ribeiro, José Joaquim Teixeira (1995), *Lições de Finanças Públicas*, Coimbra, 5.^a edição, Refundida e actualizada, Coimbra editora.
- Rocha, J. A. Oliveira (2001a), “Reforma Administrativa na Europa” in *Gestão Pública e Modernização Administrativa*, Oeiras, Instituto Nacional de Administração, Cap. IV, pp. 73-92.
- Rocha, J. A. Oliveira (2001b), “Reforma Administrativa em Portugal” in *Gestão Pública e Modernização Administrativa*, Oeiras, Instituto Nacional de Administração, Cap. V, pp. 93-119.
- Rocha, J. A. Oliveira (2000), “Modelos de Gestão Pública”, *Revista Portuguesa de Administração e Políticas Públicas*, Vol. I, n.º 1, pp. 6-16.
- Rocha, J. A. Oliveira (1991), *Princípios de Gestão Pública*. Lisboa, Editorial Presença.
- Roland, C. (2001), “Are all Public Spending Programs Equal? Priority Setting Approaches for Government Budgeting”, *Government Finance Review*, Vol. 17 n.º 4, pp. 18-23.
- Rose, Aiden (2003), *Results-Orientated Budget Practice in OECD Countries*, London, Overseas Development Institute, Working Paper n.º 209, pp. 1-68.
- Santos, Jorge Costa (1993), *Bem-Estar Social e Decisão Financeira*, Coimbra, Almedina.
- Schick, Allen (2003), “The Performing State: Reflection on an Idea Whose Time has Come but implementation Has not”, in *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 3, N.º 2, pp. 71-103.
- Schick, Allen (2001), “Does budgeting have a future?”, Maio, PUMA/SBO/WP, pp. 4-31.
- Schick, Allen (1990), “Budgeting for results: recent developments in five industrialised countries”, *Public Administration Review* n.º 50, Jan-Fev, pp. 26-34.
- Silva, Aníbal A. Cavaco e João L. César das Neves (1992), *Finanças Públicas e Política Macroeconómica*, Nova edição, Lisboa, Edição da Universidade Nova de Lisboa.
- Snowdon, B. e H. Vane (1997), *Reflections on the Development of Modern Macroeconomics*, UK, Edward Elgar Publishing Limited.
- Tavares, José F. F. (2004), *Estudos de Administração e Finanças Públicas*, Coimbra, Almedina.
- Tavares, José F. F. (2000), *Administração Pública e Direito Administrativo*, 3.^a edição, Coimbra, Almedina.
- Tavares, José F. (1999), *Linhas de evolução do Tribunal de Contas nos últimos 25 anos: comemorações dos 150 anos do Tribunal de Contas*, conferência de 6 de Julho de 1999, Tribunal de Contas.
- Temmes, Markku (1998), “Finland and New Public Management”, *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 64, pp. 441-456.
- Tompson, Fred (1998), “Public Economics and Public Administration” in J. Rabin B. Hildreth e J. Miller (org.), *Handbook of Public Administration*, 2.^a ed. New York, Marcel Dekker, pp. 995-1062.
- Torres, Maria do Rosário (2000), *Avaliação de Políticas Públicas. Razões para o recente desenvolvimento desta figura: a situação portuguesa. Um pretexto para discorrer sobre o binómio Estado/Sociedade civil*, Dissertação de Mestrado em Economia e Sociologia Histórica, Lisboa, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, UNL.
- Turner, Rodney J. (2008), *The Handbook of Project-Based Management*, 3.^a edição, Cambridge, McGraw-Hill.
- Twine, Fred (1994), *Citizenship and Social Rights: The Interdependence of Self and Society*, London, SAGE Publications.
- Von Hagen, J. e I. Harden (1996), “Budget Process and Commitment to Fiscal Discipline”, *International Monetary Fund*, Working Paper, Working Paper n.º 78.

LEGISLAÇÃO NACIONAL

Decreto-Legislativo Regional n.º 7/2008/A, de 24 de Março, regime jurídico do sector empresarial das Regiões Autónomas.

Decreto-Lei n.º 131/2003, de 28 de Junho, define os programas e medidas a inscrever no OE.

Decreto-Lei 26/2002, de 14 de Fevereiro, estabelece o regime jurídico dos códigos de classificação económica das receitas e das despesas públicas.

