



Departamento de Sociologia

O PROGRESSO DA IDEIA DE GESTÃO EMPRESARIAL NA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PORTUGUESA

Nuno Eduardo da Silva Ivo Gonçalves

Tese submetida como requisito parcial para obtenção do grau de
Doutor em Sociologia

Orientador:

Doutor Juan Pedro Mozzicafreddo, Professor Catedrático,
ISCTE- Instituto Universitário de Lisboa

Março, 2013

Departamento de Sociologia

**O PROGRESSO DA IDEIA DE GESTÃO EMPRESARIAL NA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PORTUGUESA**

Nuno Eduardo da Silva Ivo Gonçalves

Tese submetida como requisito parcial para obtenção do grau de

Doutor em Sociologia

Júri:

Doutor Fernando Manuel Farelo Lopes, Professor Catedrático do ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa

Doutora Ilona Zsuzsanna Kovács, Professora Catedrática do Instituto Superior de Economia da Universidade Técnica de Lisboa

Doutor Ricardo Fabrício Rodrigues, Professor Auxiliar da Universidade da Madeira

Doutora Rosária Maria Pereira Ramos, Professora Auxiliar do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade Técnica de Lisboa

Doutor José Manuel Pinto Leite Viegas, Professor Associado (com Agregação) do ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa

Doutor Juan Pedro Mozzicafreddo, Professor Catedrático, ISCTE- Instituto Universitário de Lisboa

Março, 2013

AGRADECIMENTOS

Sem o exemplo de serviço público de meu Pai, Engenheiro Fernando Ivo Gonçalves, e o debate de ideias mantido com colaboradores próximos nos serviços em que exerci funções dirigentes – Departamento Central de Planeamento, Ministério dos Negócios Estrangeiros Direcção-Geral do Património do Estado, Instituto da Qualidade Alimentar, Departamento da Educação Básica, a motivação para desenvolver este trabalho não teria surgido. Merecem especial referência os funcionários da carreira de gestão patrimonial Maria Manuela Silva e João Perpétuo, prematuramente desaparecidos, com quem, na ausência de orientação superior, ou, pior, na presença de orientações questionáveis, tantas vezes discuti qual era, em cada caso concreto, o interesse público, e a forma de o defender.

São devidos agradecimentos ao Director da Escola de Sociologia e Políticas Públicas do ISCTE – IUL, Professor Doutor Juan Mozzicafreddo, que me incitou a iniciar a investigação com vista à elaboração da presente tese e se disponibilizou para a orientar, aos serviços e funcionários do ISCTE-IUL, e aos funcionários dos centros de documentação do INA, do ISEG e da DGAEP, de quem recebi o maior apoio nas pesquisas bibliográficas. É justo mencionar aqui também os serviços de apoio do Tribunal de Contas e o seu Director-Geral, Conselheiro José Tavares.

Os institutos públicos que disponibilizaram documentação sua, identificada nas Fontes, bem como os funcionários e ex-titulares de cargos governativos por mim entrevistados, os quais, conforme compromisso assumido, não são aqui identificados, deram um contributo inestimável para a concretização do projecto.

Não quero deixar de fazer aqui uma referência ao Prof. Dr. Rui Carp que conheci enquanto colega de equipa de Finanças Públicas do Instituto Superior de Economia, pela qual foi responsável, e com quem ao longo dos anos, e também durante a realização deste projecto, pude manter um frutuoso diálogo acerca das suas experiências governativas na área do Orçamento e de alguns dos autores estrangeiros citados no presente trabalho. Devo-lhe também o acesso aos ficheiros do relatório do ECORDEP, muito pouco divulgado pelo Governo sob o qual aquela estrutura, da qual fez parte, trabalhou.

A minha filha Ana, aluna do primeiro ciclo de Bioquímica, providenciou uma preciosa ajuda na organização do texto final.

Uma palavra final de reconhecimento é devida a minha mulher Lucília, que durante quase trinta e dois anos ajudou a criar condições para viabilizar os meus sucessivos projectos.

RESUMO

A presente tese de doutoramento procura, aplicando o modelo desenvolvido por Christopher Pollitt e Geert Bouckaert em 2000, identificar os debates, propostas e medidas que sobretudo desde os anos 1950 contribuíram para as reformas administrativas portuguesas.

As elites portuguesas estiveram atentas aos debates internacionais, em especial aos promovidos pelo IICA e pela OCDE, e, desde a adesão, pela CEE. As pressões decorrentes de dificuldades económicas parecem ter sido a razão mais relevante para a introdução de reformas. O sistema político tem tido necessidade de se apoiar na Administração Pública para concretizar os programas de reforma.

Embora desde 1985 existam elementos de *administração pública empresarializada* estes são mais claramente adoptados a partir de 2001, com apoio tanto do PSD e do CDS como do PS. Contudo os programas de recentralização que visam reduzir a despesa pública têm obliterado a já de si escassa autonomia de gestão *empresarial* relutantemente concedida às organizações quase empresariais durante as décadas de 1980 e de 1990.

Palavras-Chave: Reforma Administrativa, Gestão empresarial, New Public Management, Agencificação, Recentralização.

ABSTRACT

The model of public management reform created in 2000 by Christopher Pollitt and Geert Bouckaert is applied to the analysis of the portuguese administrative reforms since the 1950's years.

Portuguese elites were attentive to international debates, specially to those promoted by the IIAS and OECD, and, since adhesion, by EEC. Economic pressure seem to have been the most outstanding reason for introducing reforms. Political system has needed the help of government apparatus to outline the reform programs.

Elements of "market government" have been adopted since 1985, and more clearly since 2001, with multipartisan support. However, coordination programs aiming to reduce expenditure are erasing the already scarce managerial freedom reluctantly granted to agencies during the decades of 1980 and 1990.

Key words: Administrative Reform, Market government, New Public Management, Agentification, Coordination.

ÍNDICE

INTRODUÇÃO: DELIMITAÇÃO DO OBJECTO DA INVESTIGAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA ESTRATÉGIA METODOLÓGICA.	1
CAPÍTULO I - A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO CONTEXTO DAS ORGANIZAÇÕES.	12
1.1. Administração Pública, empresa e gestão empresarial.	17
1.2. Serviço público e interesse público.	22
1.3. Necessidade de uma visão multidisciplinar.	40
1.4. Grandes abordagens dos processos de mudança.	27
1.5. O modelo Pollitt-Bouckaert.	37
1.6. O papel das elites.	42
1.7. Necessidade de uma abordagem global, rigorosa e não comprometida dos processos de mudança na Administração Pública portuguesa.	45
CAPÍTULO II - DINÂMICAS DE MUDANÇA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PORTUGUESA	51
2.1. Introdução.	51
2.2. Periodização das mudanças.	54
2.2.1. Estado Novo. Do “Fomento” à Reforma Administrativa.	54
2.2.2. Revolução de Abril e consolidação do regime democrático. A Reforma Administrativa como departamento governamental.	58
2.2.3. Governos de Cavaco Silva. Modernização Administrativa.	60
2.2.4. Governos de António Guterres. Reforma do Estado e da Administração Pública.	64
2.2.5. Governo de Durão Barroso. Reforma da Administração Pública.	65
2.2.6. Governos de José Sócrates. Modernização da Administração Pública.	67
2.2.7. Saúde e Educação.	70
2.3. O modelo explicativo das dinâmicas de mudança.	70
2.3.1. Descrição do modelo.	70
2.3.2. O papel das dificuldades da natureza económica ou financeira.	72
2.3.3. Dinâmicas económicas de origem social e política.	74
2.3.4. A institucionalização de pólos de reflexão.	96
2.3.5. Papel do contacto com experiências estrangeiras e com organizações internacionais.	103

2.4. Síntese conclusiva.	106
CAPÍTULO III - ECONOMIA: A ORIENTAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS PARA O MERCADO	111
3.1. Introdução.	111
3.2. Separação entre prestação de serviços, financiamento e regulação.	
Distinção entre empresarialização e privatização.	113
3.3. Progresso da orientação para o mercado.	119
3.3.1. Estado Novo. Da desintervenção ao desenvolvimentismo,	119
3.3.2. Revolução de Abril e consolidação do regime democrático. Das nacionalizações ao enfraquecimento dos Planos	124
3.3.3. Governos de Cavaco Silva. Privatizações e orientação da Administração Pública para o cidadão.	125
3.3.4. Governos de António Guterres. O Estado Regulador.	132
3.3.5. Governo de Durão Barroso. Contratualização, externalização, descontinuação.	136
3.3.6. Governos de José Sócrates. Simplificação administrativa, desconcentração, descentralização	137
3.3.7. Saúde e Educação.	139
3.3.7.1. Saúde.	139
3.3.7.2. Educação superior.	146
3.3.7.3. Educação não superior.	150
3.4. Síntese Conclusiva.	154
CAPÍTULO IV - ORGANIZAÇÃO: MODELOS INSTITUCIONAIS E ESTRUTURAÇÃO INTERNA	161
4.1. Introdução.	161
4.2. Tipologias e orientações doutrinárias.	164
4.3. Progresso dos modelos institucionais e da estruturação interna de inspiração empresarial.	169
4.3.1. Estado Novo. Uma Administração Pública com fronteiras difusas e sem modelos organizativos precisos.	169
4.3.2. Revolução de Abril e consolidação do regime democrático. Bases gerais para as empresas públicas, variabilidade para a Administração Pública.	175
4.3.3. Governos de Cavaco Silva. RAFE, agencificação, redução de níveis hierárquicos.	178
4.3.4. Governos de António Guterres. Intensificação da fuga para o direito privado.	184

4.3.5. Governo de Durão Barroso. Padronização de estruturas e redução de autonomias.	186
4.3.6. Governos de José Sócrates. O PRACE .	188
4.3.7. Saúde e Educação.	192
4.3.7.1. Saúde.	192
4.3.7.2. Educação superior.	194
4.3.7.3. Educação não superior.	199
4.4. Síntese Conclusiva.	201
CAPÍTULO V - RELAÇÕES LABORAIS: O CAMINHO PARA O CONTRATO INDIVIDUAL DE TRABALHO	207
5.1. Introdução.	207
5.2. Modelos de relação de trabalho.	208
5.3 Progresso de concepções sobre relações laborais.	217
5.3.1. Estado Novo. Modelo estatutário não uniforme e não universal.	217
5.3.2. Revolução de Abril e consolidação do regime democrático. Alargamento da aplicação e reforço do modelo estatutário.	223
5.3.3. Governos de Cavaco Silva. Novo sistema de vínculos, carreiras e remunerações consolida o modelo estatutário e valoriza os funcionários.	229
5.3.4. Governos de António Guterres. Um grande esforço de negociação colectiva.	233
5.3.5. Governo de Durão Barroso. Abertura ao contrato de trabalho na Administração Pública .	238
5.3.6. Governos de José Sócrates.O contrato de trabalho em funções públicas como regime – regra.	240
5.3.7. Saúde e Educação.	251
5.3.7.1. Saúde.	251
5.3.7.2. Educação superior.	254
5.3.7.3. Educação não superior.	257
5.4. Síntese Conclusiva.	259
CAPÍTULO VI – GESTÃO: DO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE À GESTÃO POR OBJECTIVOS.	267
6.1. Introdução.	267
6.2. Transposição da gestão empresarial para a Administração Pública.	268
6.3. Progresso das preocupações com a gestão.	277
6.3.1. Estado Novo. Reforma Administrativa filha do Planeamento Económico.	277

6.3.2. Revolução de Abril e consolidação do regime democrático. O tempo das propostas e das experiências piloto.	282
6.3.3. Governos de Cavaco Silva. Melhorar a gestão das organizações públicas.	287
6.3.4. Governos de António Guterres. Reforço dos instrumentos de gestão.	292
6.3.5. Governo de Durão Barroso. O <i>New Public Management</i> assumido.	297
6.3.6. Governos de José Sócrates. Ligar a gestão e a avaliação.	301
6.3.7. Saúde e Educação.	307
6.3.7.1. Saúde.	307
6.3.7.2. Educação superior.	309
6.3.7.3. Educação não superior.	311
6.4. Síntese Conclusiva.	313
CONCLUSÃO.	319
Bibliografia	327
Fontes	353
Anexo A. Institutos Públicos Quase Empresariais.	
Anexo B. Entrevistas ao pessoal de um Instituto Público.	

