

Legislar a orgânica das entidades sob a tutela central da Cultura: evolução do panorama legislativo no período democrático em Portugal. No quadro da sua progressiva autonomização como sector político próprio, a orgânica das entidades sob tutela central da Cultura em Portugal tem sido reconfigurada por reformas legislativas, impactando a sua autonomia formal. A compilação dos diplomas legais que configuraram a orgânica destas organizações entre 1974-2022 e a sua conversão gráfica em cronologias permite a análise longitudinal deste sector na administração central do Estado. Neste artigo identificam-se fenómenos e tendências (concentração e desconcentração orgânica, prevalência de estatutos jurídicos, fluxo de transferências de competências e instabilidade legislativa), equacionam-se as eventuais causas da sua evolução e problematizam-se as implicações na autonomia dos organismos.

PALAVRAS-CHAVE: políticas culturais; organizações culturais; reformas da administração pública; autonomia organizacional.

Legislating cultural organisations under central government: evolution of the public entities organic laws in the Portuguese Ministry of Culture. In the context of its autonomisation as a political sector, the organisational structure of the entities under central supervision of Culture in Portugal has been reconfigured by legislative reforms, impacting their formal autonomy. The compilation of the legal diplomas that shaped these organisations between 1974-2022 and their graphic conversion into chronologies allows for a longitudinal analysis of this sector's central state administration. This article identifies phenomena and trends (organic concentration and deconcentration, prevalence of legal statutes, transfers of competences and legislative instability), analyses the possible causes of their evolution and problematises the implications for the autonomy of the organisations.

KEYWORDS: cultural policy; cultural organisations; Public Administration reforms; organisational autonomy.

TIAGO MENDES

PEDRO COSTA

Legislar a orgânica das entidades sob a tutela central da Cultura: evolução do panorama legislativo no período democrático em Portugal

INTRODUÇÃO

Desde a sua progressiva autonomização como sector político próprio na administração central do Estado em Portugal, na segunda metade do século xx, a orgânica da tutela da Cultura¹ e dos organismos públicos desta dependentes em algum grau² tem sido objecto de múltiplas reconfigurações e reformas. Sendo estes organismos agentes relevantes das políticas públicas de cultura a múltiplos níveis, as suas reconfigurações estruturais – sob a forma de múltiplos estatutos jurídicos³ – impactam a implementação do serviço público que fundamenta a sua existência.

O campo teórico das políticas públicas e da teoria institucional leva-nos a considerar a autonomia formal das entidades como um factor importante na análise da sua actuação. Segundo Verhoest *et al.* (2004), uma das subdimensões

1 À semelhança de Garcia *et al.* (2014, p. 59), opta-se pelo termo *tutela da Cultura* para designar o organismo governamental responsável pela área da cultura, atendendo a que ao longo dos anos adopta a configuração de um ministério (próprio ou conjunto com outras áreas governativas), secretaria de Estado; ou um(a) ministro/a ou secretário/a de Estado (sem ministério nem secretaria).

2 O exercício de poder da tutela sobre os organismos pode tomar a forma de *direcção, tutela, superintendência* ou outras previstas nos seus estatutos. Para efeitos de simplificação desta variedade de relações formais, utilizar-se-á o termo *tutela* como conceito-albergue.

3 Por exemplo, direcção-geral, instituto público, empresa pública, fundação pública, entre outros.

que impactam a autonomia formal é a *autonomia legal*, determinada pela legislação no contexto de um sistema jurídico nacional. Johnson, Marcinkowski e Sześciło (2021) defendem que a autonomia formal das organizações públicas é ditada por regras, consagradas legalmente a partir das intenções governamentais, estruturando as organizações, desempenhando um papel importante no seu desenho orgânico e impactando os seus processos de governança. Hanretty e Koop (2013) destacam a importância do controlo governamental formal na análise das práticas das organizações (nomeadamente por via do quadro legal e da normatividade jurídica), mesmo ressaltando que uma análise da autonomia destes organismos deva ser complementada por outras dimensões para lá da esfera legislativa.⁴

A autonomia formal das organizações pode ser reconfigurada na sequência de reformas da administração pública, por via de escolhas governamentais que ditem mudanças deliberadas nas estruturas ou processos das organizações sob tutela estatal (Pollitt e Bouckaert, 2011). Apesar de estas reformas poderem tomar formas diversas, consoante os contextos nacionais respectivos, é possível a detecção de tendências internacionais, como a resultante da disseminação dos princípios englobados no movimento New Public Management, originado nos países anglo-saxónicos na década de 1980 e disseminado internacionalmente, nomeadamente para o panorama legislativo europeu. Entre outros efeitos, o New Public Management gerou um aumento substancial das agências e organizações governamentais, bem como uma desconcentração e uma promoção da autonomia destes organismos (Pollitt *et al.*, 2001, p. 272).

As reformas da administração pública têm vindo a ser estudadas em múltiplos contextos nacionais, nomeadamente através do mapeamento das reconfigurações orgânicas dos ministérios e respectivas organizações. Visscher e Robalino (2018), por exemplo, num estudo sobre este fenómeno no governo do Equador, listam um corpo de literatura de diversos países europeus que aplicam metodologias semelhantes à deste artigo, nomeadamente na escolha dos indicadores considerados (Rolland e Roness, 2011; Hajnal, 2012; Sarapuu, 2012; Nakrošis e Budraitis, 2012; Hardiman *et al.*, 2014). Cada um destes estudos propõe uma classificação e sistematização dos fenómenos legislativos que impactam a configuração estrutural das organizações estatais.

4 Este artigo foca-se exclusivamente na dimensão formal da autonomia dos organismos públicos; não obstante, refira-se o contributo da literatura sobre autonomia organizacional e controlo governamental (Verhoest *et al.*, 2004; Van Thiel *et al.*, 2012; Bach, 2016; Bach, Hammerschmid e Löffler, 2020) na consideração das várias dimensões analíticas. O desfasamento entre autonomia formal e informal carece de sistematização científica, em especial no sector da cultura e no contexto português.

Neste contexto, a configuração orgânica – determinada política e legislativamente – impacta as condições de governança das organizações, relacionando as preferências dos governantes que as tutelam e as dos responsáveis que as administram. Pela forma como afecta a consolidação institucional das organizações e as condições de implementação da sua missão, a análise da evolução orgânica destas entidades torna-se um primeiro passo fundamental para qualquer eventual avaliação mais global da sua actuação, bem como para a aferição dos riscos e oportunidades de eventuais futuras reformas.⁵

Este artigo visa o mapeamento da evolução da configuração orgânica dos organismos sob a tutela central da Cultura, em Portugal, no período democrático. Para tal, cinge-se a pesquisa a uma categoria muito específica dentro do vasto panorama da produção legislativa para o sector da Cultura em Portugal (Garcia *et al.*, 2014, p. 21), considerando-se apenas os diplomas legais relativos à instituição e evolução orgânica destas entidades tuteladas.⁶

A orgânica da tutela *em si* – nomeadamente a sua configuração enquanto secretaria de Estado, ministério ou sob outras formas – já foi alvo de estudos (Ramos, 2009, pp. 269-280; Garcia *et al.*, 2014, pp. 31-34). Este artigo incide sobre a orgânica *das entidades tuteladas*, a qual carecia de sistematização científica. Isto porque uma análise de conteúdo dos decretos-lei (DL) que instituem as leis orgânicas da tutela da Cultura, publicadas após a Revolução dos Cravos de 1974,⁷ não permite a identificação da totalidade do universo dos organismos tutelados nesta área governamental. Efectivamente, o conhecimento panorâmico dessa tutela carece da observação cruzada de outras alterações legislativas aos organismos ocorridas no intervalo entre a publicação desses diplomas legislativos,⁸ que podem ser lidos como momentos “balizadores” –

5 O presente artigo constitui-se como uma etapa do programa de investigação (tese de doutoramento) de Tiago Mendes (sob orientação de Pedro Costa). A análise das relações político-administrativas e do seu impacto na governança das organizações carece de um prévio mapeamento cronológico da evolução orgânica das entidades, enquanto reflexo da sua autonomia legal. A utilidade deste *output* parcial da tese justificou a opção por um artigo próprio, tendo-se alargado o período de observação e interpretado os resultados à luz de vias analíticas complementares aos objectivos da tese.

6 Contemplam-se, por exemplo, a definição dos estatutos, atribuições e competências das organizações, explicitando determinações relevantes na configuração interna das organizações.

7 Ver DL 340/77, de 19 de Agosto; DL 498-C/79, de 21 de Dezembro; DL 59/80, de 3 de Abril; DL 106-H/92, de 1 de Junho; DL 42/96, de 7 de Maio; DL 215/2006, de 27 de Outubro; DL 126-A/2011, de 29 de Dezembro.

8 Algumas leis orgânicas de Governo incluem um elenco actualizado dos organismos sob a tutela da Cultura, constituindo um complemento informacional no intervalo entre leis orgânicas da tutela formalmente em vigor mas entretanto “desactualizadas”: ver DL 329/87, →

retratos tirados num determinado momento – da orgânica da tutela mas não reflectem exaustivamente a totalidade dos fenómenos nela ocorridos.