Decreto-Lei n.º 558/99, de 17 de Dezembro, alterado pelo DL n.º 300/2007, de 23 de Agosto, alterado pela Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro), regime Jurídico do sector empresarial do Estado.

Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho, que regulamenta o modelo de gestão de tesouraria do Estado.

Decreto-Lei n.º 232/97, de 3 de Setembro, Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP).

Decreto-Lei n.º 183/96, de 27 de Setembro, obrigatoriedade de elaboração dos Planos e Relatórios de Actividades dos organismos públicos.

Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho, Regime de Administração Financeira do Estado.

Decreto-Lei n.º 171/94, de 24 de Junho, esquema da classificação funcional das despesas públicas.

Decreto-Lei n.º 112/88, de 2 de Abril (revogado), classificador económico das despesas.

Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro, aprova o SIADAP e o QUAR.

Lei Orgânica n.º 1/2007, de 19 de Fevereiro, Lei de Finanças das Regiões Autónomas.

Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro, Lei das Finanças Locais.

Lei n.º 53-F/2006, de 29-12, regime jurídico do sector empresarial local.

Lei n.º 1/2005, de 12 Agosto, Constituição da República Portuguesa.

Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto, terceira alteração à Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, Lei de Enquadramento Orçamental.

Lei n.º 3/2004, de 15 de Janeiro, Lei dos Institutos Públicos.

Lei n.º 17/2000, de 8 de Agosto, Lei de Bases do Sistema de Solidariedade e de Segurança Social.

Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, Lei de Enquadramento Orçamental.

Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de Agosto, Lei de Estabilidade Orçamental.

Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro (revogada), Lei de Enquadramento Orçamental.

Lei n.º 8/90, de 20 de Fevereiro, Lei de Bases da Contabilidade Pública.

LEGISLAÇÃO COMUNITÁRIA

JO n.º C 325, de 24 de Dezembro de 2002 (versão compilada), Tratado que Institui a Comunidade Europeia (TCE).

JO n.º C 80, de 10 de Março de 2001, Tratado de Nice.

JO n.º C 340, de 10 de Novembro de 1997, Tratado de Amesterdão que altera o tratado da União Europeia, os tratados que instituem as comunidades europeias e alguns actos relativos a esses tratados.

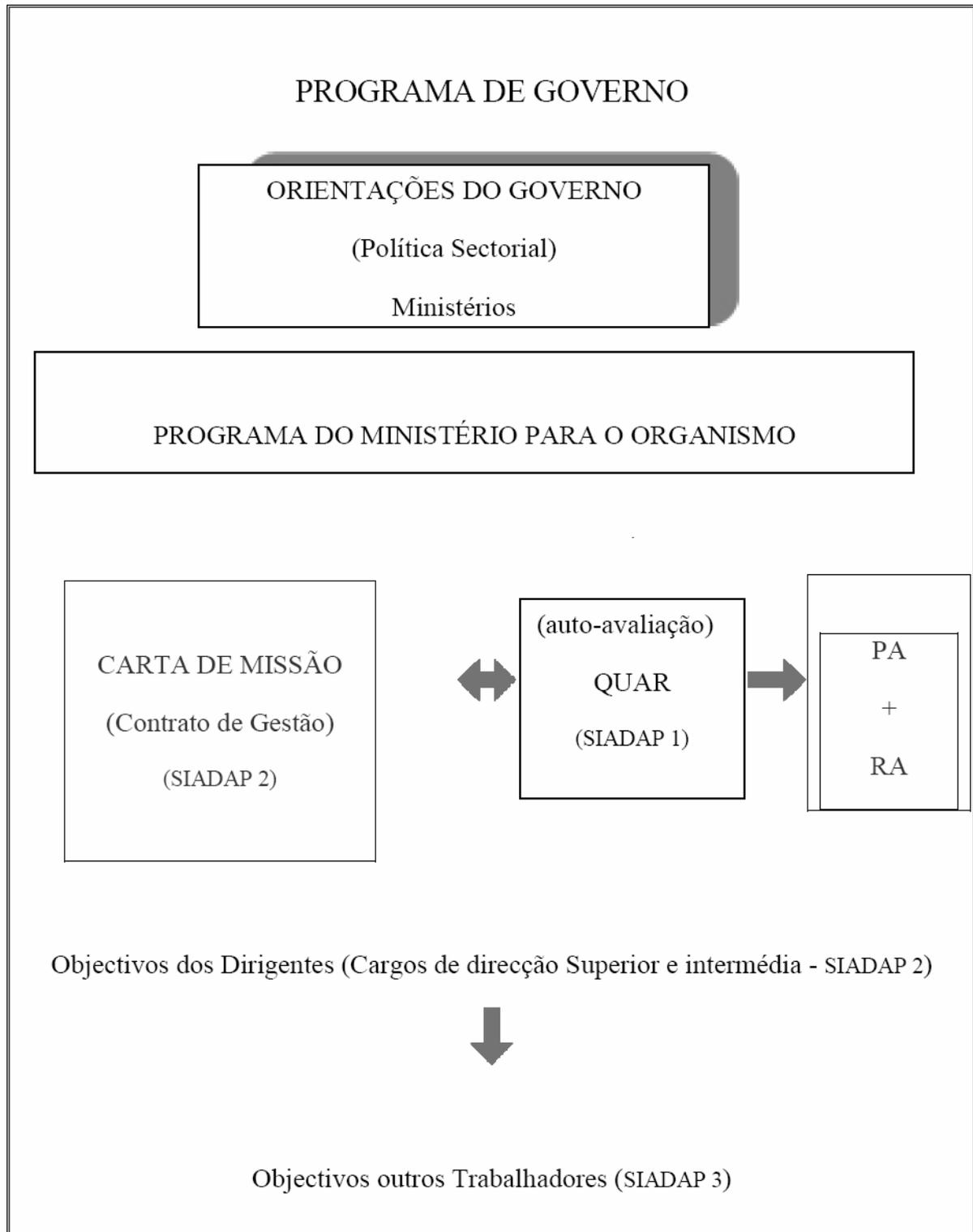
JO n.º C 191, de 29 de Julho de 1992, Tratado de Maastricht ou Tratado da União Europeia (TUE).