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1.1. Modelos de Administração Pós-Reforma.	30
Quadro 1.2. Grandes abordagens relativas às mudanças.	35
Quadro 1.3. Dualidade de efeitos das reformas.	37
Quadro 1.4. Programas de mudança na Administração Pública portuguesa.	61
Quadro 2.1. Votações do grupo parlamentar do PS sobre a “Reforma da Administração Pública”.	46
Quadro 2.2. Dinâmicas de mudança.	108
Quadro 3.1. A orientação das organizações públicas para o mercado.	157
Quadro 4.1. Modelos institucionais e estruturação interna.	204
Quadro 5.1. O Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas e o Código do Trabalho.	245
Quadro 5.2. O caminho para o contrato individual do trabalho.	262
Quadro 6.1. Do princípio da legalidade à gestão por objectivos	316

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1.1. <i>A model of public management reform.</i>	38
Figura 4.1. Serviço simples antes do RAFE.	180
Figura 4.2. Serviço com autonomia administrativa antes do RAFE.	180
Figura 4.3. Serviço com autonomia administrativa depois do RAFE.	181

GLOSSARIO DE SIGLAS

ABB – Activity Based Budgeting

ABC – Activity Based Costing

ACEEP – Acordo Colectivo de Entidade Empregadora Pública

ADISPOR – Associação dos Institutos Superiores Politécnicos Portugueses

ADSE – Assistência na Doença aos Servidores Civis do Estado, depois Assistência na Doença aos Servidores do Estado, corresponde também a Direcção-Geral da Protecção Social aos Funcionários e Agentes da Administração Pública, depois Direcção-Geral de Protecção Social aos Trabalhadores em Funções Públicas

AEEP – Associação dos Estabelecimentos de Ensino Particular e Cooperativo

AGPL – Administração-Geral do Porto de Lisboa

ANACOM – Autoridade Nacional de Comunicações

ANCP - Agência Nacional de Compras Públicas

APAP – Associação Portuguesa de Administração e Políticas Públicas

APDL – Administração dos Portos do Douro e Leixões

APL – Administração do Porto de Lisboa

APSIOT – Associação Portuguesa de Profissionais em Sociologia Industrial, das Organizações e do Trabalho

ARS – Administração Regional de Saúde

ASDI – Acção Social Democrata Independente

BdP – Banco de Portugal

BE – Bloco de Esquerda

BES – Banco Espírito Santo

CAF – *Common Assessment Framework*

CCE – Conselho para a Cooperação Económica

CCISP – Conselho Coordenador dos Institutos Superiores Politécnicos

CDS – Partido do Centro Democrático e Social

CEGE – Centro de Estudos de Gestão

CEE – Comunidade Económica Europeia

CEEP – Centro Europeu da Empresa Pública

CEEPS – Centro de Estudos de Economia Pública e Social

CFSS – Caminhos de Ferro do Sul e Sueste

CENTRALCER – Central Cervejeira

CEROT – Conta Especial de Regularização de Operações de Tesouraria

CIGAR – *Comparative International Governmental Accounting Research Conference*

CIMPOR – Cimentos de Portugal

CGTP – Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses

CIPAE – Comissão Interministerial de Planeamento e Integração Económica

CIPEs – Centro de Investigação sobre Políticas do Ensino Superior

CIRAP – Comissão Interministerial para a Reestruturação da Administração Pública

CIRIEC – *Centre International de Recherches et d' Information sur l'Économie Publique, Sociale et Coopérative*

CIT – Contrato individual de trabalho

CMVM – Comissão do Mercado de Valores Mobiliários

CP – Companhia dos Caminhos de Ferro Portugueses, depois Comboios de Portugal

CP CARGA – Logística e Transportes Ferroviários e de Mercadorias

CRP – Constituição da República Portuguesa

CRUP – Conselho dos Reitores das Universidades Portuguesas

CTIPAE – Comissão Técnica Interministerial de Planeamento e Integração Económica

CTT – Correios, Telégrafos e Telefones, depois Correios e Telecomunicações de Portugal

Dec - Decreto

DEE – Departamento de Estudos Económicos

Dfl – Decreto com força de lei

DGAP – Direcção-Geral da Administração Pública

DGAEP – Direcção-Geral da Administração e Emprego Público

DGCI – Direcção-Geral dos Impostos

DGCP – Direcção-Geral da Contabilidade Pública

DGO – Direcção-Geral do Orçamento

DGOA – Direcção-Geral de Organização Administrativa

DL – Decreto-Lei

DReg – Decreto Regulamentar

ECORDEP – Estrutura de Coordenação da Reforma da Despesa Pública

EDP – Electricidade de Portugal, depois Energias de Portugal

EQFM – *European Foundation for Quality Management*

ENATUR – Empresa Nacional de Turismo

ENU – Empresa Nacional de Urânio

EPAL – Empresa Pública das Águas de Lisboa

EP – Estradas de Portugal

EPE – Entidade Pública Empresarial

ERSE – Entidade Reguladora do Sector Eléctrico, depois Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos

ESA – *École Nationale de Administration*

EUA – Estados Unidos da América

FAIH – Fundo de Apoio ao Investimento na Habitação

FASB – *Financial Accounting Standard Board*

FENPROF – Federação Nacional de Professores

FESAP – Frente Sindical da Administração Pública

FNAM – Federação Nacional dos Médicos

FNPT – Federação Nacional dos Produtores de Trigo

FMI – Fundo Monetário Internacional

FRDP – Fundo de Regularização da Dívida Pública

GAFEPEP – Gabinete de Análise do Financiamento do Estado e das Empresas Públicas

GECRA – Gabinete de Estudos e Coordenação da Reforma Administrativa

GERAP – Empresa de Recursos Partilhados da Administração Pública

GOP – Grandes Opções do Plano

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

GRH – Sistema de Gestão de Recursos Humanos

GRP – Sistema de Gestão Patrimonial

HRM – *Human Resources Management*

IAPMEI – Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas Industriais, depois, sucessivamente, Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento e Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e à Inovação

IASB – *International Accounting Standards Board*

ICEP – Instituto de Comércio Externo de Portugal, depois ICEP Portugal

ICP – Instituto das Comunicações de Portugal

IED – Instituto de Estudos para o Desenvolvimento

IEFP – Instituto de Emprego e Formação Profissional

IES – Instituições de ensino superior

IFAC – *International Federation of Accountants* (IFAC)

IFADAP- Instituto Financeiro de Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas, depois Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas

IGCP – Instituto de Gestão do Crédito Público, depois Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público

IGPAI – Inspeção-Geral dos Produtos Agrícolas e Industriais

IIAE – Instituto para a Inovação na Administração do Estado

IICA – Instituto Internacional de Ciências Administrativas

IIE – Instituto de Investimento Estrangeiro

INA – Instituto Nacional de Administração

INATEL – Instituto Nacional de Aproveitamento dos Tempos Livres

INDEP – Indústrias de Defesa

INE – Instituto Nacional de Estatística

INTELI – Inteligência e Inovação – Centro de Inovação

INPP – Instituto Nacional de Pilotagem de Portos

INTF – Instituto Nacional de Transporte Ferroviário

IOSCO – *International Organization of Securities Comissions*

IPCA – Instituto Português de Ciências Administrativas

IPE – Instituto de Participações do Estado, depois, sucessivamente, Investimentos e Participações do Estado e Investimentos e Participações Empresariais

IPSD – Instituto Progresso e Social Democracia Francisco Sá Carneiro, depois Instituto Sá Carneiro

IROMA - Instituto Regulador e Orientador dos Mercados Agrícolas

IRS – Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares

ISCTE – Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa

ISCTE-IUL – ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa

ISE – Instituto Superior de Economia

ISCEF – Instituto Superior de Ciências Económicas e Financeiras

ISEG – Instituto Superior de Economia e Gestão

ISO – *International Organization for Standardisation*

ISP – Instituto de Seguros de Portugal

JAE – Junta Autónoma das Estradas

LNEC – Laboratório Nacional de Engenharia Civil

LVCR – Lei de Vínculos, Carreiras e Remunerações

MARAP – Estrutura de missão para o acompanhamento da Reforma da Administração Pública

MF – Ministério das Finanças

MRA – Ministério para a Reforma Administrativa

MTM – *Market Type Mechanisms*

NAR – Núcleos de Acompanhamento da Reforma

NHS – *National Health Service*

NPM – *New Public Management*

NSR – Novo Sistema Retributivo

NUTS – Nomenclaturas de Unidades Territoriais – para fins estatísticos

OCDE / OECD – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

OECE – Organização Europeia para a Coordenação Económica

OGE – Orçamento Geral do Estado

ONU – Organização das Nações Unidas

PARPÚBLICA – Parpública, participações públicas

PADAP - Programa Autónomo do Desenvolvimento Agro-Pecuário

PTM – Programa Autónomo para o Desenvolvimento da Pecuária de Trás-os-Montes

PCEDDED – Programa de Correção Estrutural do Défice Externo e do Desemprego

PCIESP – Projecto de Plano de Contas das Instituições de Ensino Superior Público

PCISS – Plano de Contas das Instituições de Segurança Social

PCM – Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros

PCP – Partido Comunista Português

PIDDAC – Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central

PISEE – Programa de Investimentos do Sector Empresarial do Estado

PNACE – Programa Nacional de Acção para o Crescimento e o Emprego

POC – Plano Oficial de Contabilidade

POCAL – Plano de Contabilidade das Autarquias Locais

POCISSSS – Plano de Contabilidade das Instituições do Sistema de Solidariedade e Segurança Social

POCP – Plano Oficial de Contabilidade Pública

PPA – Programa Autónomo do Desenvolvimento Pecuário dos Açores

PPBS – *Planning Programming Budgeting System*

PPD – Partido Popular Democrático

PPP - Parceria Público-Privada

PRACE – Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado

PRD – Partido Renovador Democrático

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

Prt - Portaria

PS – Partido Socialista

PSD – Partido Social Democrata

PT – Portugal Telecom

QEI – Quadros de Efectivos Interdepartamentais

QUAR – Quadros de Avaliação e Responsabilização

RAFE – Regime da Administração Financeira do Estado

RAPP – Revista Portuguesa de Administração e Políticas Públicas

RCB – *Rationalisation des Choix Budgétaires*

RCM – Resolução do Conselho de Ministros

RCTFP – Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas

REFER – Rede Ferroviária Nacional

REN – Rede Eléctrica Nacional, depois Redes Energéticas Nacionais

RJIES – Regime Jurídico das Instituições do Ensino Superior

RTP – Radiotelevisão Portuguesa, depois Rádio e Televisão de Portugal

SA – Sociedade Anónima

SEC – Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais

SEDES – Associação para o Desenvolvimento Económico e Social

SIADAP – Sistema Integrado de Avaliação de Desempenho na Administração Pública

SIC – Sistema de Informação Contabilística

SIGO – Sistema de Informação para Gestão Orçamental

SIM – Sindicato Independente dos Médicos

SMA – Secretariado para a Modernização Administrativa

SMPS – Serviços Partilhados do Ministério da Saúde

SNC – Sistema de Normalização Contabilística

SNS – Serviço Nacional de Saúde

SRA – Secretariado da Reforma Administrativa

STCP – Serviço de Transportes Colectivos do Porto, depois Sociedade de Transportes Colectivos do Porto

STE – Sindicato dos Quadros Técnicos do Estado, depois Sindicato de Quadros Técnicos do Estado e de Entidades com Fins Públicos

SPA – Sector Público Administrativo

SUCH – Serviço de Utilização Comum dos Hospitais

TEIP – Territórios Educativos de Intervenção Prioritária

TLP – Telefones de Lisboa e Porto

TQM – *Total Quality Management*

UE – União Europeia

UGT – União Geral de Trabalhadores

UO – Unidades Orgânicas

UNL – Universidade Nova de Lisboa

UNICER – União Cervejeira

ZBB – *Zero Base Budgeting*

INTRODUÇÃO: DELIMITAÇÃO DO OBJECTO DA INVESTIGAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA ESTRATÉGIA METODOLÓGICA.

1. O projecto de investigação subordinado ao tema “O progresso da ideia de gestão empresarial na Administração Pública Portuguesa” que nos propusemos desenvolver com vista à atribuição do grau de doutor no Ramo Sociologia, Especialidade de Sociologia Política, conferido pelo então Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa (ISCTE) e que obteve parecer favorável da Comissão Científica de Sociologia em Março de 2006 abrangia “o estudo da formulação e concretização de políticas públicas que assumam como objectivo a introdução de mudanças na Administração Pública Portuguesa na parte em que reflectam a ideia de que a gestão empresarial é mais adequada do que a gestão pública tradicional, devendo esta última ser substituída ou reformulada de forma a incorporar características empresariais.”