Esta não se trata da primeira abordagem a este tema; de facto, este artigo assume-se como herdeiro de um trabalho de Ramos (2009), intitulado “Direito administrativo da cultura”, relativo à evolução do direito administrativo e às reconfigurações orgânicas da tutela da Cultura e dos organismos desta dependentes. Esse estudo contemplava a evolução até às alterações ocorridas em 2006 no contexto do PRACE.⁹ O levantamento da orgânica das entidades tuteladas elaborado por Ramos foi o ponto de partida para a elaboração do presente artigo, na medida em que se afigurava necessário actualizá-la. Refira-se, a este propósito, a sistematização da orgânica dos serviços desta tutela entre 1986 e 2017, elaborada por Felizes (2018, pp. 43-45), bem como alguns trabalhos que foram expondo este panorama em balizas temporais mais estritas (Gomes, Lourenço e Martinho, 2006; Vargas, 2021). Para além destes, outros estudos sistematizaram a configuração dos organismos sob esta tutela, embora circunscrevendo a análise a um subsector ou organização de forma isolada (Gama, 2013; Martinho e Matos, 2014; Ribeiro, 2014; Pimentel, 2019; Mesquita, 2021; Neves, 2021). Assim, revelava-se necessária uma perspectiva integradora que permitisse uma comparação longitudinal entre os organismos públicos dos vários subsectores tutelados.

Adopta-se, no presente artigo, uma abordagem analítica sustentada e traduzida numa componente gráfica que permite uma análise comparativa, detectando fenómenos e tendências transversais e particulares. Assim, e relativamente ao levantamento de Ramos (2009), procede-se: a uma actualização do mesmo, incluindo o panorama legislativo posterior a 2007; a uma tradução do mesmo de forma visual, por meio de infografias cronológicas; e a uma análise e problematização a partir de abordagens analíticas alternativas, no âmbito das políticas públicas.¹⁰ Embora parte da síntese visual do nosso artigo se aproxime dos quadros-síntese de Felizes (2018), as diferenças metodológicas na pesquisa e tradução visual dos dados permitiu, com o nosso foco nos diplomas legais, o enriquecimento das infografias cronológicas com variáveis que permitem a leitura dos fenómenos organizacionais em curso.¹¹

→ de 23 de Setembro; DL 296-A/95, de 17 de Novembro; DL 251-A/2015, de 17 de Dezembro; DL 169-B/2019, de 3 de Dezembro; DL 32/2022, de 9 de Maio.

9 Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado.

10 Recomenda-se, ainda assim, a leitura de Ramos (2009), cuja abordagem descritiva permite compreender detalhadamente as implicações de cada diploma para os organismos.

11 O cruzamento das fontes mobilizadas na nossa metodologia com as fontes mobilizadas por Felizes (2008) – i.e. a consulta da Conta Geral do Estado – permite uma validação das infografias a que chegámos por métodos distintos; e, simultaneamente, uma demonstração →

Assim, e em resumo, o levantamento e compilação da legislação orgânica referente às entidades sob tutela da Cultura em Portugal no período democrático, bem como a sistematização visual dessa evolução, enforma neste artigo uma análise longitudinal que pretende identificar tendências comuns e fenómenos de diferenciação entre os diversos organismos tutelados (e subsectores em que se inscrevem), apurando possíveis variáveis explicativas que impactam as reformas. Para além do próprio *output* infográfico *per se*, que vale por si mesmo como resposta à lacuna de sistematização identificada,¹² o artigo procura identificar os principais fenómenos e tendências na evolução orgânica dos organismos sob tutela central da Cultura em Portugal (fusões e cisões organizacionais, alteração do estatuto jurídico e transferência de competências). Propõe-se ainda uma reflexão indutiva sobre as implicações destes fenómenos para os organismos e sobre algumas das variáveis que poderão contribuir para a explicação das tendências observadas.

METODOLOGIA

Tendo por fonte principal a historiografia do direito administrativo da Cultura elaborada por Ramos (2009), procedeu-se à identificação dos diplomas legislativos que definiram ao longo do tempo a orgânica das entidades tuteladas pela administração central da Cultura.¹³ A partir dessa primeira compilação, procedeu-se a uma metodologia de pesquisa exploratória no Diário da República Electrónico¹⁴ (DRE) que pretendia identificar outros diplomas legais relevantes que precedessem os diplomas identificados ou lhes sucedessem. Para tal, optou-se por duas estratégias complementares: (1) como método de identificação de diplomas legais *a jusante* do diploma em consulta, utilizou-se a ferramenta de análise legislativa “modificações”, constante na barra lateral do *website*, que elenca diplomas que ditaram alterações ao mesmo, com o propósito de identificar diplomas relevantes posteriores; e, (2) como método de identificação de diplomas legais *a montante* do diploma em consulta, procedeu-se à consulta do conteúdo de cada diploma legal – nomeadamente o preâmbulo e a norma revogatória – no sentido de identificar diplomas relevantes anteriores.

da complexidade e carácter não compreensivo que caracteriza a tentativa de reconstituição orgânica da tutela ao longo das décadas.

12 Sublinha-se a importância e a centralidade dos Anexos A e B como *outputs* fundamentais deste artigo.

13 São igualmente incluídos nesta recolha os organismos co-tutelados por outras áreas de actuação governamental, desde que entre as suas tutelas esteja a Cultura. Não se problematizam neste artigo eventuais consequências decorrentes da co-tutela.

14 www.dre.pt.

Para além disso, a consulta do conteúdo dos diplomas legais revelou a existência de outros organismos tutelados, o que nos permitiu pesquisar no DRE por diplomas orgânicos relativos aos mesmos, alargando o panorama da tutela da Cultura em observação. A base de dados de trabalho que resultou desta pesquisa exploratória resultou na compilação de 340 diplomas legais, entre decretos-lei, decretos regulamentares, decretos normativos, despachos, leis, portarias, resoluções e resoluções do Conselho de Ministros. Não obstante a possibilidade de existirem outros diplomas não detectados, esta recolha foi exaustiva no âmbito dos critérios metodológicos adoptados.

Embora a recolha de diplomas legais não tenha discriminado tipologias organizacionais, para efeitos deste artigo focámo-nos – quer por motivos pragmáticos e contingências do estudo, quer pelo racional de selecção adiante explicitado – não no universo completo dos órgãos com alguma relação de dependência com a tutela da Cultura, mas sim nas entidades inscritas no perímetro da administração directa do Estado, da administração indirecta do Estado e do sector empresarial do Estado (Amaral, 2015).

Para este conjunto circunscrito, procedeu-se à conversão da informação contida na base de dados para infografias cronológicas que permitissem a leitura visual da evolução orgânica destas entidades e do fluxo de diplomas legislativos que as configuraram a cada momento. Por ser impraticável e prejudicial à própria leitura o desenho de uma cronologia única, optou-se pela reunião dos organismos em subconjuntos, produzindo-se uma infografia cronológica para cada um. A criação destes subconjuntos partiu da consideração das áreas culturais ou subsectores sob a tutela da Cultura, também adoptados no trabalho de Ramos (2009), com algumas adaptações, justificadas pela priorização dada à síntese da apresentação gráfica dos resultados: *artes; cinema; comunicação social* (nos períodos em que foi tutelada pela Cultura); *livro, bibliotecas e arquivos; organismos de produção artística* (teatro, bailado e música); *património cultural* (museus, monumentos e arqueologia); *serviços centrais, relações internacionais, planeamento, inspecção e direito de autor*; e *organismos regionais* (delegações/direcções regionais de Cultura). As oito cronologias podem ser consultadas no Anexo A.

O Anexo B contém o elenco dos restantes órgãos identificados por via desta metodologia de recolha de dados, mas que não foram convertidos em infografias e sobre os quais não incidiu a nossa análise. Não obstante o seu interesse, foram diferenciados e não incluídos pela especificidade das suas funções, tipologia jurídica ou natureza da relação com a tutela: ora por desempenharem apenas funções consultivas, ora por não constituírem formalmente uma entidade/órgão, ora por aquando da sua constituição serem desde logo assumidos como tendo uma natureza temporária, ora pela sua

articulação interministerial ou com outras entidades externas do sector privado e do terceiro sector, entre outras especificidades. Incluem-se nesta lista: os fundos, academias, fundações, órgãos consultivos, comissões, estruturas de missão, planos, redes, outros órgãos com o Estado como fundador (por exemplo, associações ou empresas), alguns órgãos de especial relevo mas integrados na orgânica de entidades na administração directa do Estado e, por fim, algumas entidades dos serviços centrais e museus que não foi possível situar graficamente nas cronologias respectivas devido a falta de informação providenciada pelos dados. O Anexo B contém a referência aos diplomas legais e/ou outras fontes que fundamentam a sua existência e o seu enquadramento na relação com a tutela da Cultura. Ressalve-se que este trabalho de compilação não se assume como totalmente compreensivo, atendendo às limitações e contingências deste estudo, mas constitui um importante ponto de partida para futuros trabalhos que possam vir a desenvolver e/ou completar este panorama.

Após o desenho e elaboração das infografias cronológicas, procedeu-se a uma análise longitudinal da informação contida nas mesmas, que se pautou por três objectivos: a detecção dos fenómenos organizacionais observados (fusões e cisões organizacionais, alteração do estatuto jurídico e transferência de competências); a aferição de tendências/padrões a partir dos fenómenos detectados; e a exploração indutiva de um conjunto de reflexões que problematizam os dados compilados.

RESULTADOS DE BASE: INFOGRAFIAS CRONOLÓGICAS

O Anexo A é composto pelas oito infografias cronológicas relativas aos seguintes subsectores sob a tutela da cultura: (I) artes; (II) cinema; (III) comunicação social; (IV) livro, bibliotecas e arquivos; (V) organismos de produção artística; (VI) património cultural; (VII) serviços centrais, relações internacionais, planeamento, inspecção e direito de autor; e (VIII) organismos regionais.