JO n.º L 179, de 9 de Julho de 2002, Regulamento (CE) n.º 1221/2002, relativo às contas não financeiras das Administrações Públicas.

JO n.º C 236, de 2 de Agosto de 1997, Resolução do Conselho Europeu sobre o PEC.

JO n.º L 209 de 2 de Agosto de 1997, Regulamento (CE) n.º 1466/97, de 7 de Julho de 1997 (alterado pelo Regulamento n.º 1055/2005, de 27 de Junho); Regulamento (CE) n.º 1467/97, de 7 de Julho de 1997 (alterado pelo Regulamento (CE) n.º 1056/2005, de 27 de Junho).

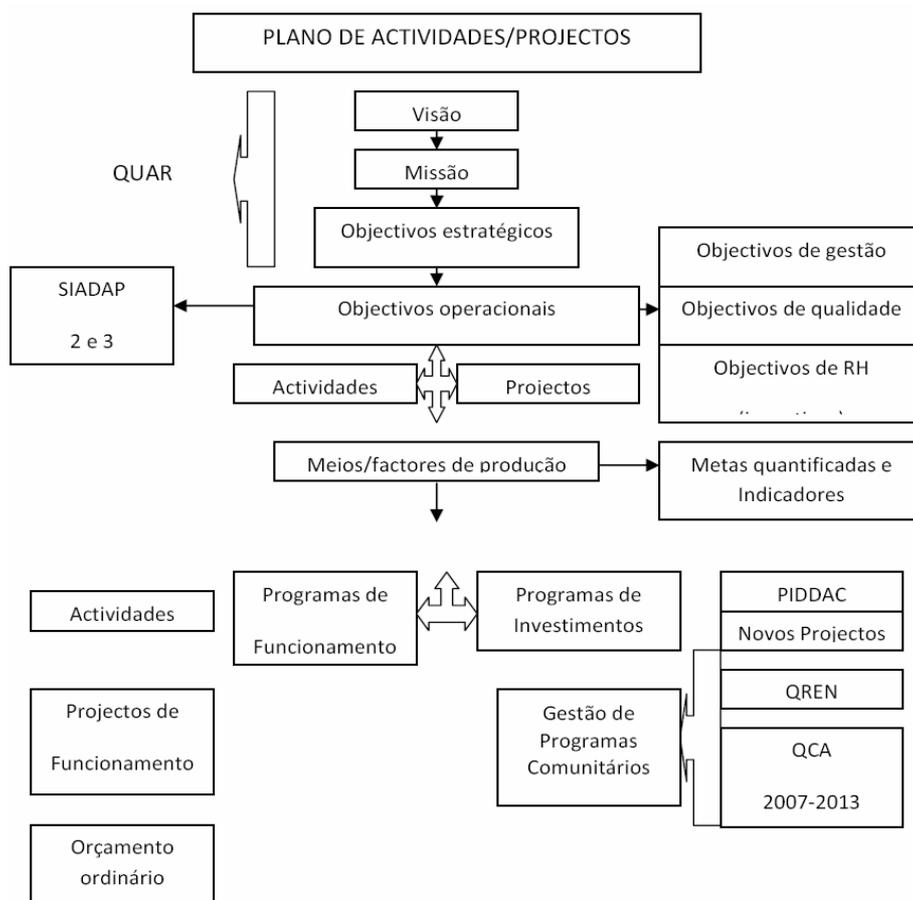
Anexo I – Metodologia de gestão da Orçamentação por Programas, interface entre a dimensão estratégica e a operacional (procedimento *top-down*).