O desenvolvimento do projecto levou-nos a redigir um capítulo relativo ao enquadramento teórico (Capítulo I) e outro contendo uma sinopse dos processos de mudança na Administração Pública portuguesa, com uma tentativa de periodização que em traços gerais distinguiu como grandes períodos, o período do Estado Novo, o período da Revolução de Abril de 1974 e da consolidação do regime democrático, o período dos governos de Cavaco Silva, o período dos governos de António Guterres, o período do governo de Durão Barroso (incluindo o de Santana Lopes) e o período dos Governos de José Sócrates (Capítulo II), sendo consagrados seguidamente quatro capítulos a outras tantas vertentes do que designámos, em sentido lato, por “gestão empresarial”, e poderíamos, talvez mais adequadamente, ter designado por “empresarialização”: a alteração das lógicas de funcionamento das entidades públicas, isto é, da sua Economia (Capítulo III), dos seus modelos institucionais e do formato da sua organização interna, isto é, da sua Organização (Capítulo IV), das suas Relações Laborais (Capítulo V), e, enfim, da sua orientação e dos sistemas de informação e de apoio à decisão, ou seja, da sua Gestão propriamente dita (Capítulo VI), Em cada um destes capítulos especializados procurámos, com um enquadramento teórico adequado, proceder a uma análise evolutiva da situação da Administração Pública em geral (incluindo da parte do sector empresarial do Estado que assegura obrigações de serviço público, ou, como se diz mais modernamente, obrigações de serviço de interesse geral), e da situação dos sectores da saúde e da educação superior e não superior, objecto de especial tratamento por força tanto do seu peso no sector público como da relativa controvérsia que suscitam os seus esforços de empresarialização. *Desta estrutura resulta que por vezes o Capítulo II, globalizante, faz referências que serão depois*

retomadas nos Capítulos III a VI, de vocação “sectorial”, e que alguns eventos são focados em mais do que um destes últimos.

Foram incluídos Anexos relativos à criação de Institutos Públicos Quase-Empresariais (Anexo A), e às entrevistas realizadas num organismo que esteve sujeito a este estatuto (Anexo B).

Tal como deixámos claro no projecto, o objecto da nossa investigação não coincidia exactamente com o do estudo das denominadas Reformas da Administração Pública, abrangendo apenas as mudanças que, dentro ou fora do âmbito do anúncio de programas de reforma, denotassem a intenção de, por alguma forma, aproximar as entidades públicas de um modelo empresarial. Também, reconhecendo embora a potencial influência nos processos de empresarialização das concepções que vêm a ser genericamente abrangidas pela denominação de *New Public Management*, não deixámos de valorizar fenómenos anteriores ao surgimento dessas concepções ou que, contemporâneos, não se podem filiar, pelo menos exclusivamente, em tal corpo de ideias.

Por opção metodológica, não explicitada é certo no projecto de investigação apresentado, o que agora se corrige, a tese não se debruça sobre a evolução das realidades da administração pública das regiões autónomas e das autarquias locais. Seria necessário um esforço de reconstituição de todo um contexto político, económico e social incompatível com as limitações de disponibilidade que enfrentámos. Será feita apenas uma ou outra referência à figura dos serviços municipalizados, delineada logo no Código Administrativo de 1936, e às empresas municipais, cuja existência só foi regulada em 1998 e passaram a ser no imaginário popular tão culpadas como os institutos públicos pelos desastres financeiros do Estado e pelos males do país. E inevitavelmente serão referenciadas as abordagens que assimilam a transferência da titularidade de estabelecimentos para as autarquias locais a uma externalização, tal como à realização de contratos de desenvolvimento da educação pré-escolar com as mesmas autarquias pouco faltou para ser apodada de privatização.

2. A investigação foi problematizada da seguinte forma:

- em que contextos tem a sociedade portuguesa exigido do sistema político a introdução de mudanças na organização da Administração Pública e da sua gestão, com adopção explícita ou implícita de modelos de gestão empresarial?
- os órgãos de poder político têm delineado propostas de mudança?
- as propostas de mudança têm sido concretizadas?

- que tipo de dificuldades tem encontrado a concretização das propostas de mudança?
- é possível identificar condições de sucesso / insucesso relacionadas com contextos, designadamente sociais ou culturais, especificamente nacionais?

afirmando-se que tal nos levaria a:

- identificar os contextos em que o poder político assumiu a necessidade de mudanças baseadas no modelo empresarial;
- analisar a formulação e execução de propostas visando a criação de mecanismos de gestão empresarial;
- evidenciar como surgem no plano científico e técnico as ideias e propostas de mudança e por que forma é assegurada a sua difusão.

Os Professores Doutores José Manuel Leite Viegas e Fernando Farelo Lopes chamaram naturalmente a atenção, nos pareceres elaborados sobre o projecto de investigação, para as insuficiências de que este enfermava, sendo de destacar neste passo a crítica do Prof. Leite Viegas “Quando se apresentam as condicionantes da mudança dá-se pouco relevo às resistências á mudança vindas da própria administração pública (leia-se do seu pessoal e organismos representativos), que julgamos ter um papel importante neste processo”. Implicitamente, este Professor chamava a atenção para que o modelo de análise, tal como delineado, não iria favorecer que se atingisse a totalidade dos “resultados esperados” que admitíamos a investigação poderia vir a gerar:

Considera-se possível chegar a conclusões sobre a dinâmica dos movimentos de reforma da Administração Pública portuguesa nos últimos 30 anos, e em especial nos últimos 20, relacionando-as com os contextos sociais, culturais e políticos. Este resultado, se atingido, contribuirá para o progresso da sociologia política, pondo em evidência a forma de transmissão de pulsões da sociedade para o poder político em matéria de estruturação da Administração Pública e as limitações da capacidade deste para transformar a própria administração. Do mesmo modo a sociologia das organizações e a sociologia das profissões poderá obter enquadramentos que facilitem o estudo das organizações da Administração Pública e a forma como se posicionam em relação aos processos de reforma os grupos que têm neste momento a sua base profissional predominante na própria Administração (Projecto de investigação).

A necessidade de atender à crítica do Prof. Leite Viegas levou-nos a priorizar no plano temporal o estudo do processo de criação daquilo que, em função de características identificadas no Capítulo IV do presente trabalho, e já antes na apresentação “Agências e Institutos Públicos – caminho para a empresarialização” no 3º Ano do Programa de Doutoramento em Sociologia, viemos a qualificar como *Institutos Públicos Quase Empresariais*, que são frequentemente identificados com as *Agências* da literatura relativa ao *New Public Management*, e cuja evolução, no plano das relações laborais, parece

configurar um processo típico de empresarialização, através da adopção do regime do *contrato individual de trabalho*. O aprofundamento da abordagem destas realidades, passando de um nível macro para um nível micro, com desenvolvimento de algum trabalho de campo, teria certamente dado um contributo muito interessante para os objectivos do projecto de investigação.

Todavia este mesmo processo de mudança, geralmente associado ao ciclo dos Governos Cavaco Silva, e que de facto se iniciou em 1977 prolongando-se pelos ciclos de António Guterres e de Durão Barroso, acabou por ser obliterado por outros processos de mudança, eles próprios apresentados como parte integrante da “Reforma da Administração Pública”, a saber, por um lado, a recentralização financeira sob o Governo Durão Barroso, que retirou a diversos Institutos Públicos a autonomia de gestão, a que se juntaram as extinções / fusões / reestruturações do Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE) do primeiro Governo de José Sócrates, que modificaram o âmbito de muitos organismos, por outro a aprovação pelo mesmo Governo de José Sócrates de um sistema de vínculos, carreiras e remunerações que simultaneamente extinguiu a maioria dos vínculos de nomeação / contrato administrativo de provimento, fazendo transitar os seus titulares para o nível *contrato de trabalho em funções públicas*, e sendo as situações de *contrato individual de trabalho* constituídas nos *institutos públicos quase empresariais* igualmente convertidas em contrato de trabalho em funções públicas.

Este desenvolvimento algo surpreendente é um sintoma de que em Portugal Reforma da Administração Pública e Empresarialização não só não são sinónimos, mas também não caminham necessariamente a par.

3. Em termos de estratégia metodológica apontámos, tendo em conta a grande amplitude das questões a elucidar e as restrições, designadamente de disponibilidade, que estávamos cientes iríamos enfrentar, para:

- visão de conjunto;
- pesquisa com forte componente documental, em que não só seria significativo o que estivesse documentado mas também a existência de omissões, particularmente a falta de avaliação de políticas que não foram bem sucedidas;
- recurso a entrevistas e a questionários.

O mesmo é dizer que assumimos, com humildade, que para conseguirmos ver melhor nos teríamos de apoiar nos ombros de todos os que nos precederam e de moderar os nossos objectivos, cingindo-nos à ambição de que a investigação a realizar acrescentasse de facto algum valor, nem que fosse pela *sistematização de indicações*

anteriormente dispersas ou pela projecção de nova luz sobre resultados já trazidos a público.

Não obstante os nossos resultados poderem ter ficado aquém dos almejados, ficamos a impressão de que a estratégia adoptada, sendo a única possível no contexto das restrições que nos condicionavam, não deixou de ser no essencial adequada. Em sua execução:

- fomos actualizando a nossa recolha bibliográfica, tendo sido beneficiados pela publicação de novos resultados da investigação sobre os processos de mudança na Administração Pública, essencialmente os incorporados em teses de doutoramento e dissertações de mestrado entretanto defendidas, mas também os veiculados em diversos *papers* elaborados e divulgados em contexto académico;
- procurámos completar e actualizar a informação sobre comunicações apresentadas em diversos Congressos e Encontros promovidos pelo Instituto Nacional de Administração e por instituições do ensino superior, muito embora da circunstância de se vir reduzindo a sua publicação a edições em CD Rom, e a *abstracts* ou apresentações em *powerpoint* resulte algum empobrecimento da sua disponibilidade;
- ainda no domínio da publicação de comunicações, identificámos como particularmente relevantes as que serviram de base aos “Seminários da Presidência da República” realizados em 2003 e 2004 com a colaboração de um grupo de economistas que Jorge Sampaio veio a considerar como um *Conselho Económico do Presidente* e as apresentadas no Colóquio Internacional sobre a Função Pública que se realizou em Portugal em 2006, organizado localmente pela Direcção-Geral da Administração Pública com a colaboração da OCDE e do Instituto Europeu de Administração Pública;
- enviámos, com vista a apoiar a análise de questões tratadas nos Capítulos III a VI, uma circular a toda uma série de *institutos públicos quase empresariais* por nós identificados, pedindo o envio dos respectivos Relatórios e Contas e Balanços Sociais relativos a 2005 ou a indicação da sua localização *on line*, tendo recebido um conjunto apreciável de respostas, que mostra uma Administração Pública sensível aos interlocutores e até às necessidades da investigação académica;
- procedemos a diversas pesquisas *on line* com vista à recolha de documentação oficial, sendo tanto de registar e louvar a crescente publicação de estudos e relatórios de avaliação relativos à adopção de políticas públicas

como de reprovar a circunstância de, regra geral, só estarem publicados documentos produzidos durante o próprio ciclo político;

- realizámos, com vista a apoiar o tratamento de questões abordadas no Capítulo VI, o *download* de documentação relativa aos QUAR dos organismos do Ministério das Finanças;
- recolhemos, de forma mais sistemática do que até aí, toda uma série de materiais publicados na comunicação social impressa (e nalguns casos na comunicação social *on line*) sobre os processos de mudança na Administração Pública) tendo mesmo chegado a proceder à assinatura do *Público on line* com vista a proceder à pesquisa de textos publicados a partir de Janeiro de 2005 e a localizar peças referenciadas por outras vias;
- procurámos recolher programas eleitorais e pesquisámos *on line* o *Diário da República* e o *Diário da Assembleia da República* com vista a recolher elementos sobre os Programas de Governo e alguns outros Planos e Programas objecto de publicação nas folhas oficiais, e, bem entendido, sobre o processo legislativo;
- planeámos realizar algumas entrevistas com antigos titulares de cargos governativos e com pessoal de organismos da Administração Pública.

Em relação a estas três últimas linhas de trabalho (pesquisas na comunicação social, recolha de programas e legislação, planeamento de entrevistas) é mister deixar algumas anotações.

As *pesquisas na comunicação social* permitiram-nos compilar toda uma série de *artigos de opinião* bem como de *entrevistas* com titulares ou ex-titulares de cargos governativos, e até de altos cargos públicos, tocando temas que interessavam à investigação. A circunstância de serem materiais construídos para influenciar a opinião pública e de, no caso das entrevistas, realçarem ou omitirem circunstâncias em função da abordagem dos jornalistas e do interesse dos entrevistados não deve levar a desprezar a sua utilização. Justamente por serem construídos para influenciar, concedemos, a opinião pública em geral, mas certamente também a opinião das elites que lêem os jornais (teria sido interessante gravar as inúmeras entrevistas e mesas redondas televisivas mas tal excederia os nossos meios), oferecem em si uma evidência extremamente importante, se não sobre os mecanismos de formação de políticas, pelo menos sobre os mecanismos da sua legitimação e consensualização.