Em cada infografia, o eixo horizontal representa o fluxo temporal desde 1970 até 2022. No eixo vertical encontra-se a denominação de cada organismo.¹⁵ As barras horizontais representam o período de existência de cada

15 A opção facilita a consulta de uma organização a partir do seu nome, mas dita consequências para a leitura: uma mudança de nome é sempre acompanhada de uma nova orgânica, mas por vezes não representa uma alteração muito substancial; pelo contrário, podem por vezes dar-se alterações muito substanciais na orgânica de uma organização sem quebra de linha associada (visto a denominação da entidade se manter).

organismo. A cor de cada barra representa uma tipologia do enquadramento jurídico de cada organismo: serviços integrados da tutela/administração directa do Estado (verde), pessoas colectivas de direito público/administração indirecta do Estado (azul) e sector empresarial do Estado (rosa). Ao longo da barra podem encontrar-se assinalados os momentos em que se regista uma alteração orgânica: cada alteração é associada ao diploma legislativo correspondente (com *link* para consulta no DRE). As setas de maior dimensão representam transferências muito substanciais de competências – por norma, associadas à extinção de um organismo e/ou à criação de outro(s). As setas de menor dimensão representam igualmente transferências de competências, mas de menor expressão.

DISCUSSÃO DOS RESULTADOS: ANÁLISE LONGITUDINAL

IDENTIFICAÇÃO DE FENÓMENOS E TENDÊNCIAS

Embora a análise dos diplomas legais pudesse permitir, hipoteticamente, a aferição de outros fenómenos relevantes para a orgânica da tutela, a Tabela 1 elenca os três tipos de fenómeno em que nos focámos para efeitos deste artigo, cada um dos quais com uma tradução visual nas infografias.

A partir da observação de cada um destes fenómenos, identificamos tendências que contribuem para uma leitura de conjunto da evolução orgânica ocorrida nas entidades sob tutela da Cultura. As tendências que nos propomos identificar não se aplicam necessariamente de igual forma em todos os subsectores da tutela da Cultura; a nossa análise procura um nexo nas alterações ocorridas no panorama global da tutela, não desconsiderando as particularidades de cada subsector e organização. O diagnóstico de tendências foca-se na evolução da tutela a partir de 1980 – momento da publicação da primeira lei orgânica da tutela dotada de alguma estabilidade (DL 59/80, de 3 de Abril), dado que as duas anteriores estão em vigor por um período reduzido. A partir de cada um dos fenómenos identificados, no universo dos organismos sob tutela da Cultura constantes no Anexo A, identificamos tendências a três níveis: quantidade de organismos, como indicador do volume da tutela e do seu grau de especialização e centralização; flutuação do estatuto jurídico dos organismos, como indicador parcial da sua autonomia formal; e transferência de competências entre organismos, como indicador de dinâmicas de reorganização orgânica *intra* e *extra* tutela.

No que toca à quantidade de organismos, identificaram-se períodos de concentração, estabilidade e desconcentração orgânica. Uma leitura simplificada desta dimensão identifica um tendencial crescimento da quantidade de

TABELA 1
Fenómenos observados

Fenómeno	Breve descrição	Exemplo
Fusões e cisões organizacionais	Uma fusão ocorre quando um conjunto de organismos são aglomerados num só, recém-criado.	<i>Subsector do património cultural.</i> Em 2007, o IPM e o IPCR são objecto de fusão e é criado o IMC.
	Uma cisão ocorre quando um organismo é extinto e se subdivide por vários outros recém-criados.	<i>Subsector do livro, bibliotecas e arquivos.</i> Em 1997, o IBNL é alvo de uma cisão e subdivide-se na BNP e no IPLB.
Alteração do estatuto jurídico	As alterações do regime jurídico de um dado organismo, em particular quando passa de um dos enquadramentos da seguinte lista para outro: • Serviço integrado da tutela • Pessoa colectiva de direito público • Sector empresarial do Estado	<i>Subsector dos organismos de produção artística.</i> Em 1997, o TNDMII é constituído como instituto público; em 2004 torna-se sociedade anónima de capitais públicos; e em 2007 torna-se entidade pública empresarial.
Transferência de competências	Quando um organismo sob tutela da Cultura acolhe competências de um organismo de outra tutela governamental; ou quando perde competências para um organismo de outra tutela governamental.	<i>Subsector dos serviços centrais, relações internacionais, planeamento, inspecção e direito de autor.</i> Em 2017, o GEPAC acolhe competências da Agência para o Desenvolvimento e Coesão (Ministério do Planeamento e das Infra-Estruturas).
	Quando um organismo sob tutela da Cultura transfere competências para outro organismo sob a mesma tutela.	<i>Subsector das direcções regionais de cultura.</i> Entre 2007 e 2012, as DRC acolhem algumas competências do IPPAR, DREMNI, IGESPAR e IMC.

Fonte: elaboração própria a partir dos dados compilados no Anexo A.

organismos até ao início da década de 2000, e uma posterior contracção desde então. Uma leitura mais fina identifica não duas, mas cinco fases.¹⁶

No que toca à flutuação do estatuto jurídico dos organismos, distinguimos períodos de aumento e redução do seu grau de dependência formal face à tutela e do seu enquadramento na orgânica da mesma. Este eixo parte de uma

16 Ressalva: neste indicador, o subsector do cinema mantém absoluta estabilidade desde 1980 até 2022, com dois organismos. Por ter sido tutelado pela Cultura apenas em períodos estritos, opta-se por não incluir o sector da comunicação social na análise deste indicador.

distinção entre três conjuntos,¹⁷ ordenados por ordem crescente da sua autonomia formal: serviços integrados da tutela,¹⁸ pessoas colectivas de direito público¹⁹ e o sector empresarial do Estado²⁰ (Amaral, 2015). Observando a evolução do estatuto jurídico e do enquadramento das entidades na organização da tutela da Cultura a partir de 1980, distinguimos períodos em que predominam cada um destes estatutos jurídicos; detectando-se realidades assimétricas entre os diversos subsectores, sintetizadas na Tabela 3.

Alguns subsectores revelam estabilidade neste indicador ao longo dos quarenta anos em análise; noutros subsectores, detectam-se alterações na predominância de determinados estatutos jurídicos face a outros. Pese embora uma

TABELA 2
Tendências de evolução da quantidade de organismos (1980-2022)

Fases	Tendência
1.ª Fase (1980-1991)	Significativa estabilidade institucional e paulatina consolidação da tutela da Cultura nas orgânicas governamentais, por meio da criação de alguns novos organismos.
2.ª Fase (1991-1996)	Fase ambígua, com alterações algo contraditórias, verificando-se tendência de desconcentração no património cultural, tendência de concentração nos livros, bibliotecas e arquivos e nos serviços centrais, relações internacionais, planeamento, inspecção e direito de autor, e tendência mista que cruza fenómenos de concentração e desconcentração orgânica nas artes, nos organismos de produção artística e nas direcções regionais de Cultura.
3.ª Fase (1996-2006)	Tendência de desconcentração orgânica na maior parte dos subsectores aquando da criação do Ministério da Cultura, sendo que na segunda metade desse período a tendência é de estabilização da orgânica da tutela.
4.ª Fase (2006-2013)	Concentração orgânica na maior parte dos subsectores analisados (contudo, nas direcções regionais de Cultura o fenómeno é de desconcentração).
5.ª Fase (2013-)	Período de estabilização na orgânica ministerial, assinaladamente mais reduzida em número de organismos do que no virar do século.

Fonte: elaboração própria a partir dos dados compilados no Anexo A.

17 Diferenciamos uma pessoa colectiva de direito público em si mesma dos serviços integrados (que são parte da pessoa colectiva de direito público que é o Estado). Esta distinção é explicitada nos DL orgânicos em análise.

18 Administração directa do Estado (central e periférica): direcções-gerais, direcções regionais, inspecção-geral, gabinetes.

19 Administração indirecta do Estado (com personalidade jurídica): institutos públicos.

20 Inclui empresas públicas, entidades públicas empresarias e sociedades anónimas de capitais públicos.

análise fina deva considerar as especificidades ditadas pela assimetria entre os subsectores, é possível identificar duas grandes tendências gerais: entre meados de 90 e meados de 2000 um aumento do número de institutos públicos, a que corresponde uma redução dos serviços integrados; e, a partir de meados de 2000, uma redução desses mesmos institutos, a que corresponde um aumento percentual dos serviços integrados e do sector empresarial do Estado.

TABELA 3

Tendências de flutuação dos estatutos jurídicos dos organismos (1980-2022)

Subsector	Tendência
Serviços centrais, relações internacionais, planeamento, inspecção e direito de autor	1980-2022: serviços integrados (centrais)
Organismos regionais	1980-2022: serviços integrados (periféricos)
Cinema	1980-2022: pessoas colectivas de direito público*
Comunicação social	2001-2002: pessoa colectiva de direito público e sector empresarial do Estado 2015-2022: sector empresarial do Estado
Património cultural	1980-2012: pessoas colectivas de direito público 2012-2022: serviço integrado
Artes	1980-1993: serviços integrados 1993-1997: predominantemente serviços integrados (e uma pessoa colectiva de direito público) 1997-2006: pessoas colectivas de direito público 2006-2022: serviço integrado
Livros, arquivos e bibliotecas	1980-1997: predominantemente pessoas colectivas de direito público (e um serviço integrado) 1997-2007: pessoas colectivas de direito público 2007-2022: serviços integrados
Organismos de produção artística	1980-1994: pessoas colectivas de direito público e sector empresarial do Estado 1994-1997: pessoas colectivas de direito público, fundação e associação 1997-2004: pessoas colectivas de direito público 2004-2007: predominantemente pessoas colectivas de direito público (e um organismo no sector empresarial do Estado) 2007-2022: sector empresarial do Estado

* Ressalva: por alguns meses (2012-2013) a Cinemateca Portuguesa – Museu do Cinema é tornada entidade pública empresarial num agrupamento complementar de empresas.