Fonte: adaptado da CCDR.

Anexo II – Metodologia de Orçamentação por Programas: dimensão micro.

Ao nível micro, cada organismo e serviço público identifica o balanço social, os recursos financeiros e materiais, faz o alinhamento com a missão, desagrega os seus objectivos estratégicos (objectivos gerais de médio prazo) em operacionais (objectivos de curto prazo), e elabora o plano de actividades e de projectos, em termos de eficiência, economia, eficácia e qualidade (boa gestão).



Fonte: elaborado pelo próprio.

Anexo III – Evolução recente da OP: Programas inscritos no PIDDAC desde 2004.

ANO do OE	N.º Programas inscritos no OE	% PIB (estimativas)	Financiamento Total	
			Comunitário	Nacional
OE 2004	52 Programas	4.2%	44.5%	55.5 %
OE 2005	27 Programas 19 Programas de funcionamento	8%	39.5%	60.5%
OE 2006	28 Programas	3.2%	43.4%	56.6%
OE 2007	29 Programas	3.7%	37%	63%
OE 2008	29 Programas Programas 15 (QREN)	2.3%	50.5%	49.5%
OE 2009	30 Programas (26 programas)	2.2%	50%	50%

Fonte: o próprio (pareceres do Tribunal de Contas sobre a CGE, desde 2004).

Fonte legal: estruturação da despesa pública em programas, de acordo com o estipulado na Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, republicada pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto e no Decreto-Lei n.º 131/2003, de 28 de Junho.

FC: financiamento comunitário total (fundos estruturais e fundo de coesão), âmbito do QCA III (2000-2006).

FN: financiamento nacional total (tem origem no Capítulo 50 do OE e origem nos orçamentos das entidades executoras do PIDDAC, por sectores/Ministérios).

FN: investimento do plano por sectores e autofinanciamento.

O financiamento comunitário é especialmente importante nos programas orçamentais associados à execução dos Programas Operacionais que integram o actual QREN (2007-2013).

Anexo IV – Exemplo de uma estruturação de OP por ministério (OCDE).



Programme classification of a line ministry

Line items	Ministry	2007 (provisional results)	2008 (budget year)	2009	2010
Programme budget					
1	Programme 1				
2	Programme 2				
3	etc...				
	Total programmatic expenditure				
Administrative budget					
6	Core ministry				
7	Administrative agency 1				
8	Administrative agency 2				
	Total administrative expenditure				
	Total				



Vertical explanation of programme estimates in budget 2008

Programme 1	2007	2008 budget year	2009	2010
Estimate budget 2007				
Setbacks and windfalls				
Policy measure A				
Policy measure B				
Policy measure C				
Contribution from contingency fund				
Estimate budget 2008				

Fonte: Dirk-Jan Kraan (2008), *Programme budgeting in OECD countries*, Maastricht, Graduate School of Governance.

Curriculum Vitae

Vítor Manuel Solinho Salgado

Última actualização: 08/07/2009

Dados pessoais

Nome	Vítor Manuel Solinho Salgado
Sexo	Masculino
Data de nascimento	22 de Março de 1968
Naturalidade	Luanda, Angola
Nacionalidade	Portuguesa
Morada	Rua Maria de Lurdes Pintasilgo n.º 7, 9.º D Alta de Lisboa 1750-450 Lisboa, Portugal
Contacto	vitorsalgado@netcabo.pt 968 135 827
Ordens profissionais	Cédula Profissional n.º 10808 da Ordem dos Economistas. Cédula Profissional n.º 5-e-23554 da Ordem dos Enfermeiros.