Questão embaraçosa é a do tratamento dos artigos de opinião na comunicação social generalista, ou até na comunicação social especializada, que são subscritos por personalidades do mundo académico. Excluindo à partida a consideração de apontamentos

ditados pelas pequenas polémicas políticas não se pode negar que estes artigos são construídos com o propósito de influenciar opiniões, e que não passam pelo crivo da *peer review* ou das normas de publicação de artigos científicos. Não obstante, um académico que esteja correntemente envolvido na política ou publique regularmente uma coluna de opinião, não pode dizer certamente o que lhe vem à cabeça sem se expor a uma censura social tácita ou expressa da comunidade em que está integrado. Tudo visto e ponderado, optámos por listar estes artigos nas Fontes e não na Bibliografia, com uma diferente forma de referência nas citações.

A provar que a intervenção cívica dos académicos não exclui um saudável humor, não deixamos de registar a publicação pelo Doutor Manuel Villaverde Cabral, no *Diário de Notícias* de 24 de Novembro de 2000, sob o título “O despotismo administrativo” e no *Diário de Notícias* de 13 de Fevereiro de 2004, sob o título “Despotismo administrativo”, de exactamente o mesmo artigo, forma subtilmente irónica de enfatizar que as realidades da Administração Pública se não modificam de um dia para o outro.

Um ou outro artigo de opinião de representantes de interesses, mais como casos exemplares quanto ao tipo de argumentação desenvolvida ou às expectativas reveladas, e até de profissionais da comunicação social (qualidade que, apesar do papel de repetidores de ideias feitas que muitas vezes somos tentados a atribuir-lhes, não é, pelo menos nalguns deles, incompatível com algum grau de reflexividade) que num caso ou noutro assumem também o papel de *opinion makers*, foram também seleccionados.

No plano da definição e concretização de políticas tem evidentemente particular relevância a análise dos *programas eleitorais*, dos *programas de governo* e da *legislação publicada*. Acontece no entanto que, por um lado, os programas eleitorais históricos não estão em geral disponíveis, possivelmente por tal não interessar aos próprios partidos (na própria Biblioteca Nacional localizámos um único programa), e que, por outro, nem sempre tais programas contêm o essencial das orientações seguidas no exercício do mandato. Em geral é durante o ciclo governativo que melhor se identificam necessidades e soluções, o que leva até a que se possa distinguir várias fases dentro do mesmo ciclo. Neste contexto, fomos também levados a explorar algumas *grandes opções do plano*, de legislatura ou anuais, as *resoluções* ou *deliberações* dos conselhos de ministros que criam estruturas para a apresentação de propostas de mudança e, bem entendido, as que aprovam as grandes linhas dessas propostas e, quando disponíveis, os *relatórios* das próprias estruturas. Os *relatórios preambulares* dos decretos-lei ou os *relatórios e exposições de motivos* de propostas de lei foram, quando ofereciam indicações significativas, também aproveitados.

A publicação de *legislação* é em si uma forma de concretização de orientações assumidas pelo poder político e, como não podia deixar de ser, teve um papel central no

nosso trabalho. No entanto, a publicação de um diploma não nos informa sobre se este foi ou não aplicado e sobre os resultados da sua aplicação. São incluídos anualmente nas Leis do Orçamento do Estado e sobretudo nos Decretos-Leis sobre Execução Orçamental disposições que nunca se aplicaram a nenhum caso concreto e se mantêm de ano para ano por pura inércia. Outras, ainda que incluídas após morosos processos de discussão, designadamente em concertação social, nunca tiveram qualquer efeito significativo sem que os organismos encarregados da sua aplicação mencionem tal circunstância ou proponham o seu aperfeiçoamento ou revogação. Por vezes só quando a comunicação social procura obter dados se conhece a real dimensão da irrelevância das medidas, como sucedeu por exemplo várias vezes com a constituição de *excedentes*, *supranumerários* ou *disponíveis*. Noutros casos, a publicação de sucessivos diplomas com o mesmo objectivo e até com as mesmas soluções indicia a sua não aplicação.

Verificámos mesmo ser possível detectar na configuração de soluções diferentes ao longo de um mesmo processo, a influência de resistências que foram surgindo numa fase inicial, e que, embora não evidenciadas nos relatórios preambulares, estão *en creux* nas soluções adoptadas nas fases subsequentes. Fizemo-lo no âmbito da presente investigação através da análise das sucessivas soluções que foram sendo adoptadas na publicação de sucessivas leis orgânicas ou estatutos de institutos públicos quase-empresariais para a introdução do contrato individual de trabalho e para a transição para este do pessoal vinculado através do regime de função pública.

Está hoje em dia felizmente muito facilitada a procura de legislação publicada *on line*, embora a escolha de palavras chave e dos tipos de diploma a pesquisar exija, para além de um mínimo conhecimento sobre o processo legislativo e de uma mínima memória pessoal sobre o que caracterizou cada ciclo governativo, alguma sagacidade e até alguma inspiração. No entanto não se deve perder de vista que a 1^a Série do *Diário da República* (*Diário do Governo* anteriormente à entrada em vigor da Constituição de 1976), muito recentemente colocada *on line* na parte entre 5 de Outubro de 1910 e Dezembro de 1960, só pode ser objecto de pesquisa avançada a partir de Janeiro de 1960, e que a 2^a Série do *Diário da República* só está *online* a partir de Janeiro de 2000. Felizmente pudemos socorrer-nos de algumas fotocópias de diplomas recolhidos em pesquisas anteriores.

Fizemos ponto de honra em remeter para notas de rodapé todas as referências a diplomas legais, que vemos essencialmente como tentativas de concretização das políticas da Administração Pública, e em libertar o capítulo relativo a Dinâmicas de Mudança de quaisquer notas desse tipo. Não quisemos de forma nenhuma dar a ideia de um trabalho jurídico, que de resto a nossa formação de base não nos habilitaria a realizar. Deixamos nas

Fontes uma extensa relação, organizada cronologicamente, da legislação referenciada nos rodapés, que constitui aliás apenas uma pequena parte da legislação consultada.

No que respeita à *aplicação de questionários* e à *realização de entrevistas*, o Prof. Leite Viegas fez-nos o favor de deixar expressa no seu parecer a seguinte sugestão:

A predominância da análise documental parece adequada, bem como a aplicação de questionários a uma selecção de funcionários. As entrevistas estão destinadas a serem feitas a uma selecção de *opinion makers* o que nos parece insuficiente. De facto, se quisermos conhecer as razões profundas que mobilizam para a acção os funcionários quando decorre um processo de mudança, parece-nos mais adequado a realização de entrevistas semi-directivas a um grupo diferenciado de funcionários do que nos cingirmo-nos ao questionário. Há questões, de interesses, crenças, valores, que são mais difíceis de captar em análises puramente quantitativas. É claro que poderão coexistir essas duas técnicas de captação de dados.

Reformulámos em consequência a nossa perspectiva de actuação neste domínio. Por um lado, procurámos tanto quanto possível identificar nas nossas pesquisas, bibliográficas e na comunicação social, a realização de *inquéritos por questionário* orientados para funcionários ou a dirigentes. Foi o caso de inquéritos por questionário administrado num caso a funcionários e noutra a dirigentes, respectivamente na dissertação de mestrado e na tese de doutoramento da Doutora Carla Teixeira (Teixeira 2003; Teixeira, 2009) dos inquéritos administrados na investigação conducente à tese de doutoramento do Doutor César Madureira (Madureira, 2004), de três dos questionários administrados pela *Deloitte* a participantes dos Congressos Nacionais da Administração Pública e ainda da realização de estudos de opinião sobre a imagem da administração pública (Comissão para a Qualidade e a Racionalização na Administração Pública, 1994; Carneiro, 2008) ou sobre as políticas de administração pública. Por outro aproveitámos de entrevistas com membros ou antigos membros de governo, e dos livros auto-justificativos dos antigos ministros da Saúde, António Correia de Campos e da Educação, Maria de Lurdes Rodrigues, toda uma série de elementos factuais, a avaliação das resistências encontradas e a sua própria auto-avaliação.

Transferimos para a fase de conclusão de investigação a realização de *entrevistas semi-directivas com antigos membros de governo* (e já não a um conjunto alargado de *opinion makers*) no sentido de confirmar hipóteses, sugeridas pela análise documental, sobre a génese das políticas anunciadas e sobre as razões de ser de algumas aparentes inflexões registadas, e em particular sobre as influências, designadamente de entidades internacionais e de consultores estrangeiros ou nacionais sobre a formulação das políticas em causa. Foram realizadas três entrevistas a antigos membros do governo, respectivamente sobre a Modernização Administrativa nos Governos de Cavaco Silva, sobre a criação dos Hospitais Empresa no Governo de Durão Barroso, e sobre a gestão das

mudanças na Educação sob o primeiro Governo de José Sócrates, todas muito ricas e esclarecedoras, e que nos permitiram reformular algumas hipóteses. Não obtivemos resposta a um pedido de entrevista relativo ao surgimento da figura do regime de contrato de trabalho em funções públicas sob o primeiro Governo de José Sócrates.

Dada a diversidade das áreas abrangidas pela investigação pareceu-nos que seria promotor realizar entrevistas, também de carácter semi-directivo, a funcionários de alguns dos Institutos Públicos Quase Empresariais identificados no nosso trabalho, tendo em conta o que os balanços sociais recebidos na resposta ao nosso pedido de relatórios de actividades solicitados pudessem sugerir. As alterações de fronteiras decorrentes do Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE) obrigariam a uma especial colaboração dos órgãos directivos e dos serviços de pessoal na selecção dos funcionários a entrevistar (e entre os que tivessem prescindido do regime de função pública, os que tivessem podido continuar a colaborar mantendo esse regime e os que tivessem sido admitidos desde o início em regime de contrato individual de trabalho) mas não pudemos concretizar as diligências necessárias no período entre 2007 e 2009¹.

Só perto do final do prazo do registo de tese ficámos em condições de ponderar a retomada dessas diligências. Infelizmente por essa altura voltavam a soprar ventos de instabilidade na Administração Pública, e apenas conseguimos colaboração por parte de um instituto público cujo pessoal conheceu a transição do regime da função pública para o regime de contrato individual de trabalho², ou o recrutamento directamente para este, e fora recentemente enquadrado no regime de contrato de trabalho em funções públicas. As entrevistas realizadas, na iminência da mudança de Governo em 2011 e na incerteza sobre o destino do organismo, que já tinha sofrido uma experiência traumática sob o Governo de Durão Barroso foram instrutivas e estimulantes (Anexo B). Uma Direcção-Geral clássica, que se tem significativamente modernizado mas cuja existência poderia ser posta em causa no âmbito de uma redefinição de funções do Estado mais profunda que a do PRACE e a do Plano de Redução e Melhoria da Administração Central (PREMAC), não respondeu ao pedido de colaboração. Um Instituto Público de regime comum com especiais responsabilidades nas Reformas da Administração Pública também não respondeu. Não se afigurou viável substituir esses alvos.

4. No desenvolvimento do projecto de investigação foram inevitavelmente sendo incorporadas experiências, documentação e juízos valorativos sugeridos por trinta e sete

¹ Por estarmos a exercer funções profissionais incompatíveis com o desenvolvimento destas diligências.

² Ainda que muitos trabalhadores tivessem sido já recrutados sob este último.

anos de actividade profissional em funções públicas, no domínio sobretudo da gestão orçamental pública e da auditoria financeira pública, que abrangem o exercício de dez anos de funções dirigentes a nível intermédio ou superior no Departamento Central de Planeamento (então com funções de Intendência Geral do Orçamento no domínio dos Investimentos do Plano), no Ministério dos Negócios Estrangeiros, na Direcção-Geral do Património do Estado, no Instituto da Qualidade Alimentar e no Departamento de Educação Básica. O distanciamento em relação ao objecto de investigação poderá ter estado ameaçado, mas o desempenho de funções docentes entre Setembro de 1976 e Julho de 2010 e a redacção dos nossos cursos de Gestão do Sector Público no Instituto Superior de Gestão já nos haviam de certo modo preparado para as exigências deste exercício. Como testemunho pessoal, fique constando que foi fascinante estudar períodos ou áreas mal conhecidas ou reinterpretar processos vividos na altura.

O estudo dos processos de mudança desejados para a Administração Pública acomoda-se mal com a *falta de disponibilidade de informação e documentação*. Cabe dizer que tanto num centro de documentação de referência como o do Instituto Nacional de Administração (INA) como nas bibliotecas académicas faltam documentos fundamentais para compreender a evolução. O catálogo da Direcção-Geral da Administração e Emprego Público (DGAEP) que herdou parte dos fundos documentais de organismos extintos não estava ainda *on line* quando fizemos as nossas pesquisas, o do Centro de Investigação sobre Políticas de Ensino Superior (CIPES) deixou de o estar. Entretanto, na era da INTERNET, a documentação publicada no *site* de cada Ministério durante um ciclo político é eliminada no ciclo seguinte, o que dificulta o acesso a trabalhos preparatórios dos diplomas. O PRACE subsiste no Diário da República *on line*, o ECORDEP, que não deu origem a nenhum diploma, parece nunca ter existido, as consultorias de organizações internacionais foram durante muito tempo um tesouro de que só alguns gozavam às ocultas. Gostaríamos de contribuir para que se crie a consciência de que é necessário ultrapassar esta situação.