Fonte: elaboração própria a partir dos dados compilados no Anexo A.

Relativamente à observação das transferências de competências relativas a organismos sob tutela da Cultura, ressalve-se que ocorrem num quadro de progressivo acréscimo do volume de competências no sector cultural, resultante não só da necessidade de políticas para acorrer a novas exigências e problemas neste sector, mas também da consolidação institucional da tutela da Cultura como sector governamental (só começa a autonomizar-se no final dos anos 60 do século xx). Seria necessária uma análise mais fina à evolução dos estatutos dos organismos para detalhar e caracterizar a evolução isolada da totalidade de competências de um dado organismo.²¹ Neste artigo apenas são observadas as competências que são alvo de uma transferência entre organismos, enquadrando-as em dois grupos: (1) transferências entre organismos sob tutela da Cultura e organismos sob outras tutelas ministeriais; e (2) transferências ocorridas entre organismos sob a mesma tutela da Cultura.

No primeiro grupo, os dados compilados nas infografias registam algumas ocorrências de transferência de competências provenientes de organismos sob outras tutelas governamentais para organismos tutelados pela Cultura: da extinta Junta Nacional de Educação (Ministério da Educação Nacional) para o Instituto Português do Património Cultural em 1980; da Direcção-Geral dos Edifícios e Monumentos Nacionais (Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional) para o Instituto de Gestão do Património Arquitectónico e Arqueológico em 2007; do Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana (Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia) para a Direcção-Geral do Património Cultural em 2015; e da Agência para o Desenvolvimento e Coesão (Ministério do Planeamento e das Infra-Estruturas) para o Gabinete de Estratégia, Planeamento e Avaliação Culturais em 2017. No universo analisado são ainda identificadas algumas competências transferidas para fora da tutela da Cultura, como sendo o conjunto de alguns palácios nacionais da DGPC para a sociedade anónima Parques de Sintra em 2012; ou a transferência de organismos completos para outras tutelas, depois de breves períodos tutelados pela Cultura, como seja o caso do Instituto da Cultura Portuguesa em 1980 e das entidades públicas empresariais do sector da comunicação social em 2002.²²

21 Ramos (2009) permite esse tipo de análise até 2006, atendendo à sua boa sistematização deste parâmetro de observação.

22 A identificação de transferências de competências de organismos constantes no Anexo A para fora da tutela governamental da Cultura pode não ser exaustiva, atendendo às limitações da metodologia adoptada. Uma metodologia alternativa e/ou uma análise de conteúdo mais exaustiva dos diplomas legislativos recolhidos podem vir a revelar um universo mais compreensivo dos fenómenos ocorridos. Poderiam ainda ser elencados outros casos relativos à autonomização de organismos (por exemplo, passagem a fundações) ou outros fenómenos orgânicos →

TABELA 4

Aglomerados de transferência de competências entre organismos sob tutela da Cultura (alguns exemplos)

Cenário	Caso	Que competências? Para/de que organismo?
Perda de competências	Caso 1: IPPC (1988-91)	Entre 1988 e 1991, Instituto Português do Património Cultural: • perde competências para o recém-criado Instituto Português de Arquivos, autonomizado (DL 152/88) • perde algumas competências para o Instituto Português do Livro e da Leitura (DL 186/88) • perde competências para o recém-criado Instituto Português de Museus, autonomizado (DL 278/91)
	Caso 2: IPM (1997-99)	Entre 1997 e 1999, Instituto Português de Museus: • perde competências para o recém-criado Instituto de Arte Contemporânea, autonomizado (DL 103/97) • perde competências para o Centro Português de Fotografia, autonomizado (DL 160/97) • perde competências para o Instituto Português de Conservação e Restauro, autonomizado (DL 342/99)
Acolhimento de competências	Caso 3: DRC (2007-12)	Entre 2007 e 2012, direcções regionais de Cultura: • acolhem competências das direcções regionais do extinto Instituto Português do Património Arquitectónico (DR 34/2007) • acolhem algumas competências da extinta Direcção-Geral dos Edifícios e Monumentos Nacionais (DR 34/2007) • acolhem algumas competências do extinto Instituto de Gestão do Património Arquitectónico e Arqueológico (DL 114/2012) • acolhem algumas competências do extinto Instituto dos Museus e da Conservação (DL 114/2012)
	Caso 4: DGPC (2012-18)	Entre 2012 e 2018, Direcção-Geral do Património Cultural: • acolhe a maior parte das atribuições do Instituto dos Museus e Conservação (DL 115/2012) • acolhe a maior parte das atribuições do Instituto de Gestão do Património Arquitectónico e Arqueológico (DL 115/2012) • acolhe as competências da extinta Direcção Regional de Cultura de Lisboa e Vale do Tejo • acolhe as competências da extinta Comissão do Património Cultural Imaterial (DL 115/2012) • acolhe algumas competências da Biblioteca Nacional de Portugal (DL 115/2012) • acolhe algumas competências do Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, sob tutela do Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia (DL 102/2015) • acolhe algumas competências do Gabinete de Estratégia, Planeamento e Avaliação Culturais (DL 35/2018)

Fonte: elaboração própria a partir dos dados compilados no Anexo A.

que podem ditar, por exemplo, a inclusão de co-tutelas de outras áreas governamentais. Recorda-se que a análise não incide sobre os organismos constantes no Anexo B.

Observando o volume (bem mais vasto) de transferências de competências entre organismos sob a mesma tutela da Cultura, a nossa análise não detecta diferentes tendências em balizas temporais diferenciadas (nem na tutela como um todo nem em subsectores específicos). Contudo, em certos momentos, observam-se casos de organismos que, de forma aglomerada, e num período temporal circunscrito (2 a 6 anos), registam uma assinalável tendência de acolhimento ou perda de competências. Não propondo fazer um elenco exaustivo destes casos, a Tabela 4 destaca quatro deles, particularmente evidentes: dois aglomerados de acolhimento de competências e dois aglomerados de cedência de competências.

Para além destas tendências, justifica-se ainda acrescentar que a própria instabilidade legislativa se revela como uma tendência *per se*: o fluxo de alterações orgânicas – em que se enquadram quer reformas estruturais quer aquilo que Ramos (2009, p. 371) denomina como “oscilações circunstanciais”, isto é, orientações políticas indefinidas e/ou contraditórias – revela-se uma tendência em grande parte do período cronológico em análise.²³ Ressalve-se que, em alguns subsectores e/ou períodos, a tendência não é tão assinalável, e pode até registar-se uma estabilidade orgânica substancial.

PROBLEMATIZAÇÃO

FACTORES QUE IMPACTAM A EVOLUÇÃO ORGÂNICA

O factor que se nos afigura como mais determinante na configuração da maior parte das tendências anteriormente descritas é o conjunto de reformas da administração pública portuguesa no período democrático, nomeadamente a reforma da administração financeira do Estado levada a cabo no início dos anos 90, o Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE) em 2005 e o Plano de Redução e Melhoria da Administração Central (PREMAC) em 2011.

A primeira destas reformas surge do ímpeto político de implementar em Portugal – bem como noutros países europeus, sensivelmente em simultâneo (Madureira, 2020, p. 2) – os princípios do *New Public Management* num novo paradigma de gestão administrativa e orçamental que aproximasse as entidades públicas do direito privado (Nogueira e Carvalho, 2006, pp. 1-3). A reforma da contabilidade pública (Lei 8/90, de 20 de Fevereiro) e o estabelecimento de um novo regime de administração financeira do Estado (DL 155/92, de 28 de Julho) abrem caminho a uma reconfiguração e reestruturação da

23 No universo de organismos observados, a grande maioria passa por um processo de fusão/cisão administrativa ou de alteração do seu estatuto jurídico.

administração pública, também a nível central (Madureira, 2020, p. 4). Para além de outros fenómenos observados na evolução da orgânica da administração central do Estado – extinções, fusões, transferência interministerial de organismos ou simplesmente a sua mudança de nome (Araújo, 2002) –, é também nesta sequência²⁴ que se dá a proliferação do número de institutos públicos na administração pública central portuguesa, que quase duplicam entre 1990 e 2000 (Araújo, 2002, p. 227).²⁵ Este crescimento é estancado e progressivamente revertido a partir do início dos anos 2000,²⁶ por ter sido questionada a eficácia e eficiência desta solução jurídica (Araújo, 2002, pp. 227-229) e devido à pressão da União Europeia relativa à necessidade de controlo da despesa pública (Corte-Real, 2008, pp. 218-219).

Já posteriormente, em 2005, o PRACE visa a redução da quantidade de organismos públicos e de pessoal dirigente na administração central portuguesa, com impacto na orgânica dos ministérios, a partir dos princípios da racionalização e da eficiência dos serviços públicos (Corte-Real, 2008, p. 219). Na mesma linha, em 2011, o PREMAG aprofunda o mesmo movimento legislativo, já a partir do Memorando de Políticas Económicas e Financeiras celebrado entre o Estado Português e o Fundo Monetário Internacional, a Comissão Europeia e o Banco Central Europeu, e sob a supervisão destas entidades (Madureira, 2020, p. 13).²⁷ Agregando os resultados do PRACE e do PREMAG, Madureira, Rodrigues e Asensio (2013, pp. 73-74) assinalam o “pronunciado decréscimo do total de estruturas da administração central em cerca de 50%”; a redução não equivalia a uma “extinção significativa de competências e atribuições da administração pública, mas antes um reenquadramento e uma redistribuição das mesmas por um número mais reduzido de organismos”, alguns dos quais pré-existent e outros criados para o efeito, frequentemente por meio de fusões.