Qualificações académicas

Data	De Outubro 2007 a Julho 2008.
Qualificação académica	Estudos Pós-Graduados.
Curso	Administração e Políticas Públicas.
Instituição de ensino superior	ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE-IUL), Lisboa, Portugal.
Classificação final	14 Valores
Data	De Março 2004 a Julho 2004.
Qualificação académica	Estudos Pós-Licenciatura
Curso	Especialização em Auditoria Financeira.
Instituição de ensino superior	ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE-IUL) – Overgest/ISCTE, Centro de Especialização em Gestão e Finanças, Lisboa, Portugal.
Classificação final	14 Valores
Data	De Outubro 1998 a Julho 2002.
Qualificação académica	Licenciatura
Curso	Organização e Gestão de Empresas
Instituição de ensino superior	Instituto Superior de Novas Profissões (INP), Grupo Universitário Lusófona, Lisboa, Portugal.
Classificação final	13 Valores
Data	De Outubro 1990 a Dezembro 1993.
Qualificação académica	Bacharelato
Curso	Enfermagem
Instituição de ensino superior	Escola do Serviço de Saúde Militar (ESSM) – Instituto Superior Politécnico Militar, Lisboa, Portugal.
Classificação final	15 Valores

Formação profissional
Outros cursos (mais relevantes)

Data	De Outubro 2002 a Dezembro 2002.
Formação profissional	Formação para obtenção de qualificação profissional de ROC.
Curso	Preparação profissional para o exame de admissão à OROC, 1º grupo de matérias (economia, direito, métodos quantitativos e matemática financeira)
Carga horária	136 horas.
Entidade formadora	Ordem dos Revisores Oficiais de Contas, Lisboa, Portugal (OROC).
Classificação final	Aproveitamento no exame geral do 1º grupo de matérias, 10 valores.

Aptidões e competências pessoais

Data	20 de Novembro de 2006.
Evento	Reunião
Temática	O papel da saúde na prevenção de acidentes e promoção da Segurança, Plano Nacional de Saúde e a Comissão Europeia.
Carga horária	7 horas (1 dia).
Entidade organizadora	Alto comissariado da saúde, com a participação da Comissão Europeia.
Conhecimentos adquiridos	Participação na reunião sobre Estratégias Nacionais para a Prevenção de Acidentes e Promoção da Segurança em Portugal.
Data	22 e 23 Outubro 2003.
Evento	I Encontro Nacional de Futuros Gestores de Recursos Humanos.
Temática	Recursos Humanos – Novas perspectivas intersectoriais de gestão de pessoal.
Carga horária	14 horas (2 dias).
Entidade organizadora	Associação Portuguesa de Gestores e Técnicos de Recursos Humanos.
Conhecimentos adquiridos	Participação no 1º Encontro Nacional de Futuros Gestores de Recursos Humanos.
Data	24 de Março de 1999.
Evento	I Simpósio Internacional.
Temática	Gestão da Qualidade no Sistema de Saúde Português.
Carga horária	7 horas (1 dia).
Entidade organizadora	Instituto Português da Qualidade (IPQ) e Hospital de Santa Cruz.
Conhecimentos adquiridos	Participação no 1º Simpósio Internacional sobre “Sistemas da Qualidade nos Serviços de Saúde”.

Conhecimentos de línguas

Línguas	Ler				Falar				Escrever			
	Sofrível	Suficiente	Bem	Muito Bem	Sofrível	Suficiente	Bem	Muito Bem	Sofrível	Suficiente	Bem	Muito Bem
Francês		√				√				√		
Inglês			√				√				√	
Espanhol			√			√			√			

Aptidões e competências de informática

Sistema Operativo	Tecnologia Microsoft	Aplicações informáticas	Dispositivos de armazenamento de dados	Internet
Windows XP, Vista	Office XP Office 2007	- CRM software (MKT) - ERP software - IDEIA server (auditoria) - Primavera software	CD, DVD, Pen Drive, Memória flash USB	Correio electrónico, Comunicações e Vídeo-conferência, <i>Research</i>