Submetendo a presente tese ao julgamento de quem tem competência para a ele proceder, aguardamos que o veredicto sobre o trabalho agora apresentado nos permita prosseguir, no quadro de uma investigação já não tutelada, os estudos que, depois desta experiência, nos sentimos, com motivação acrescida, em condições de vir a desenvolver.

CAPÍTULO I - A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO CONTEXTO DAS ORGANIZAÇÕES.

1.1. Administração Pública, empresa e gestão empresarial.

Vai sendo comum falar-se de *gestão de organizações* e já não apenas de *gestão de empresas*, contudo, no próprio ensino e nos seus manuais de apoio ainda é usual conduzir a apresentação das matérias com estrita referência às empresas e reservar-se um capítulo para as organizações sem fins lucrativos, englobando nestas as organizações integradas na Administração Pública, e explicitando os pressupostos da gestão empresarial que não são aplicáveis á administração pública. No entanto alguns dos grandes autores que se têm dedicado à teoria das organizações, como Simon, March e Mintzberg, preferiram elaborar desde o início as suas construções de modo a abarcarem simultaneamente organizações empresariais e não empresariais, públicas e privadas (Simon, 1976; March e Simon, 1964; Mintzberg, 1979). Não por subscreverem uma perspectiva assimilacionista mas porque adquiriram a percepção de que muitos problemas das organizações são comuns à generalidade destas, permitindo formular princípios gerais.

No seu *Administrative Behaviour* de 1945, enriquecido em edições posteriores, Simon conduz a análise desde o início com recurso a exemplos de organizações públicas, designadamente municipais, e privadas. Refere-se ao papel dos empresários¹, dos clientes e dos empregados, salientando que são os objectivos dos clientes que mais se relacionam com os objectivos da organização, que os objectivos do empresário estão estreitamente realizados com a sobrevivência desta, e que os objectivos do empregado não estão relacionados com nenhum deles embora possa ser induzido a assumir uma lealdade para com os objectivos de serviço ou para com a conservação e crescimento da própria organização. Deste modo, o empregado adquire interesse pessoal no sucesso da organização (salário, prestígio, amizades, outros factores), vê o negócio como seu, interioriza os objectivos da organização, avalia as suas alternativas de escolha em função das consequências para o grupo em que se insere. O equilíbrio das organizações e o seu crescimento dependem da forma como o seu funcionamento induz consumidores, empresários e empregados a manterem o seu interesse (Simon, 1976: 16-18, 73-77, 111-112, 198-219).

Para o autor as diferenças entre as *commercial organizations* ou *business organizations* e as organizações da administração pública não são tão grandes como parecem. Nas primeiras, a orientação é para o lucro, que determina ajustamentos rápidos, e para a conservação, na medida em que há activos que estão associados à continuidade da

¹ *Entrepreneurs*, termo que se pode também traduzir por *empreendedores*.

empresa. Nas segundas o cliente da organização é o corpo legislativo, sendo que as suas preferências e as do eleitorado se alteram, estando a formulação dos objectivos da organização muitas vezes, ou quase sempre, nas mãos dos quadros de topo (Simon, 1976: 111-112). No *Public Administration*, trabalho em colaboração com Thompson e Smithburg inicialmente publicado em 1950, Simon retoma esta perspectiva, focando todos os grandes domínios da teoria das organizações por si desenvolvida, atendendo embora a especificidades relacionadas com as organizações públicas, em termos de objectivos, selecção e carreiras de pessoal, tácticas de sobrevivência (de novo a necessidade de apoio do órgão legislativo), controlos formais e informais (Simon *et al*, 1991).

Onde Simon vê organizações não comerciais, Niskanen, em trabalhos publicados a partir de 1971, vê *bureaus*, que procuram a maximização do seu orçamento (hipótese inicial depois abandonada) ou (em outras hipóteses) a maximização, quer do seu output, quer das despesas não vinculadas. Seriam características dos *bureaus* por um lado, o não ser a diferença entre rendimentos e custos da organização apropriada, integral ou parcialmente, pelos seus titulares ou empregados, e, por outro, derivar uma parte dos rendimentos regulares da organização de uma fonte diferente da venda da produção a um preço unitário. Deste modo, *bureaus* seriam organizações não lucrativas financiadas, ao menos em parte, por dotações orçamentais, sucessivamente renovadas, ou por donativos. Estariam nesta situação as organizações da administração pública e as instituições particulares sem fins lucrativos, que na visão de Niskanen se encontram numa relação de mercado com os patrocinadores a quem oferecem, em troca de financiamento, a promessa de um determinado conjunto de actividades com um certo conjunto de *ouputs* esperados associados a essas actividades (Niskanen, 1994: 15-42).

A abordagem de Niskanen, que se reconhece tributário de autores como Gordon Tullock, Anthony Downs, Aaron Wildawski (e também de Ludwig von Mises) e é considerado um dos expoentes da escola da *Public Choice*, privilegia, tal como aliás a de Simon, a relação dos organismos da Administração Pública com o poder legislativo, cuja intervenção, como descrevem March e Olsen (1989: 69-94) e também Rosebloom (2001, 103-117) é muito efectiva nos Estados Unidos da América. Existem análises de índole semelhante que incidem sobre a negociação orçamental dentro de um mesmo Governo, ou seja entre Ministérios sectoriais e Ministério das Finanças, ou entre Ministérios sectoriais e Presidência do Conselho de Ministros, como por exemplo a de Philippe Hussenot para o caso da negociação do orçamento do Ministério francês da Cultura e da Comunicação (Hussenot, 1986: 151-161).

Onde Simon, espírito multifacetado ao qual se devem contributos nas áreas de ciência política, gestão, psicologia e inteligência artificial (também foi Prémio Nobel da

Economia em 1978) vê uma unidade fundamental das organizações, Niskanen, assumidamente apenas um economista (presidente emérito do *libertarian Cato Institute* à data do seu falecimento em 2011) vê um pecado original irremovível, o de os *bureaus* viverem de recursos que não são obtidos por via do mercado.

Como encara um jurista a assimilação da gestão pública à gestão empresarial? Franco, em palestra proferida no âmbito da Conferência *Modernização do Estado - Instituições Públicas, Que Modelos de Gestão?* realizada em 1992 manifestou-se céptico:

O conceito de gestão pública, se não for considerado analógico ao conceito de gestão empresarial, contém em si mesmo uma contradição nos termos. Na verdade, uma coisa é preparar a Administração Pública ou uma parte da Administração Pública para poder adoptar conceitos, quadros e instrumentos de gestão, ou seja, autonomia de gestão, gestão por objectivos, responsabilização pela gestão; outra coisa é pensar que a Administração Pública, em termos globais e gerais, tem estruturas ou instituições que são susceptíveis de liberdade de gestão, de modo idêntico às empresas, organizações ou instituições privadas. O primeiro conceito penso que é positivo. A realidade empresarial criou quadros de autonomia, técnicas, objectivos e formas de responsabilização que constituem bons exemplos de como se pode, com o mínimo de custo, gerar o máximo de proveito. A Administração Pública é, porém, em geral integrada por instituições diferentes e constitui de raiz um sistema diferente. Ora, mencionando essas diferenças, aponto alguns limites ou dificuldades à aplicação directa do conceito de gestão e, porventura, alguma forma de questionamento de que a Administração Pública seja gerível como são as empresas privadas.

Explicitando esses limites, prossegue:

Em primeiro lugar, a Administração é um complemento da política; ou seja, é actividade pública, que significa, até etimologicamente (administrar: *ad minus, trahere*), trazer ao pormenor, à prática, objectivos e estratégias definidas pela política. O gestor empresarial é, ao invés, um criador sob a sua própria responsabilidade. O administrador é heterónimo e dependente, o gestor autónomo é (em parte ao menos) independente. Em segundo lugar, a Administração Pública constitui um megassistema: as empresas mesmo quando grandes, nascem com uma certa lógica de microssistema, ainda que se possam articular e ainda que possam, como grandes grupos empresariais, chegar hoje a ser megassistemas (multinacionais, nomeadamente). Em terceiro lugar, a Administração Pública tem as características (e não está provado que no seu conjunto e para a generalidade das instituições que a constituem analiticamente possa deixar de ter) de um sistema de tipo legislativo – burocrático, para usar a qualificação de Max Weber. A empresa, por definição, é um outro tipo de organização. A organização legislativa democrática está dominada pelo princípio da legalidade, assenta na lei executada ou aplicada, em regra segundo princípios de hierarquia, e um e outro significam (de acordo com uma interpretação que não pode ser levada ao extremo do legalismo e do formalismo, mas que na realidade pode ser formulada assim, com esta crueza), que o administrador (público) não pode fazer nada senão com base na lei, enquanto que o gestor

(privado) pode fazer tudo o que a lei não proíbe. Enquanto não formos capazes de resolver estas antinomias, penso que temos claramente aqui dois mundos, dois tipos de actuação, e uma Administração que pode importar elementos de gestão, mas que nunca chegará a ser, no seu conjunto, gestora ela própria (Franco, 1992: 76-77).

Esta qualificação da Administração Pública como um megassistema parece ser partilhada por Araújo quando, na sua tese *Gestão Pública em Portugal: Mudança e Persistência Institucional*, escreve “Assim, podemos concluir que a evolução da DGI e da DGRSS produziu um conjunto de crenças, códigos, rotinas e conhecimento que moldou as escolhas e preferências da reforma. Neste sentido, pode afirmar-se que as direcções-gerais foram ‘institucionalizadas’. Elas são um subconjunto da grande ‘instituição’ que é o Sistema Administrativo Português” (2002b: 253). O trabalho de investigação realizado pelo autor incidiu aliás sobre direcções-gerais que haviam sido objecto de processos de fusão e em que a sobrevivência de crenças, códigos, rotinas e conhecimento detidos pelas antigas estruturas limitaram a integração. Tanto a Direcção-Geral da Indústria (DGI) como a Direcção-Geral dos Regimes da Segurança Social (DGRSS) constituíam à data o resultado de sucessivos processos de criação / fusão e extinção de Direcções-Gerais (a primeira ainda sem Lei Orgânica, aplicando-se as antigas leis das três Direcções-Gerais fundidas, a segunda já com lei orgânica), vistos como normais em caso de mudança de Governo, tendo sido afirmado no caso da segunda que “Não houve mistura de pessoas porque elas permaneceram no mesmo bloco” (Araújo, *idem*: 104-166).

Colocando-se, tal como Franco, numa perspectiva jurídica, também Pitschas sublinha a necessidade de subordinação da gestão à lei:

Nos países da Europa continental, a gestão obediente a regras e a uma hierarquia continua a ser um elemento essencial das acções públicas. É por isso que, na Alemanha e na maioria dos Estados-Membros da União Europeia, a ligação da administração pública ao Estado de direito é essencial. O sistema jurídico tem precedência sobre a ‘ordem funcional’. O controlo do sistema é assegurado através da sua ligação à lei, de acordo com o bem público e comum.

A gestão administrativa (‘gestão pública’) significa nessa acepção, uma gestão para o bem público e comum. O autor chama aliás à colação as noções de “serviço público” e de “interesse público”: “devem consagrar-se os principais esforços ao desenvolvimento de um ‘serviço público’ que tenha como principal interesse a criação e salvaguarda de uma democracia social, com o seu interesse público, num Estado de direito” (Pitschas, 2007: 61-63). Passamos a examinar essas noções.

1.2. Serviço público e interesse público.

O único ponto em que os autores que escrevem sobre as noções de *serviço público* e *interesse público* parecem convergir é o de que se trata de noções sujeitas a evolução, não só em função do decurso do tempo mas também em função das propostas sobre a reforma do Estado e da Administração, conforme mostra Peters (Quadro 1.1.). No elenco destas propostas, há inclusive concepções “abolicionistas” sobre o “interesse público”, por exemplo as que defendem a aplicação de mecanismos de mercado à actividade da Administração Pública. Nas que não perfilham o abolicionismo, há diferentes concepções sobre o que é serviço público e interesse público, e sobre quem tem capacidade para os definir.