24 Araújo (2002, pp. 225-226) ressalva que o aumento do número de institutos públicos em Portugal não é resultado directo de uma reforma específica, sendo parcialmente atribuível a uma moda legislativa e ao isomorfismo de mimetismo descrito por Powell e DiMaggio (1991, conforme citado em Araújo 2000).

25 Também o sector empresarial do Estado é objecto de múltiplas reconfigurações que permitem o seu progressivo alargamento (Ramos, 2009, pp. 259-260; Madureira, 2020).

26 A necessidade de regulamentação dos institutos públicos (Araújo 2002, 228-229) resulta na publicação da Lei-Quadro dos Institutos Públicos (Lei 3/2004, de 15 de Janeiro) e na reestruturação da administração directa do Estado (Lei 4/2004, de 15 de Janeiro) (Bilhim, 2021, p. 8).

27 Ressalve-se a existência de outros diplomas legislativos publicados nesse período, relevantes para a organização da administração pública, nomeadamente a revisão da Lei-Quadro dos Institutos Públicos (DL 5/2012, de 17 de Janeiro) e a publicação da Lei-Quadro das Fundações (Lei 24/2012, de 9 de Julho), entre outros (Bilhim, 2021, p. 14).

Ao sobrepormos o quadro cronológico relativo às grandes reestruturações da administração pública portuguesa e o quadro cronológico das tendências observadas na evolução orgânica das entidades sob tutela da Cultura – nomeadamente a quantidade de organismos e a flutuação do seu estatuto jurídico –, observamos uma relação assinalável entre ambos, suportando a evidência de que as reestruturações da administração pública terão causado forte impacto na configuração orgânica da tutela da Cultura e nos seus organismos tutelados. Em particular, destaque-se que os períodos de desconcentração administrativa e aumento do número de organismos da administração pública, bem como o fenómeno inverso, correspondem substancialmente às fases elencadas na Tabela 2. Da mesma forma, os períodos de prevalência de estatutos jurídicos com maior autonomia legal na administração pública portuguesa (opção por institutos públicos ao invés de serviços integrados, por exemplo), encontram correspondência com as tendências do sector cultural constantes na Tabela 3.²⁸

Mas as supracitadas reformas não constituirão o único factor que impacta a evolução orgânica dos fenómenos observados no sector da Cultura. Podem identificar-se ocorrências legislativas e alterações orgânicas específicas que não são explicadas (total ou parcialmente) pelas reformas da administração pública portuguesa como um todo. Intui-se a existência de outras variáveis explicativas, que podem assumir uma natureza alternativa ou complementar à acima descrita. Embora não seja pretensão do artigo comprovar as hipóteses que levanta, afigura-se de utilidade elencar outros factores que poderão impactar, com maior ou menor relevância, a evolução orgânica das entidades analisadas.²⁹

- A publicação de diplomas legislativos relativos ao sector cultural que, não tendo um reflexo imediato na orgânica das entidades tuteladas, sejam conducentes à adequação dos estatutos destes a prazo.
- As preferências e opções assumidas por um determinado governo ou tutela para o sector, quer as de carácter ideológico e de visão política, quer as de carácter mais técnico.
- A eventual existência de especificidades do sector cultural que ditem a necessidade da procura política de configurações particulares de

28 Também Ramos (2009) enquadrava a evolução da orgânica da cultura nos anos 1990 na “fuga da Administração Pública para o direito privado”.

29 Uma análise de conteúdo sistematizada e compreensiva dos diplomas legais compilados (nomeadamente os preâmbulos dos mesmos) poderá vir a testar a validade de algumas destas hipóteses, e eventualmente até o alargamento deste conjunto.

autonomia formal não previstas pela legislação geral (programação e compromissos plurianuais, autonomia artística, ...).

- As necessidades específicas de uma dada organização que exijam uma adequação da sua orgânica e/ou modelo de gestão, com vista a salvaguardar a capacidade de cumprimento da sua missão (ou alterando essa mesma missão).
- A consolidação institucional de organizações que, pela capacidade demonstrada e/ou como fruto da confiança política adquirida, absorvam competências de outros organismos com grau de consolidação institucional inferior.
- As opções de gestão e os diagnósticos elaborados pelos responsáveis administrativos das organizações (ou pelo pessoal técnico da mesma), quer sob a modalidade de contributos *bottom-up* na consolidação das organizações, quer por via de tensões institucionais, formais ou informais, que funcionem como catalisadoras de mudança.
- A mobilização externa de outros agentes relevantes e da própria sociedade civil/opinião pública na reivindicação de melhores condições de implementação no desempenho das competências organizacionais.
- Noutros casos, pode acontecer que as alterações orgânicas representem “oscilações circunstanciais assentes em razões de índole político-partidária ou até de protagonismo pessoal” (Ramos, 2009, p. 371).

IMPLICAÇÕES E CONSEQUÊNCIAS

Cada um dos fenómenos e das tendências anteriormente descritos é resultado de opções políticas da tutela governamental. A expansão ou a redução da quantidade de organismos tutelados – nomeadamente por via das cisões e fusões organizacionais – revela uma clivagem entre dois paradigmas de governação: no primeiro caso, dá-se uma descentralização da gestão e uma desaglomeração de competências em *mais* organismos; no segundo, uma centralização da gestão e uma aglomeração de competências em *menos* organismos. A redistribuição de competências alocadas a cada organismo altera a sua missão e esfera de actuação, podendo também implicar uma realocação de corpos profissionais e alterações nos processos de trabalho das áreas de actuação respectivas. Quanto ao estatuto jurídico, percebemos que condiciona o enquadramento institucional e a autonomia formal dos organismos, ora promovendo um maior controlo da tutela, ora uma maior delegação de responsabilidade, autonomia e flexibilidade de actuação.

Estas escolhas podem, em certos casos, ser resultado de um racional político que avalie a adequabilidade do enquadramento institucional escolhido em

cada momento para cada caso; da eficiência ou da eficácia do desempenho de um determinado conjunto de competências com os riscos associados a determinada medida; da ponderação das necessidades de cada organização (por exemplo, flexibilidade financeira, orçamental e burocrática, eficácia na implementação da missão) e dos riscos associados ao modelo implementado (prestação de contas, ineficiência, compromisso com as linhas de actuação política, desvantagens de regimes laborais liberalizados para os trabalhadores, entre outros). No entanto, como explicitado nas hipóteses acima levantadas, podem também ser fundamentadas por outros factores, inclusive não directamente relacionados com os próprios organismos impactados pelas decisões.

As opções políticas geram consequências para o sistema e para os organismos. A Tabela 5 agrega possíveis opções da tutela em dois cenários “ideal-típicos” hipotéticos; elencando um conjunto de possíveis consequências para as organizações.

Uma possibilidade de problematização dos fenómenos legislativos em observação é a consideração da tutela governamental e dos organismos tutelados como *agentes distintos*: com a sua própria missão, objectivos, dirigentes responsáveis e preferências. A tutela e os organismos tutelados relacionam-se institucionalmente num quadro político contextual pautado por tensos equilíbrios entre dependência e autonomia, que resultam em reconfigurações do *poder* (formal e informal) que cada uma das partes detém para cumprir o seu próprio mandato. Esta é a perspectiva analítica que fundamenta o desenvolvimento da tese de doutoramento a cujo programa de investigação se associa este artigo. Ao considerarmos as relações institucionais e os equilíbrios de poder entre tutela e organismos tutelados como a nossa perspectiva de análise, podemos questionar se as alterações orgânicas observadas permitirão contribuir, para além da caracterização da autonomia formal das organizações, para um diagnóstico de outras dimensões de análise *latentes*: consequências não previstas nos diplomas legais, de carácter menos legalístico e mais informal, com impacto no trabalho das entidades.³⁰

Foquemo-nos, como exemplo, no fenómeno da realocação de competências entre organismos. A Tabela 4 apresenta dois casos de organismos com tendência de perda de competências e dois casos com tendência de acolhimento de competências. Ao confrontarmos os casos 1 e 2 com a infografia cronológica relativa ao património cultural, percebemos que embora os organismos tenham

30 Também a nível das relações internas no seio de cada organismo se podem revelar consequências desta natureza: culturas institucionais que colidem aquando de fusões; distribuições de competências que complexifiquem processos; sobreposição de competências que impactem a autonomia dos organismos; etc.

TABELA 5

Possíveis consequências das opções da tutela para as organizações

Cenário	Opções da tutela	Possíveis consequências
A	• Centralização da gestão • Fusões • Aglomeração de competências • Enquadrar na administração directa	• Menos organismos • Maior escala • Menos especializados • Mais conflitos de interesse internos • Menor autonomia formal
B	• Descentralização da gestão • Cisões • Distribuição de competências • Enquadrar na administração indirecta ou sector empresarial público	• Mais organismos • Menor escala • Mais especializados • Menos conflitos de interesse internos • Maior autonomia formal

Fonte: elaboração própria.

em comum uma progressiva externalização de competências numa baliza temporal reduzida, as consequências para os organismos são distintas: o IPPC é extinto um ano depois, mas o IPM mantém-se com a sua orgânica durante os sete anos seguintes. Assim, se no caso do IPPC é verosímil uma leitura de *esvaziamento institucional* da entidade e do seu modelo centralizado, precedendo a sua extinção; no caso do IPM parece mais verosímil uma leitura associada ao alargamento da tutela da Cultura naquele período, e até eventualmente a uma reorganização orgânica fruto da consolidação e do reforço das áreas políticas sob a alçada do instituto. O mesmo tipo de ponderação pode fazer-se com os casos 3 (DRC) e 4 (DGPC) da mesma tabela, cuja concentração de competências pode representar um reinvestimento da tutela na centralização da gestão daqueles organismos, enquadrados na administração central do Estado.