Experiência profissional

Data	De Maio 2007-Actual
Função/Categoria profissional	Enfermeiro do trabalho
Conteúdo funcional	Enfermeiro: responsável pela prestação e gestão de cuidados de enfermagem aos trabalhadores da Câmara Municipal de Lisboa, no âmbito da vigilância de saúde no trabalho (legislação de SHST).
Entidade empregadora	Câmara Municipal de Lisboa (DMRH/DFSHS/DSHS).
Sector de actividade	Sector Público Administrativo, Administração Pública Local (Saúde).
Data	De Março 2008 -Actual
Função/Categoria profissional	Economista: consultor técnico de gestão, áreas orçamental e financeira.
Conteúdo funcional	Economista: análise económico-financeira, cálculos de matemática financeira, análise de dados estatísticos de economia, análise de projectos de investimento nos sectores da energia e obras.
Entidade empregadora	Não aplicável (vários tribunais judiciais).
Sector de actividade	Prestação de serviços de economia e gestão empresariais no âmbito de realização de perícias judiciais.
Data	De Março 2003 -Actual
Função/Categoria profissional	Gestão: Consultor técnico de gestão de empresas na área orçamental
Conteúdo funcional	Gestor: elaboração de documentos de prestação de contas previsionais, análise de resultados, análise financeira e elaboração de estatísticas.
Entidade empregadora	Várias micro e PME's nas actividades de publicidade, turismo e obras.
Sector de actividade	Sector privado
Data	De Janeiro 2005 a Outubro 2006.
Função/Categoria Profissional	Auditoria financeira e gestão: Auditor financeiro.
Conteúdo Funcional	Auditor financeiro: funções no âmbito das competências da profissão de economista, análise económico-financeira, planeamento e gestão orçamental, auditoria e gestão fiscal de micro e PME's.
Entidade Empregadora	S Cetconta, Lda., Setúbal.
Sector de Actividade	Sector privado, gabinete de estudos técnicos de contabilidade, economia, gestão e fiscalidade (prestação de serviços de especialistas de profissões intelectuais e científicas nas áreas da economia e gestão.

Experiência profissional (continuação)	
<p>Data</p> <p>Função/Categoria Profissional</p> <p>Conteúdo funcional</p> <p>Entidade Empregadora</p> <p>Sector de actividade</p>	<p>De Maio 2001 a Novembro 2004.</p> <p>Enfermagem Hospitalar: Enfermeiro generalista</p> <p>Enfermeiro: responsável pela prestação e gestão de cuidados de enfermagem no inter-operatório de várias valências médico-cirúrgicas. Integração de novos enfermeiros em contexto de cuidados de enfermagem nas salas de operação.</p> <p>Hospital Particular de Lisboa, HOPALIS.</p> <p>Sector privado de saúde, Sistema de Saúde Português.</p>
<p>Data</p> <p>Função/Categoria Profissional</p> <p>Conteúdo funcional</p> <p>Entidade Empregadora</p> <p>Sector de actividade</p>	<p>De Junho 1996 a Novembro 2001.</p> <p>Enfermagem Hospitalar: Enfermeiro.</p> <p>Enfermeiro: responsável pela prestação e gestão de cuidados de enfermagem ao indivíduo, à família e à população em geral, em regime hospitalar.</p> <p>Ministério da Saúde, Administração Regional de Saúde de Lisboa e Vale do Tejo (ARSLVT), prestador de cuidados de saúde do Serviço Nacional de Saúde (SNS), Centro Hospitalar de Lisboa, Lisboa.</p> <p>Sector Público Administrativo, Administração Pública Central (Saúde).</p>
<p>Data</p> <p>Função/Categoria Profissional</p> <p>Conteúdo funcional</p> <p>Entidade Empregadora</p> <p>Sector de actividade</p>	<p>De Janeiro 1994 a Maio 1996.</p> <p>Enfermagem Hospitalar e Naval: Enfermeiro.</p> <p>Enfermeiro: responsável pela prestação e gestão de cuidados de enfermagem aos militares efectivos da Marinha de Guerra Portuguesa.</p> <p>Ministério da Defesa, Armada Portuguesa.</p> <p>Sector Público Administrativo, Administração Pública Central (Defesa).</p>

Vítor Manuel Solinho Salgado

Lisboa, 9 de Julho de 2009