Em artigo publicado na *Revista Portuguesa de Administração e Políticas Públicas* com o título “O paradigma do serviço público: Crise do conceito?” Rodrigues e Correia situam o surgimento da noção de serviço na França do Século XIX, onde, existindo um Direito Administrativo distinto do direito comum (o que não sucede nos países de tradição jurídica anglo-saxónica) foi necessário utilizar o conceito de *serviço público* para delimitar a competência dos tribunais. Em Portugal, Caetano e Amaral ter-se-iam inclinado para a identificação entre *serviço público* e *serviço administrativo* (Administração Pública no sentido subjectivo), embora incluindo no serviço público a actividade das concessionárias. Apoiando-se em Chevalier (2006), os autores afirmam que a análise das características do serviço público reenvia para três elementos essenciais: o *fim* que visa prosseguir (dimensão política), as *regras* que regulam a prossecução da finalidade (dimensão jurídica) e a *entidade* social que suporta as regras institucionais para desenvolver a actividade (dimensão institucional). Quanto ao interesse público, explicam que:

A prossecução deste não é um conceito absoluto, nem pode ser definido de forma rígida e, por isso mesmo, se trata de uma noção que tende a ser explicada à luz do entendimento que se faz, em cada caso contexto, da relação entre o Estado – Administração e a sociedade. Deste modo, aquilo que ontem foi considerado conforme ao interesse público, pode hoje ser-lhe contrário...a Administração Pública actua a coberto de um poder representativo, podendo ser expressa de duas formas diferentes, no modo de conceber a relação Estado – Sociedade: a) Por um lado pode conceber-se como interesse público algo que é diferente da soma dos interesses privados e cuja determinação, em alguns casos, é da própria responsabilidade da Administração; b) Por outro o interesse geral ou interesse colectivo, resulta da conjugação dos interesses privados, que por sua vez, dá lugar a uma relação de cooperação entre o Estado e a sociedade podendo conduzir, no limite ao interesse público (Rodrigues e Correia, 2001: 34-47).

Mozzicafreddo admite a mutabilidade do interesse público (“Digamos, a título de metáfora, que o interesse público é como o amor, que muda segundo o tempo, o espaço e as circunstâncias. As alterações, quer do interesse público, quer do amor, resultam do sentir

e das expectativas dos indivíduos, numa dada época e das necessidades e possibilidades, divergentes e dinâmicas, que os mesmos experimentam e para o qual, financeira e emotivamente, contribuem”). No entanto, insiste, cabe ao Estado regular esta definição e as suas actualizações:

A concepção basilar do serviço público é que o Estado detém a competência vinculante na definição e do que é o serviço público e das características que o definem: acessibilidade, suporte financeiro, normas e procedimentos de aplicação, regularidade e qualidade dos mesmos. Mas essa competência do Estado na definição do que é um serviço público e de quais são as suas características, não indica que a execução ou a gestão dos serviços considerados públicos, sobretudo aqueles que não são essenciais a preservação do núcleo duro do interesse público não sejam reformulados nas suas diferentes modalidades de execução ou de produção, isto é, da gestão delegada ou contratualizada, sendo que os critérios de acessibilidade, regularidade, qualidade e financiamento complementar permaneçam regulados pelas instituições públicas...Previamente a essa competência vinculante e de formulação do serviço público está, por um lado, a reformulação de quais são as funções que devem ser serviço público, e, por outro, em que modalidade que é praticado. Naturalmente que um conjunto de funções que tem vindo a ser praticadas pelo Estado, tanto no financiamento, como na produção, podem não ser necessariamente as mesmas. Muitas delas foram já alteradas (Mozzicafreddo, 2007: 10-11 e 33-34).

É certo que o Estado ao definir o interesse público procura concretizar a visão de boa sociedade aceite em cada período. O interesse público (...) era equacionado, nesta época [século XIX] como um padrão organizativo resultante da confrontação dos interesses particulares, por contraposição à ideia de o interesse público ser assumido como a multiplicação das actividades de regulação, por parte do poder político e, assim, foi definido como tendo uma posição de exterioridades em relação aos interesses particulares da sociedade. Todavia, no contexto do problema da delimitação do interesse público que nos ocupa actualmente, é a partir do Estado que a sociedade se torna inteligível e decifrável: a esfera privada e a esfera pública são o quadro de referência no qual, num momento dado, o interesse público vai sendo definido e alterado, configurando o papel do Estado na sociedade. Foi este processo que, a partir do final do século XIX, a ideia do que era ou devia ser o interesse público, nas sociedades europeias, vai tomando forma. Quando se diz que é a partir do Estado que a sociedade se torna inteligível, isto significa que o Estado materializa, num momento dado, o que se reconhece, na formulação de Giddens, como a *good society*, enquanto filosofia política de organização da sociedade e não se trata apenas da carta constitucional, num momento dado, mas da evolução do que se entende e pretende como sociedade...Actualmente, e de maneira diferente do que se entendia anteriormente como boa sociedade, o interesse público diz respeito a definição do nosso património colectivo e de como podemos ou devemos afectá-lo, equilibrando os princípios de equidade e de justiça social (caminho feito pela ideia de solidariedade, estrutural à *good society* do século XX, no

desenvolvimento do estado-providência) e de desenvolvimento económico da sociedade. A coincidência entre o bem-estar individual e o colectivo pode ser visto, hoje, como o critério que define, ainda a este nível abstracto da dimensão sistémica, o que é a boa sociedade (Mozzicafreddo, *idem*: 22-23).

Na apresentação de Rodrigues e Correia, já referida, contrapõem-se um processo de definição de um interesse público que pode conduzir a uma definição diferente da que resultaria da mera consideração de interesses privados, definição essa que poderia ser imposta pela própria Administração Pública (ou, em rigor, pelos órgãos de soberania competentes em cada momento, incluindo os tribunais) e um processo de definição de um interesse geral ou colectivo que resultaria da conjugação de interesses individuais. Tal contraposição corresponde à distinção feita por March e Olsen no seu *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics* entre construção de instituições por um processo *imperativo* e por um processo *agregativo*, processos que tendem a alternar historicamente mas não se confundem (March e Olsen, 1989: 117-142).

No tricentenário do nascimento de Jean-Jacques Rousseau cabe recordar a linha de abordagem do seu *Contrato Social*: existe um *interesse geral* distinto dos interesses individuais, o recurso à democracia directa (Rousseau desconfiava da democracia representativa) permite que cada um exprima não o seu interesse individual mas a sua opinião sobre qual é o interesse geral, que é apurado por maioria, assumindo-se que a minoria se enganou, ou seja, o processo da definição do denominado interesse geral é de facto imperativo apesar de uma aparência agregativa (Rousseau, 1968). O filósofo foi criticado mais tarde de um ponto de vista marxista (os interesses individuais podem ser contraditórios e até antagónicos, pois a sociedade não é composta por pequenos proprietários independentes) e também pelos defensores do parlamentarismo, mas o estudo das regras de votação por Arrow retirou credibilidade aos processos de decisão em democracia estabelecendo a impossibilidade matemática de encontrar uma regra de escolha social a partir da ordenação das preferências dos indivíduos, caso se pretenda que estas obedeçam a um certo conjunto de condições, entre as quais o Princípio de Pareto, que estabelece que se toda a gente prefere uma alternativa a outra, então a sociedade também prefere a primeira à segunda (Arrow, 1978: 77-106).

Por nós, aderimos à que julgamos ser a visão de Mozzicafreddo: a definição do interesse público por forma a reflectir a visão partilhada pela sociedade no seu conjunto, uma gestão adequada da conflitualidade e do diálogo social por forma a permitir a actualização e a reelaboração da definição, o envolvimento dos cientistas políticos na procura das melhores soluções numa perspectiva de equidade. Certamente não por acaso tanto aquele autor, que é da opinião de que uma modernização das funções do Estado e da

reforma da administração necessita de uma forte legitimação e de um reconhecimento público da sua razão” (Mozzicafreddo, *ibidem*: 9), como Pitschas, no texto que temos vindo a citar, remetem para John Rawls.

Resta confrontar a noção de interesse público com a de interesse nacional, por um lado, e com a de interesse do Estado, por outro, e examinar a questão da intervenção de dirigentes e funcionários na interpretação do interesse público.

O interesse nacional é muitas vezes invocado a propósito da salvaguarda de interesses políticos, económicos ou culturais do País no seu conjunto num contexto de relações internacionais, e também no debate político, aí geralmente em contraposição com interesses “particulares” ou “partidários”. Quando surge na legislação apresenta-se como um conceito indeterminado².

Quanto à *não identificação* entre *interesse público* e *interesse do Estado*, sustentada por Mozzicafreddo (*ibidem*:35) sempre foi admitido pelo próprio Direito que em certas circunstâncias o Estado se apresenta em igualdade de circunstâncias com os particulares, por exemplo quando está em causa a aquisição, administração e alienação de bens que devam integrar o seu domínio privado, não sendo necessariamente o interesse do Estado interesse público. Sucede até que *por vezes o interesse do Estado é sacrificado ao interesse público*. Desde a aprovação do Código do Procedimento Administrativo que, em nome da transparência e da equidade, o Estado está, mesmo na gestão do seu domínio privado, sujeito a obrigações que os particulares não têm. E até no domínio de relações que se regem pelo direito público, por exemplo pelo direito fiscal, a suspeita de que o interesse do Estado o leve a utilizar mal o seu poder vem-no sujeitando a padrões de comportamento mais *civilistas* do que aqueles que decorriam da tradição. Todavia, na medida em que esta limitação da defesa dos interesses do Estado, garante de um certo patamar de interesse público (actuação mais equilibrada nas relações com os contribuintes) pode pôr em causa os objectivos da receita, ou seja um patamar superior de interesse público (a sobrevivência financeira do Estado) não são de estranhar os recuos que por vezes se verificam no plano das garantias.

A identificação entre os interesses das organizações públicas, independentemente do seu grau de controlo pelas respectivas tecnoestruturas, e o interesse público também coloca problemas. É por exemplo discutível a criação por via regulamentar de obstáculos à

² Vem-nos à memória a ultrapassagem feita pelo Ministério da Economia no primeiro Governo de José Sócrates a uma decisão da Autoridade da Concorrência que impedia o mesmo grupo empresarial de deter simultaneamente as concessões da A1 e da A8, e em que foi invocada a competência conferida por lei ao Governo para se sobrepor ao regulador quando estivesse em causa o interesse nacional.

colaboração com outras instituições públicas de uma mesma rede com fundamento nos deveres de lealdade e de não concorrência.

Quanto aos funcionários, é fácil dizer que não lhes cabe a definição do interesse público e não têm de se pronunciar por exemplo, sobre a redefinição de redes de estabelecimentos públicos, sobre a afectação de recursos, ou sobre a reestruturação orgânica dos serviços. Todavia, sobretudo nas burocracias profissionais referidas por Mintzberg, eles estão habituados a fazê-lo, e detêm um *know-how* que o poder político não pode igualar. E afinal, começa a encarar-se uma revalorização da ética do serviço público. Sustenta Pitschas,

No estado activador, o etos e a ética voltarão a ter um valor especial no futuro, porque, devido à rarefacção do direito administrativo em resultado dos défices do código de conduta da gestão empresarial, os funcionários públicas deixarão de ter regras, na acepção de valores para o seu comportamento. Por esta razão, a ética do serviço público tem a função de fornecer princípios operativos e normas ou, permitam-me que o diga, 'valores' para a actuação administrativa em alguns domínios políticos, de uma forma alterável conforme as tarefas (Pitschas, 2007: 64-66).

Essa era já a visão veiculada pelo Secretariado para a Modernização Administrativa em 1992, quando na *Administração Pública e Qualidade* por si editada se afirmava:

Na introdução na Administração Pública dos princípios relativos à qualidade vigentes no sector produtivo privado há que ser prudente e não enveredar por soluções extremistas: nem proceder à transferência cega desses princípios e métodos de gestão, nem acentuar demasiado a dicotomia público / privado, que é nefasta, quanto mais não seja porque acaba por proporcionar uma imagem demasiado negativa dos serviços públicos: nem estes, como frequentemente se diz, correspondem sempre a um inferno burocratizado, nem aqueles (as empresas) são um paraíso em que a desburocratização é completa.

e continuava:

Se é verdade que há necessidade de adaptar a cultura administrativa a alguns princípios de filosofia da actividade privada, não é menos verdade que as duas realidades são diferentes. É por isso que, sem renegar os seus princípios e os seus valores tradicionais, a Administração deve aproximar o seu modelo de organização e os seus métodos de gestão dos do sector privado, adoptando uma nova postura de serviço público que lhe confira uma nova legitimidade administrativa. Esta nova postura assentará, assim, tanto como em novos conceitos importados da actividade privada, como também em valores tradicionais de serviço público, que há que reganhar e valorizar, como o gosto pelo trabalho bem feito, o orgulho de estar a prestar um bom trabalho à comunidade, a satisfação por pertencer a uma equipa de trabalho que não serve interesses particulares, a mística do serviço público e o respeito e a consideração social que o reconhecimento desses factos conferirão a cada um (Secretariado para a Modernização Administrativa, 1992).