Isto é, períodos de sucessivas concessões de competências ou de sucessivos acolhimentos de competências poderão denunciar outros processos em curso por parte dos decisores políticos, nomeadamente ao nível de uma mais ou menos deliberada consolidação ou esvaziamento institucional dos organismos visados, com consequências na sua autonomia e poder nas relações institucionais com a tutela. A análise dos fluxos de transferência de competências poderá constituir-se como um potencial indicador da consolidação institucional e da autonomia real das organizações, ou da própria tutela da Cultura como um todo face a outros sectores da governação.

Quanto ao estatuto jurídico, os serviços dependentes/administração directa do Estado (direcções-gerais) tendem a ter menor autonomia formal do que a administração indirecta do Estado (institutos públicos), que por sua

vez têm menor autonomia formal do que as empresas públicas ou fundações. A escolha por um determinado estatuto jurídico pode não seguir meramente princípios de racionalidade expostos pela tutela, e envolver uma reconfiguração latente do poder dos organismos: ora retirando autonomia e reforçando o controlo da tutela, ora agilizando e potenciando a sua capacidade de actuação, bem como responsabilizando os seus órgãos directivos.

Ambas as perspectivas resultam de uma leitura *top-down*, considerando o papel da tutela e das suas opções. Mas é igualmente possível uma interpretação *bottom-up* da relação institucional entre organismos e tutela, colocando a ênfase nas opções e na autonomia tal como ela é *efectivamente exercida* pelas organizações tuteladas, agentes relevantes no processo político e com a sua própria esfera de influência. Isto é, considerando o grau de consolidação institucional e o poder das organizações (e dos seus responsáveis administrativos, bem como as opções e o estilo de liderança por estes exercido) não apenas como uma consequência das políticas, mas sim como um factor que pode impactar as próprias políticas, resistindo e influenciando a tutela a salvarguardar as suas próprias preferências e a reforçar a sua autonomia. A aferição da autonomia real e do poder das organizações tuteladas depende, contudo, da análise de fontes e metodologias alternativas (e complementares) às adoptadas neste artigo, pelo que se coloca como uma hipótese de trabalho para futuro desenvolvimento no programa de investigação mais amplo (e tese de doutoramento respectiva) em que este artigo se insere.

ESTABILIDADE E INSTABILIDADE LEGISLATIVA

Propõe-se uma reflexão sobre a última das tendências diagnosticadas na discussão dos resultados, relativa ao balanço entre períodos de estabilidade e de instabilidade legislativa. Uma análise fina dos resultados pode permitir distinguir casos particulares contrastantes com a globalidade dos organismos observados: organismos que são alvo de alterações orgânicas em momentos em que a maioria se encontra estabilizada; mas também o fenómeno inverso, constituído por organismos dotados de um assinalável grau de estabilidade em comparação com os restantes, como é o caso, por exemplo, do subsector do cinema (não obstante as suas múltiplas alterações orgânicas a nível de competências, estrutura interna, e até de denominação, as organizações não são alvo de fusões/cisões nem chegam a ser reabsorvidas para a administração directa do Estado por via do seu estatuto jurídico).³¹

31 Entre 2012 e 2013, a Cinemateca Portuguesa – Museu do Cinema é durante alguns meses formalmente transformada numa entidade pública empresarial enquadrada num agrupamento complementar de empresas; a medida é, contudo, rapidamente revogada

Observando a globalidade da evolução orgânica da tutela da Cultura, observa-se no decorrer da última década um abrandamento no fluxo legislativo. As expressivas reconfigurações orgânicas levadas a cabo pelos diversos governos até 2012 parecem, na última década, dar lugar a uma nova etapa; no rescaldo das eleições legislativas de 2015 e da formação do XXI Governo Constitucional não se verifica, nos sete anos de governação socialista até 2022, uma reconfiguração orgânica da tutela da Cultura, ao contrário do verificado noutros períodos em que um governo pelo Partido Social Democrata é sucedido por um liderado pelo Partido Socialista (em 1995 e 2005).

Mas da mesma forma que a instabilidade orgânica não revela necessariamente a existência de problemas numa organização (por exemplo, nos casos em que recebem competências e/ou é consolidada a sua autonomia formal), também a estabilidade orgânica não significa necessariamente que uma organização – ou o conjunto da tutela – *não tem problemas*, manifesta suficiente eficácia/eficiência no exercício do seu mandato ou se encontra dotada de um grau de poder ou consolidação institucional que lhe permita resistir a alterações ditadas pela tutela. Pelo contrário, pode até ponderar-se um cenário de estagnação da sua actuação, ou de perda da sua relevância política/simbólica que tornem injustificada ou não prioritária a sua reconversão legislativa.

Nem os cenários de consolidação e maior poder institucional nem os de “imobilismo institucional” constituirão a justificação de todos os casos de estabilidade orgânica. Colocamos como hipótese – pese embora a natureza dos dados e a metodologia seguida não nos permita comprová-la – estar a ocorrer uma eventual alteração na cultura política e/ou legislativa dos governos portugueses, reflectida a vários níveis.

Por um lado, alguns problemas das organizações poderão ter deixado de ser resolvidos pela via orgânica. Observe-se o caso da Direcção-Geral das Artes: apesar das recorrentes polémicas relativas a resultados de concursos, alterações ao seu regulamento, atrasos e cortes no financiamento às estruturas, demissões de responsáveis e contestação do sector artístico, verifica-se uma estabilização praticamente absoluta da sua orgânica legal a partir de 2007 (e definitivamente a partir de 2012). Ora, no passado, em certos casos reflectidos na infografia (1), alterações de cariz orgânico poderão ter servido para “lavar a imagem” de um determinado organismo e, ao “reiniciá-lo” sob outro nome ou condições, permitir a renovação da sua actuação. Essa resposta governamental aos problemas pode não estar actualmente a ser canalizada para a via orgânica.

Outra hipótese a ser considerada é a eventual passagem de um paradigma de alterações mais “impulsivas” e/ou “ideológicas” para um outro mais “lento”, fundado no estudo das implicações de cada reforma estrutural orgânica, sendo

a sua gestão política conduzida de maneira mais resistente à alternância partidária dos ciclos governamentais.

Ressalve-se, contudo, que nos anos mais recentes também não se registam reformas de fundo na reconfiguração da administração pública em Portugal, pese embora a contenção da despesa continue a impactar o seu funcionamento (Madureira, 2020, p. 36).³² Assim, também o contexto legislativo nacional mais amplo, bem como o seu condicionamento por agendas ou compromissos internacionais, pode voltar a constituir uma variável explicativa muito relevante para o fenómeno de estabilidade orgânica verificado.

NOTAS CONCLUSIVAS

A análise da evolução da configuração orgânica dos organismos sob a tutela central da Cultura evidencia, entre 1980 e 2022, várias tendências:³³ o número de organismos tendeu a expandir-se até ao início da década de 2000, tendo desde então tendido a contrair; entre meados da década de 90 e meados de 2000 regista-se um aumento do número de institutos públicos, tendo-se observado desde então uma redução do predomínio desse estatuto jurídico; as transferências de competências entre organismos sob a mesma tutela da Cultura ocorrem com muito mais frequência do que entre organismos sob a tutela da Cultura e organismos sob outras tutelas; no caso de alguns organismos, foi possível detectar em certas balizas temporais circunscritas uma concentração de acolhimento e perda de competências. Para além disso, evidencia-se a instabilidade legislativa na orgânica das organizações do sector como uma tendência generalizada *per se*.

Para além disso, a nossa convicção é a de que os *outputs* gerados – em particular as infografias cronológicas do Anexo A – constituem, por si só, uma ferramenta de utilidade para os decisores políticos, administrativos e técnicos da tutela da Cultura e organismos tutelados, num contexto de agendamento político actual em que ocorrem e/ou não são descartadas futuras reformas orgânicas na tutela da Cultura.³⁴ De igual modo, será útil também para a comunidade

32 A diminuição destas reformas coincide com uma dificuldade de avaliação do impacto qualitativo das mesmas ao nível da eficácia e da eficiência dos organismos (Bilhim, 2021, p. 18).

33 Salvaguardando a variabilidade também detectada entre alguns sectores nestas dimensões de análise, devidamente discriminadas no ponto “Identificação de fenómenos e tendências”.

34 Para além da reforma legislativa em curso (anunciada em 2023) no subsector do património cultural, que advoga uma maior autonomia para a tutela dos museus, palácios e monumentos nacionais (Camacho, 2021), nos últimos anos vários programas eleitorais de partidos políticos ressalvam a inadequabilidade dos estatutos jurídicos tradicionais da administração →

científica que queira aprofundar o estudo destes fenómenos, apresentando um contributo académico que se espera relevante para quem pretenda estudar a evolução da orgânica de *uma determinada entidade* enquadrada na tutela da Cultura; a evolução da orgânica de *um dado subsector* dentro da tutela da Cultura; a evolução orgânica *da própria tutela da Cultura* como um todo; ou até para estudos não focados na tutela da Cultura, dado o potencial comparativo em relação a outros ministérios e áreas de governação.