1.3. Necessidade de uma visão multidisciplinar.

O estudo das organizações, sobretudo o das organizações formais, que Simon e March procuraram teorizar no seu livro em co-autoria sobre organizações (March e Simon, 1964: 3) exige uma visão multidisciplinar, ou até interdisciplinar ou transdisciplinar.

No seu *O Poder e a Regra* Friedberg explica:

...a natureza do seu objecto faz com que a reflexão organizacional seja por natureza inter ou transdisciplinar. Ela situa-se na encruzilhada de um grande número de disciplinas que, cada qual por razões diferentes, se interessaram por este fenómeno social e deram o seu contributo para o nosso conhecimento, tanto da estruturação e do funcionamento das organizações como dos seus efeitos” e enumera as disciplinas que se prendem mais directamente com esta reflexão: “Assim, a psicologia e a psicologia social reflectem sobre as relações recíprocas e complexas que existem entre o desenvolvimento psicológico e os processos de socialização dos indivíduos, e as estruturas e o funcionamento das organizações. A economia ou as ‘ciências’ do *management* e da decisão, por seu lado, procuram compreender melhor a génese e a evolução das formas organizacionais, bem como compreender o impacte das suas estruturas e das suas dinâmicas internas sobre as decisões de atribuição de recursos das firmas e dos empresários, a fim de pôr em evidência e analisar as distâncias entre os comportamentos realmente observáveis dos decisores e as teorias normativas da firma e da decisão. A ciência política, essa interessa-se antes de tudo pelas grandes burocracias administrativas, cujas lógicas de funcionamento procura compreender, e tentar analisar os condicionamentos que delas resultam tanto para a elaboração como para a aplicação das políticas e da acção públicas. A sociologia, finalmente, interroga-se sobre os mecanismos sociais que permitam tanto a criação como a manutenção dessas formas especiais de vida e, nomeadamente, as grandes organizações burocráticas e quer explorar o seu impacte na vida social.

Acrescenta o autor:

O quadro é na verdade ainda mais matizado, na medida em que se observam inversões nos interesses predominantes de certas disciplinas. Assim, um ramo ‘convencionalista’ das ciências económicas interessa-se também pelas funções dessas formas especiais de estruturas cooperativas, o que o leva a pôr no centro das suas preocupações a evolução das ‘regras’...Por outro, todo um ramo da sociologia das organizações, conhecido pelo nome de *population ecology of organizations*, não se interessa pelas dinâmicas internas das organizações, mas formula as suas interrogações no plano das condições de génese e de evolução das ‘formas organizacionais’ cuja dinâmica e regularidades procura compreender (Friedberg, 1995: 27-28).

Pode estranhar-se que neste elenco se não inclua o Direito, sobretudo quando também estão em causa (o que no texto de Friedberg não é totalmente explícito) as organizações públicas, certamente *as mais formais de todas as organizações formais*. Em

parte tal pode ser explicado por os académicos que elegem como objecto específico do seu estudo a Administração Pública terem dificuldade em assegurarem a autonomia da sua área e até em criarem para esta um espaço de sobrevivência material assente na formação inicial ou complementar de profissionais da Administração Pública, uma vez que sofrem a concorrência das faculdades de direito. Estas são o inimigo. Rocha, que apesar da sua formação de base jurídica se distingue pela rejeição do que considera ser a tutela do direito administrativo (embora se congratule com a autonomia que diz ter sido reconhecida à ciência de administração por Marcelo Caetano, Freitas do Amaral e Afonso Queiró) foi ao ponto de considerar que a criação do ramo de doutoramento em ciências de administração pela Universidade Clássica de Lisboa significava que a respectiva faculdade de direito (FDUL) enveredara por uma estratégia “no sentido de controlar a atribuição de graus académicos em Administração Pública” (Rocha: 1991: 20-22).

Não é só contudo em relação ao Direito que os estudos de Administração Pública encontram dificuldades em reivindicar à sua autonomia. Nas duas Universidades portuguesas com maior tradição na área da Administração Pública, verifica-se que o Mestrado em Gestão e Administração Pública do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (ISCSPP) está orientado para o exercício da Gestão, embora se insira num ambiente generalista de Ciências Sociais e se admita para efeitos de doutoramento uma especialidade de Administração Pública, e que o Mestrado em Administração Pública (especialização em Gestão Pública) da Universidade do Minho (UM) é organizado pela respectiva Escola de Economia e Gestão. Rocha descreve num outro texto seu as dificuldades decorrentes desta inserção (Rocha, 2006 b, 13-31).

Economistas e sociólogos têm-se preocupado com as áreas do direito e com a administração da justiça, sem que exista reciprocidade da parte dos juristas? Pelo menos em relação ao direito público e à ciência política tal não será exacto.

Para Machete, no seu *Estudos de Direito Público e Ciência Política*,

Houve tempo em que, na Ciência Política, a posição dominante, que recolhia os favores dos anglo-saxónicos, na vanguarda das investigações científicas e das novas teorias, se centrava no poder e na sociedade. A análise sistémica e o reconhecimento do pluralismo dos grupos contribuíram, consoante as ópticas, para acentuar decisivamente, na relação de poder, os aspectos comuns às restantes relações sociais, diminuindo a responsabilidade do político, ou atribuindo características políticas às relações de poder que se desenvolvem no seio das famílias, das empresas, dos sindicatos, etc. O Estado via sublinhada a sua transitoriedade histórica e o carácter ‘imaginário’ da sua construção. Abriu-se assim um fosso entre o normativismo abstracto dos juristas e o realismo concreto dos politólogos. Essas correntes prevaletentes na Ciência Política do pós-guerra, atingindo o seu apogeu na época de sessenta, tendem a ser substituídas por percepções mais equilibradas. Nota-se um

renascimento, por vias diversificadas, da sociedade política e do Estado como conceitos operacionais. A essa mudança não foi, por certo, estranha a acção convergente do marxismo revisitado da Escola de Francforte ou outro, do estruturalismo e do retorno a Weber e a Parsons.

Entretanto,

Do lado do Direito Público registou-se, curiosamente, um movimento de sentido inverso, que põe em causa a centralidade da pessoa colectiva Estado e valoriza o ordenamento jurídico e os valores e os princípios organizatórios da sociedade civil ínsitos nas novas Constituições. Os grandes dogmas teóricos firmados, sobretudo, pelos autores alemães do século XIX e princípios do XX: - Gerber, Laband, Jellinek, Otto Mayer, para citar só os mais importantes - são postos em crise, e as suas construções já não são suficientemente explicativas. Hariou e Santi-Romano, e numa linha de continuidade mais próxima, Hermann Heller, são reapreciados. É assim que, sem perda de autonomia e dos respectivos métodos, as preocupações da Ciência Política e do Direito Público voltam a aproximar-se, ambos procurando explicações mais adequadas e compreensíveis de uma realidade que, entretanto, também se transmutou profundamente (Machete, 1991: 7-8).

Pode desvalorizar-se o papel do Direito, dizendo que, como mostrou a Escola das Relações Humanas, os comportamentos que se materializam na actividade quotidiana das organizações não são, pelo menos em grande parte, decorrentes de regras formais, e que estas, quando existem, são muitas vezes ultrapassadas. Explica Friedberg que para compreender a realidade das organizações foi “necessário religar estrutura e funcionamento, estrutura e comportamentos, para analisar a primeira como uma resposta aos segundos, e vê-la como uma solução contingencial para os problemas que os membros encontravam na sua acção quotidiana, como um arranjo que permitia regularizar e perenizar a cooperação entre eles”. Esta inversão de óptica teria sido operada por A. Gouldner, designadamente em *Patterns of Industrial Bureaucracy* e por Michel Crozier, respectivamente em “*De la bureaucratie comme système d’organisation*” e em *Le Phénomène bureaucratique*. (Friedberg, *idem*: 59-67).

Refere ainda Friedberg que se a evolução histórica no século XX mostra que as organizações se transformaram consideravelmente e que essa transformação foi no sentido de um abrandamento de conformismos e constrangimentos, quer na Administração Pública quer nas empresas “...as organizações nunca foram tão rígidas, nem tão dóceis, nem tão fechadas, como a teoria pretendia. Foram sempre universos políticos e os seus funcionamentos o fruto de arranjos múltiplos, mesmo que essa dimensão política fosse mais oculta e mais ilegítima do que hoje”. Acrescenta mesmo “é chocante que tanto a burocracia francesa como a burocracia prussiana, que de resto forneceu a M. Weber o modelo empírico para o seu ideal – tipo de burocracia, cobrissem intensas práticas de negociação cuja

existência só parcialmente era reconhecida, mas que são postas claramente em evidência por certas análises históricas” (Friedberg, 1995: 102-103).

Também se pode argumentar que as regras formais, quando existem, não relevam directamente, no caso pelo menos das organizações empresariais privadas ou que, sendo públicas, se regem pelo direito privado, e das instituições particulares sem fins lucrativos, de uma actividade normativa dos órgãos do Estado, estando quando muito suportadas pelas normas relativas à celebração e garantia de cumprimento dos contratos, fundamentando-se por exemplo o poder de direcção no interior das organizações nas normas contratuais relativas à prestação de trabalho subordinado.

Tudo visto e ponderado, não nos parece contudo possível deixar de ter em conta o contributo do Direito para o estudo da Administração Pública.

Por um lado, pela relevância do princípio da legalidade nos países com direito administrativo, que permitiu a Pires ironizar com o facto de a própria modernização decorrer de uma obrigação constitucional:

La Constitution de la République (CR) n’a pas adopté un concept explicite d’ administration publique ni une caractérisation spécifique de ses missions mais elle affirme, cependant, très clairement les procédures et les instruments adéquats à la réalisation de ses missions. Cela est évident à l’article 267 ème, où la CR indique la voie de la lutte contre la bureaucratie, de la proximité des services par rapport à la population et la participation des citoyens a la gestion effective, créant des mécanismes pour la décentralisation et la déconcentration administratives. On peut, donc, dire avec un peu d’ ironie, que la modernisation administrative est ‘obligatoire’ puis que’elle est inscrite à la Constitution de la République (Pires, 1997: 211).

Por outro, pela aparente dificuldade em explicar a arquitectura de certos sistemas na linguagem própria da gestão: Premchand, numa tentativa de encontrar grupos de sistemas orçamentais com influência mundial identificou para além de sistemas de tipo britânico, francês, dos EUA, latino americano, do extremo-orientado (tributários de tradição japonesa), um grupo residual de outros sistemas europeus, incluindo sistemas de tipo holandês, italiano e português, mas o que lhe foi reportado apenas permitiu concluir que “The Portuguese system relies more extensively than others on legal approaches to budgeting and annual specification of budgetary allotments by law” (Premchand, 1983: 133).

E certamente também por a própria evolução legislativa ter vindo a criar novas regras no domínio da vivência das organizações, tais como as relativas à proibição do assédio moral e como as que, através da figura do contrato de adesão, permitem integrar nos contratos individuais as normas regulamentares editadas pelas entidades empregadoras se não existir oposição expressa dos empregados.

O fenómeno da não aplicação das regras formais criadas pelas organizações não é estranho às organizações públicas, mesmo quando a criação destas regras decorre de acto

legislativo. O fenómeno de não aplicação das leis não é desconhecido da ciência do direito, e é frequente os próprios relatórios preambulares dos diplomas legislativos darem conta, quer se pretenda reafirmar uma orientação, quer corrigi-la, que os que os antecederam não foram aplicados. Sobretudo quando pretendem concretizar políticas de administração pública, na definição de Neves (2010: 215) e quando estas têm mera incidência organizatória. É corrente nas próprias auditorias do Tribunal de Contas, como decorre do respectivo *Manual de Procedimentos*, o procurar identificar o organograma real dos serviços auditados, que será muitas vezes diferente do organograma legal (Tribunal de Contas, 1999: 59-60).

Enfim, a História pode dar um contributo relevante ao estudo dos processos que envolvem as organizações públicas, como o mostram o *Nacionalizações e Privatizações* de Viegas (1996) e diversos estudos sobre a composição das elites que serão referenciados ao longo do presente trabalho.

É interessante verificar que, sendo hoje pacífica a relevância do estudo das instituições, na acepção retida por March e Olsen, no quadro da ciência política (1989), as principais diferenças de abordagem identificadas por Peters em *Institucional Theory in Political Science. The New Institutionalism* (1999) apelam a diferentes graus de contributo das várias disciplinas, para além de, como é evidente, reflectirem diferenças entre correntes de pensamento.

A abordagem dos próprios March e Olsen é considerada por Peters como “normativa”. Uma instituição é, para estes autores, uma organização com regras, não no sentido de regras jurídicas mas, num sentido muito mais amplo: rotinas, procedimentos, convenções, papéis, estratégias, formas organizativas, tecnologias mas também, crenças, paradigmas, códigos, culturas, conhecimento, que permitem ao indivíduo identificar o comportamento mais apropriado ou seja, permite explicitar valores (March e Olsen, 1989: 21-26; Peters, 1999: 28-31). Repare-se que este *Normative Institutionalism* propicia a atribuição ao conteúdo da noção de interesse público de um carácter imperativo. É uma perspectiva que, embora Peters não faça essa ligação, se concilia bem com uma abordagem influenciada pelo Direito.