Como se assinala, existem algumas limitações no actual estudo, seja ao nível do universo de entidades que foi, para já, possível analisar no quadro deste artigo, seja, sobretudo, face às condicionantes da metodologia utilizada e, portanto, das limitações da informação recolhida, cuja análise poderá vir a ser complementada por outras fontes em futuros estudos. Não obstante o potencial alargamento deste estudo às tipologias organizacionais constantes no Anexo B, ressalve-se que a evolução orgânica dos estatutos destas entidades não representa a totalidade das variáveis que impactam a autonomia das organizações tuteladas: outros diplomas legislativos e decisões governamentais podem ditar consequências sobre a autonomia das organizações, sobrepondo-se aos diplomas estatutários dos organismos ou condicionando disposições neles inscritos. Um bom complemento a este artigo pode vir a ser um mapeamento desse panorama legislativo “não-orgânico” paralelo.³⁵ Poderá igualmente vir a ser relevante a análise da evolução da autonomia financeira real – aqui considerada como o volume de recursos orçamentais alocados a cada organização – como complemento a este quadro analítico da autonomia legal,³⁶ que não foi alvo deste estudo. Para além disso, ressalve-se que opções metodológicas como a divisão dos organismos pelos “subsectores culturais” apresentados condicionam a comparação analítica entre os casos, podendo especular-se que a sua divisão mediante outros critérios – por exemplo, áreas funcionais da política (estruturas de apoio à criação; de difusão/programação; de conservação, etc.) – poderia revelar padrões distintos.

A nossa convicção é que a interpretação crítica dos fenómenos e tendências analisados poderá vir a permitir escrutinar de que forma a evolução da

pública no sector cultural, advogando uma readequação dos mesmos às necessidades específicas da Cultura (Mendes, 2022).

35 A título de exemplo, note-se o impacto causado pela perda de autonomia financeira das entidades públicas reclassificadas ao longo da última década (Vargas, 2021, p. 243).

36 Será relevante, por exemplo, avaliar o impacto da variação das verbas anualmente alocadas no Orçamento de Estado aos organismos mais dependentes do mesmo; existindo já estudos sobre a evolução das verbas da tutela da Cultura como um todo (Garcia *et al.*, 2014; Felizes, 2018), encontra-se por realizar uma análise longitudinal da evolução orçamental de cada um dos organismos tutelados.

legislação orgânica destes organismos impacta as políticas públicas de Cultura em Portugal, nomeadamente atendendo à missão que estas mesmas organizações desempenham e o papel que representam na governança da Cultura. Assim, como proposta para futuros estudos, poderá ser útil analisar mais detalhadamente a forma como as reformas orgânicas das entidades acima descritas impactam a sua autonomia e, consequentemente, a relação institucional entre as mesmas e a sua tutela governamental, não só de um ponto de vista formal mas abarcando também a dimensão informal e efectiva dessa mesma autonomia e relação. Poderá ser de utilidade problematizar os resultados apurados, interpretando as tendências e os fenómenos à luz do seu impacto nas políticas públicas de Cultura em Portugal, nomeadamente no que concerne à autonomia e às condições de implementação da missão destas organizações públicas.

DIPLOMAS LEGAIS

Os diplomas legais encontram-se discriminados no Anexo A (ao longo do eixo cronológico relativo a cada organismo), no Anexo B (na coluna direita da tabela, relativa a cada organismo), e/ou citados no corpo deste artigo (nomeadamente as leis orgânicas da tutela e de governo).

ANEXO A

As figuras do anexo A são consultáveis no PDF anexo a este artigo, que se encontra aqui:

<https://revistas.rcaap.pt/analisesocial/article/view/43239/30063>

ANEXO B

Legenda dos diplomas legais: A – Anúncio; D – Decreto; DC – Despacho Conjunto; DL – Decreto-Lei; DR – Decreto Regulamentar; L – Lei; R – Resolução; RCM – Resolução do Conselho de Ministros; P – Portaria.

SERVIÇOS CENTRAIS, INSPECÇÃO-GERAL, RELAÇÕES INTERNACIONAIS, PLANEAMENTO E DIREITO DE AUTOR	
Outros	
Secretaria-Geral	DL 409/75; DL 340/77; DL 498-C/79
Acessoria Técnica	DL 409/75
Gabinete de Programação Cultural	DL 409/75
Centro de Coordenação e Planeamento Cultural	DL 340/77
Direcção de Serviços do Direito de Autor	DL 340/77, DL59/80
Gabinete de Imprensa e Relações Públicas	DL 498-C/79
Auditoria Jurídica	DL 498-C/79
Centro de Estudos e Planeamento Cultural	DL 498-C/79

OUTROS MUSEUS DIRECTAMENTE TUTELADOS	
Museu da República e Resistência	DL 709-B/76; DL 344-A/83; DL 147/93
Museu da Região do Douro	L 125/97; R 9/2002, RCM 5/2004, DL 70/2006

FUNDOS	
Fundo de Fomento Cultural	DL 582/73, P 332/74, DL 498-C/79, DL 102/80, DL 32/86, DL 114/87, DL 210/99, DL 126-A/2011, DL 4/2012, DL 47/2012
Fundo de Salvaguarda do Património Cultural	DL 138/2009, P 1387/2009, DL 47/2012, DL 35/2018, DL 42/2021, P 27/2022
Fundo de Teatro	L 8/71, D 285/73, DL 59/80, Extinto: DL32/86
Fundo de Investimento para o Cinema e Audiovisual	DL 227/2006, P 277/2007, L 55/2012
Programa Operacional de Cultura	-

ACADEMIAS	
Academia Internacional de Cultura Portuguesa	DR 65/85, DR 17/86, DL 186/92,
Academia Nacional de Belas-Artes	DL 32/78, P 80/78, DL 418/78, P 527/80, P 653/87, DL 186/92, DL 371/98, P 297/99, P 238/2020
Academia Portuguesa de História	DL 357/84, 653/87, DL 186/92, P 718/94, DL 170/95, DL 373/98, P 397/2005, P 689/2005

FUNDAÇÕES	
Fundação de Serralves	DL 240-A/89, DL 256/94, DL 163/2001, DL 129/2003, DL 110/2021
Fundação Arpad-Szenes Vieira da Silva	DL 149/90, A 1307/2007
Fundação das Descobertas/ Fundação Centro Cultural de Belém	DL 361/91, DL 103/93, DL 130/96 DL 391/99, DL 164/2006, DL 121/2008, DL 90-D/2022
Fundação São Carlos	DL 75/93, DL 6/94, DL 88/98
Fundação Casa da Música	DL 18/2006
Fundação de Arte Moderna e Contemporânea — Coleção Berardo	DL 164/2006, DL 90-D/2022
Fundação Museu do Ouro	R 9/2002, RCM 5/2004, DL 70/2006, DL 16/2015
Fundação Ricardo do Espírito Santo Silva	DL 205/2006, DL 159/2013
Fundação Martins Sarmento	DL 24/2008, DL 58/2021
Côa Parque - Fundação para a Salvaguarda e Valorização do Vale do Côa	DL 35/2011, RCM 79/2016, DL 70/2017
Fundação Museu Nacional Ferroviário Armando Ginestal Machado	DL 38/2005, DL 1/2023

ÓRGÃOS CONSULTIVOS	
Conselho de Cultura	DL 409/75, DL 340/77, DL 498/79
Conselho de Teatro	L 8/71, D 285/73
Conselho Consultivo para as actividades teatrais	DL 533/79
Conselho Nacional do Património Cultural	DL 498-C/79, DR 34/80
Conselho de Directores-Gerais	DL 59/80, DR 19/80
Conselho Superior de Bibliotecas	DL 361/90, DL 123/98, RCM 39/2006, DL 215/2006, DR 35/2007
Conselho para a Defesa do Património	DL 296-A/95
Conselho Nacional de Cultura	DL 42/96, DL 149/96, DR 35/2007, D 3253/2010, D 3254/2010, DL 132/2013, DL 25/2018
Conselho Superior de Arquivos	DL 42/96, RCM 39/2006, DR 35/2007
Conselho Nacional do Direito de Autor	DL 106-B/1992, DL 42/96, RCM 39/2006, DL 57/97
Conselho Superior do Cinema, do Audiovisual e do Multimédia	DL 393/98
Conselho de Museus	DL 228/2005, RCM 39/2006, DR 33/2007

COMISSÕES, ESTRUTURAS DE MISSÃO, PLANOS E REDES	
Comissão Interministerial de Cultura	DL 409/75
Comissão de Classificação dos Espectáculos	DL 409/75, DL 652/76, P 467/76, DR 15/80, DR 62/80, DR 11/82, DL 106-A/92, DL 106-B/92, DL 80/97, RCM 39/2006, DR 81/2007, DL 59/2010, DR 3/2010, DR 43/2012
Comissão Coordenadora da Animação Cultural	DL 513-J1/79

Comissão Nacional do Concurso Viana da Mota	DL 519-Z1/79, DL 59/80
Rede Nacional de Bibliotecas Públicas	(1987)
Comissão do Património Cultural Subaquático	DL 289/93, DL 85/94, DL 316/94, DL 164/97
Comissão para a Campanha Salve um Livro	DL 296-A/95
Comissão Portuguesa da História Militar	DL 296-A/95, DL 23/96
Comissão Interministerial Para o Audiovisual	RCM 86/97
Rede Portuguesa de Museus	DC 616/2000
Plano Nacional de Leitura	RCM 86/2006, R 33/2009, RCM 48-D/2017
Comissão para o Património Cultural Imaterial	DL 139/2009, DL126-A/2011, DL 115/2012
Grupo de Projeto para o Plano Nacional do Cinema	D 15377/2013
Equipa de Instalação do Arquivo Nacional do Som	RCM 36/2019, RCM 174/2021
Plano Nacional das Artes	RCM 42/2019, RCM 51/2021
Rede Nacional de Teatros e Cineteatros	L 81/2019, P 106/2021, DL 45/2021
Rede Nacional de Arte Contemporânea	RCM 50/2021
Estrutura de Missão para as Comemorações do Quinquagésimo Aniversário da Revolução de 25 de Abril de 1974	RCM 70/2021, RCM 197/2021, RCM 41-B/2022

OUTROS ÓRGÃOS COM O ESTADO COMO FUNDADOR

Instituto Português do Bailado e da Dança	Associação fundada em 1993, participada pelo Estado (ver DL 245/97).
Metropolitana	Fundada em 1992, participada pelo Ministério da Cultura. Desde 2016, estatutos como Associação de Música, Educação e Cultura. Fonte.
Observatório das Actividades Culturais	Criado em 1996. Fonte.
Parques Sintra - Monte da Lua, S. A.	DL 215/2000, DL 292/2007, DL 205/2012

ÓRGÃOS DEPENDENTES DE ORGANISMOS DEPENDENTES DA CULTURA

Instituto de José de Figueiredo	DL 46758, DL 383/80, P 6/84, DL 431/89, DL 316/94, P 230/97, DL 342/99
Colecção de Arte Contemporânea do Estado	Criada 1976. Tutelada pela DGPC. Fonte.
Escola Superior de Conservação e Restauro	DL 431/89, DL 38-A/98

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AMARAL, D.F. (2015 [1986]), *Curso de Direito Administrativo*, volume 1, 4.^a edição, Coimbra, Almedina.
- ARAÚJO, J.F.F.E. (2002), “NPM and the Change in Portuguese Central Government”. *International Public Management Journal*, 5 (3), pp. 223-236.
- ARAÚJO, J.F.F.E. (2000), “O modelo de agência como instrumento de reforma da administração”. In *Reforma do Estado e Administração Pública Gestonária*, Lisboa ISCSB, pp. 41-54.
- BACH, T. (2016), “Administrative autonomy of public organizations”. In A. Farazmand (ed.), *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*, Springer, pp. 171-179.
- BACH, T., HAMMERSCHMID, G., LÖFFLER, L. (2020). “More delegation, more political control? Politicization of senior-level appointments in 18 European countries”. *Public Policy and Administration*, 35 (1), pp. 3-23.
- BILHIM, J. (2021), “As reformas da administração pública em Portugal: últimos 20 anos”. *Cader-nos Gestão Pública e Cidadania*, 26 (84).
- CAMACHO, C.F. (coord.) (2021), *Grupo de Projeto Museus no Futuro: Relatório Final*, Lisboa, Direção-Geral do Património Cultural.
- CORTE-REAL, I. (2008), “Public management reform in Portugal: successes and failures”, *International Journal of Public Sector Management*, 21 (2), pp. 205-229.
- DIMAGGIO, P.J., POWELL, W.W. (1991), “The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields”. In P.J. DiMaggio, W.W. Powell (eds.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago, The University of Chicago Press, pp. 63-82.
- FELIZES, A.V. (2018), *Política cultural em Portugal: determinantes da despesa pública em cultura*. Dissertação de mestrado, Lisboa, Instituto Superior de Economia e Gestão, Universidade de Lisboa.
- GAMA, M.C.L.A. (2013), *Políticas Culturais: Um Olhar Transversal pela Janela-Ecrã de Serralves*. Tese de Doutoramento, Braga, Universidade do Minho.
- GARCIA, J.L. (coord.), LOPES, J.T., NEVES, J.S., GOMES, R.T., MARTINHO, T.D., BORGES, V. (2014) *Mapear os Recursos, Levantamento da Legislação, Caracterização dos Atores, Comparação Internacional. Estudos Cultura 2020*, Lisboa, Secretaria de Estado da Cultura, GEPAC.
- GOMES, R.T., LOURENÇO, V., MARTINHO, T.D. (2006), *Entidades Culturais e Artísticas em Portugal*, Lisboa, Observatório das Actividades Culturais.
- HAJNAL, G. (2012), “Studying dynamics of government agencies: conceptual and methodological results of a Hungarian organizational mapping exercise”. *International Journal of Public Administration*, 35 (12), pp. 832-843.
- HANRETTY, C., KOOP, C. (2013), “Shall the law set them free? The formal and actual independence of regulatory agencies”. *Regulation & Governance*, 7, pp. 195-214.
- HARDIMAN, N., MACCARTHAIGH, M., SCOTT, C. (2014), *The Irish State Administration Database. Codebook and Data Description*, disponível em <https://www.isad.ie/background.php>, consultado em 09-05-2024.
- JOHNSØN, J., MARCINKOWSKI, L., SZEŚCIŁO, D. (2021), “Organisation of public administration: agency governance, autonomy and accountability”, *SIGMA Papers*, 63, Paris, OECD Publishing.

- MADUREIRA, C. (2020), “A reforma da administração pública e a evolução do estado-providência em Portugal: história recente”. *Ler História*, 76, pp. 179-202, <https://doi.org/10.4000/lerhistoria.6408>.
- MADUREIRA, C., RODRIGUES, M., ASENSIO, M. (2013), *Análise da evolução das estruturas da administração pública central portuguesa decorrente do PRACE e do PREMAC*, Lisboa, Direção-Geral da Administração e do Emprego Público.
- MARTINHO, T.D., MATOS, J.N. (2014), “Como governar o único teatro de ópera em Portugal?”. *Revista Lusófona de Estudos Culturais*, 2 (2), pp. 165-187.
- MENDES, T. (2022), “Eleições legislativas 2022. Propostas dos partidos políticos para a cultura”. *Comunidade Cultura e Arte*, disponível em <https://comunidadeculturaearte.com/eleicoes-legislativas-2022-propostas-dos-partidos-politicos-para-a-cultura/>, consultado em 14-06-2023.
- MESQUITA, T.M. (2021), *Políticas Públicas da Cultura: Estudo-Caso do Património Cultural na Administração Pública*. Tese de Mestrado, Lisboa, Escola de Sociologia e Políticas Públicas, ISCTE-IUL.
- NAKROŠIS, V., BUDRAITIS, M. (2012), “Longitudinal change in Lithuanian agencies: 1990–2010”. *International Journal of Public Administration*, 35, pp. 820-831.
- NEVES, J.S. (2021), “Políticas culturais de museus em Portugal: ciclos e processos de reflexão estratégica participada”. *MIDAS*, 13, <https://doi.org/10.4000/midas.2956>.
- NOGUEIRA, S.P., CARVALHO, J.B.C. (2006), “A contabilidade pública em Portugal: opinião de especialistas”. In *Encuentro AECA – La Eficiencia en el Gobierno en la Gestión de la Mediana Empresa. XIII. Córdoba, 28 e 29 de Setembro de 2006*, Madrid, Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas.
- PIMENTEL, A.F. (2019), *MNAA 2010-2019, Para a História do Museu Nacional de Arte Antiga*, Ferreira do Zêzere, Palavras Límpidas.
- POLLITT, C., BATHGATE, K., CAULFIELD, J., SMULLEN, A., TALBOT, C. (2001), “Agency fever? Analysis of an international policy fashion”. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 3 (3), pp. 271-290.
- POLLITT, C., BOUCKAERT, G. (2011), *Public management reform: a comparative analysis—New Public Management, governance, and the neo-weberian state*, 3.^a edição, Oxford, Oxford University Press.
- RAMOS, J.L.B. (2009), “Direito administrativo da cultura”. In P. Otero, P. Gonçalves (coord.), *Tratado de Direito Administrativo Especial. Volume II*, Coimbra, Almedina, pp. 255-374.
- RIBEIRO, C.M.M. (2014), *A Tutela Jurídico-Administrativa do Património Cultural: em Especial, os Museus*. Tese de doutoramento, Coimbra, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.
- ROLLAND, V., RONESS, P.G. (2011), “Mapping organizational change in the state: challenges and classifications”. *International Journal of Public Administration*, 34 (6), pp. 399-409.
- SARAPUU, K. (2012), “Administrative structure in times of changes: the development of Estonian ministries and government agencies 1990–2010”. *International Journal of Public Administration*, 35, pp. 808-819.
- VAN THIEL, S., VERHOEST, K., BOUCKAERT, G., LAEGREID, P. (2012), “Lessons and recommendations for the practice of agencification”. In K. Verhoest, S. Van Thiel, G. Bouckaert e P. Lægreid (eds), *Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp 413-439.

- VARGAS, C.M.S. (2021), *Política e Cultura. Uma Década de Artes do Espectáculos em Portugal (2006-2016)*. Tese de Doutoramento, Lisboa, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa.
- VERHOEST, K., PETERS, B.G., BOUCKAERT, G., VERSCHUERE, B. (2004), “The study of organisational autonomy: a conceptual review”. *Public Administration and Development*, 24, pp. 101-118.
- VISSCHER, C., ROBALINO, M.I. (2018), “Mapping organizational change in the executive branch: the case of Ecuador 2007-2017”. ECPR General Conference, Hamburgo, 22-25 Agosto 2018.

Recebido a 18-09-2023. Aceite para publicação a 19-04-2024.

MENDES, T., COSTA, P. (2025), “Legislar a orgânica das entidades sob a tutela central da Cultura: evolução do panorama legislativo no período democrático em Portugal”. *Análise Social*, 256, LX (3.º), e43239. <https://doi.org/10.31447/43239>.

Tiago Mendes » tiago.mendes@iscte-iul.pt » DINAMIA'CET-ISCTE » Avenida das Forças Armadas — 1649-026 Lisboa, Portugal » <https://orcid.org/0000-0003-3355-0562>.

Pedro Costa » pedro.costa@iscte-iul.pt » DINAMIA'CET-ISCTE » Avenida das Forças Armadas — 1649-026 Lisboa, Portugal » <https://orcid.org/0000-0001-9106-463x>.