Outra abordagem possível é a do *Rational Choice Institutionalism* que considera as instituições como agregações de regras que são aceites pelos que lhe estão sujeitos na medida em que delas beneficiarão, como no caso dos direitos de propriedade que, segundo North, são essenciais ao funcionamento do mercado. Nesta linha se inserem Kenneth Arrow, James Buchanan, Gordon Tullock, Anthony Downs, William Niskanen, ou seja a escola da *Public Choice*. Na perspectiva que esta escola foi desenvolvendo, as organizações da administração pública não servem um interesse público e os seus líderes,

longe de serem os agentes do poder político junto da organização, devem ser vistos como agentes das organizações, da sua estrutura dirigente, ou até como pessoalmente interessados na obtenção de recursos junto do poder. É uma abordagem influenciada pela economia, reflectindo as perspectivas de uma corrente de pensamento hoje dominante no contexto desta disciplina (Peters, *idem*: 47-52).

Uma terceira abordagem é, para o autor que temos vindo a seguir, a do *Historical Institutionalism*, que tem em conta as repercussões das decisões do passado na forma assumida pelas instituições no presente (Peters, *ibidem*: 63-70).

Expostas, entre outras, estas diferentes abordagens *institucionalistas* (ou *neo-institucionalistas*, na medida em que já anteriormente o institucionalismo tradicional abordaria as instituições com uma preocupação essencialmente descritiva) Peters procura discutir a forma como é colocada a *dicotomia estrutura-agência* no contexto de cada uma delas sem deixar de referir que para Giddens esta é em larga medida uma falsa dicotomia. Admitindo que quem atribui a primazia à estrutura desvalorize a possibilidade de a acção humana alterar as instituições, anota a existência de uma aparente contradição com os respectivos pontos de partida tanto por parte do *Normative Institutionalism* que, com March e Olsen, acredita que, embora as instituições definam o que é apropriado ou não, os seus membros conservam uma grande possibilidade de influenciar a interpretação das normas, como da parte do *Rational Choice Institutionalism*, que pressupõe uma intervenção de todos os membros na definição das regras mas não prevê que estes tenham margem de manobra para livremente as interpretar (Peters, *ibidem*: 142-144).

1.4. Grandes abordagens dos processos de mudança.

Em múltiplos trabalhos académicos a evolução dos processos de mudança na Administração Pública aparece enquadrada numa contraposição entre a *Old Public Administration* e o *New Public Management*, por vezes enriquecida – sobretudo quando os autores se não resignam a aceitar o *New Public Management* como a Utopia realizada³ ou como o Fim da História - pela consideração da emergência posterior de um *New Public Service* ou de uma *New Public Administration*. Consideraremos no nosso trabalho como aceitável essa distinção de três grandes abordagens, sem prejuízo de existirem esforços no sentido de uma mais exaustiva inventariação das diversas escolas de pensamento (Silvestre 2010: 11-112).

³ Jon Pierre ironiza em relação às convicções dos que acreditam que a existência de agências é sinónimo do triunfo irrestrito do *New Public Management* ao intitular um seu texto sobre a Suécia: “*Central agencies in Sweden: a report from Utopia*” (Pierre, 2004).

No entanto as administrações públicas não deixam de reflectir a configuração dos vários sistemas políticos nacionais estruturados a partir do Século XIX com o alastramento do movimento das nacionalidades (e, quando bem sucedido, com a constituição dos respectivos Estados) e com a progressiva instituição das democracias parlamentares, e que os princípios da *Old Public Administration*, ou seja o carácter apolítico do “*Civil Service*”, a existência de uma hierarquia e de regras, a valorização da permanência e da estabilidade, a instituição de um estatuto profissional assente no mérito, uma regulação interna caracterizada pela predictibilidade e pela prestação de contas, a igualdade (Peters, 1999: 4-13) resultaram eles próprios de um esforço de modernização da Administração, inicialmente marcada pelo *Spoils System* nos Estados Unidos e pela insuficiente qualificação dos funcionários e má organização dos serviços no Reino Unido (Cruz, 2002: 129-168).

Embora esta Administração “burocratizada” no sentido de Max Weber, isto é, assente numa perspectiva de interesse público (que seria sempre definido pelos titulares de cargos políticos), racional, servida por profissionais, fosse sempre criticada como um sistema virado para si mesmo e consumidor de recursos, terá sido o crescimento, ao longo de todo o Século XX, das funções do Estado, do número de organizações e de funcionários, e, conseqüentemente, da despesa pública, a pressionar no sentido da modificação do seu modelo de organização e funcionamento.

March e Olsen registam que as instituições burocráticas são criticadas por serem rígidas e incompetentes, ajustando-se mal às mudanças da economia e aos problemas da sociedade, por serem demasiado intervencionistas e poderosas, prejudicando a autonomia individual, e por terem perdido propósito nacional e direcção central, em favor de grupos de interesse, especialmente económicos, em detrimento do interesse nacional e de grupos menos bem organizados. Desde 1945 ter-se-ão criado muitas organizações públicas à margem do Estado, cresceu a interpenetração de agências governamentais e interesses organizados e a actividade da administração tornou-se mais complexa e obscura.

Para os autores referidos esta evolução criou um consenso entre as principais forças políticas no sentido da necessidade de introdução de mudanças:

Recent governments of many Western countries, as well as their political oppositions, have formulated comprehensive reform programs for the public sector. The programs are collections of reform ideas (many of which have existed for years) rather than coherent philosophies and unitary strategies of change. Most of the programs reveal a strong belief in the relevance of institutional design. It is assumed that the organization of agencies has a significant impact upon the policies made, that it is important to have an institutional policy, and that government has a right and a duty to design administrative organization to facilitate the achievement of political goals.

No entanto, nem as soluções preconizadas, nem as estratégias políticas, coincidem:

Programs of administrative reform seek to reduce the perceived discrepancies between the demands made upon the public sector and its capabilities, but they differ from one another with regard to how they will accomplish that task. Some want to reduce the demands by rolling back the state – by eliminating or privatizing services, or minimizing costs almost regardless of outputs...Others want to increase the capabilities and performance of the public sector by reforming its structures and processes. Reform programs also differ in the political strategies they reflect. Some view reorganization as an issue of confrontational politics, organized along the major cleavage lines of society. Others view reorganization as part of a consensual change affected through gradual education and stable processes of adaptation within a shared normative structure (March e Olsen, 1999: 96-99).

Peters regista a influência de factores económicos e demográficos (sobretudo ligados ao envelhecimento da população e ao peso crescente dos direitos em formação no âmbito da segurança social), do populismo que critica a dimensão da administração e da menor governabilidade de economias e sociedades, com maior heterogeneidade política e social, bem como o aparecimento de questões difíceis de resolver através dos mecanismos tradicionais, seja a injeção de dinheiro, seja a negociação com grupos de interesse como forma de garantir estabilidade, uma vez que vão surgindo grupos menos estáveis e menos susceptíveis de integração (Peters, 2001b: 4-16).

O consenso político em torno do antigo modelo de gestão da economia, que Nixon terá exprimido ao afirmar “We are all keynesians now”, foi ultrapassado mas Peters não deixa de observar que governos de esquerda e de direita apoiam programas de reforma semelhantes (Peters, 2001b: 1-4, 48-49; 2001c: 55-57).

Para este autor, é de distinguir quatro grandes modelos de administração pós-reforma, a saber, a administração orientada para o mercado (*Market Government*), a administração participativa (*Participative Government*), a administração flexível (*Flexible Government*), e a administração desregulada (*Deregulated Government*) modelos esses que diferirão quanto ao diagnóstico feito das principais disfunções do modelo tradicional de administração, e quanto à visão em termos de estrutura, gestão, formulação de políticas e definição de interesse público (Quadro 1.1). O autor não afirma que conduzam a resultados superiores ao do modelo tradicional, embora este precise de ser reformulado (Peters, 2001 b: 16-22).

Quadro 1.1. Modelos de Administração Pós-Reforma

	Market Government	Participative Government	Flexible Government	Deregulated Government
Principal diagnosis	Monopoly	Hierarchy	Permanence	Internal regulation
Structure	Decentralization	Flatter organizations	“Virtual organizations”	No particular recommendation
Management	Pay for performance; other private-sector techniques	TQM; teams	Managing temporary personnel	Greater managerial freedom
Policymaking	Internal markets; market incentives	Consultation; negotiation	Experimentation	Entrepreneurial government
Public interest	Low cost	Involvement; consultation	Low cost; coordination	Creativity; activism

Peters (2001b)

O modelo de administração orientada para o mercado parte da visão do burocrata que não pode ser individualmente motivado, do dirigente que procura aumentar o poder da organização para reforçar o seu poder pessoal e o rendimento, e da organização tão zelosa de impor políticas que acabam por ser aplicadas na sua própria interpretação independentemente das intenções do poder político, e contrapõe-lhe uma administração mais eficiente, que ultrapassa as falhas dos monopólios burocráticos, valoriza as competências gerais de gestão, ultrapassa a estrutura formalizada e hierarquizada, utiliza técnicas de gestão empresarial, preconiza a separação entre produção e financiamento, a distinção entre centros de custos e a celebração dos denominados “contratos internos”, promove o *contracting – out*, também dito *market testing*, e advoga o pagamento ao pessoal segundo a sua *performance* (Peters, *idem*: 23-48). Os mecanismos de mercado facilitam a orientação das organizações públicas, que devem competir entre si e as organizações privadas, podendo mesmo a sua actividade ser privatizada, como referem Osborne e Gaebler ao apresentarem numerosas experiências nos Estados Unidos, defendendo o “*steering, not rowing*” (Osborne e Gaebler, 1992).

O modelo dito da administração participativa, que Peters filia também numa crítica da burocracia e da dimensão do Estado, mas que dá respostas diferentes, propõe o incremento da participação dos cidadãos na definição das políticas e da actuação das organizações públicas e a redução do peso das hierarquias. Portanto, *empowerment* dos funcionários e dos cidadãos, que não são vistos como meros consumidores. É a questão da *governance*, que para diversos autores constitui a preocupação comum das abordagens actuais das reformas administrativas, que se encontra colocada (Carvalho, 2007, 7; Madureira, 2004: 79-80) No plano político a revalorização do papel das comunidades é apoiada tanto por movimentos de direita como de esquerda. No plano teórico os fundamentos podem invocar

tanto a denominada escola da *New Public Administration*, como a defesa do *Total Quality Management* de raiz japonesa, e no plano filosófico, Habermas. A produção de cartas de qualidade no Reino Unido e na Europa continental insere-se neste modelo (Peters, *ibidem*: 51-76).

Não nos deteremos nos outros modelos de Peters. É evidente, sobretudo no modelo dito da administração orientada para o mercado, a influência das críticas da *public choice*, e a atracção exercida pela experiência empresarial. Para Peters, o *New Public Management* é um aliado deste modelo, e uma das suas raízes intelectuais (*ibidem*: 31). Todavia Peters não identifica o modelo dito de administração participativa com o *New Public Management*, ao contrário do que parecem fazer Silvestre, que fala de uma “variante da qualidade como culminar da reforma sob a influência do Modelo Gestor” bem como de “uma variante da gestão da qualidade da Nova Gestão Pública” (Silvestre, 2010: 193-251) e Leroy, embora esta distinga os países anglo-saxónicos, que deram prioridade à redução de encargos com o sector público, só depois se preocupando com a qualidade dos países da Europa continental, em que as preocupações com a qualidade só depois do Tratado de Maastricht foram ultrapassadas com a preocupação com os custos (Leroy, 1996).

Também é possível contudo considerar o movimento pela qualidade, que coloca maior ênfase na *performance* e na qualidade do que na economia e a eficiência, como fazendo algum contraponto ao NPM, aliás as Cartas de Qualidade foram promovidas por John Major como um instrumento para reabilitar a imagem dos serviços públicos e dos funcionários, posta em causa por Margaret Thatcher.

Giauque encontra no *New Public Management*, cuja aplicação no Canadá e na Suíça estudou em termos comparativos através de entrevistas com dirigentes de serviços públicos, três tipos de preocupações, o primeiro relacionado com o *downsizing*, a descentralização e a flexibilidade, o segundo com a redistribuição do poder de decisão para níveis mais próximos dos clientes (achatamento de estruturas), o terceiro com a aplicação de modelos de qualidade ligados à certificação ISO na perspectiva da prestação de serviço a clientes. No entanto assinala que o NPM se caracteriza, mais do que pela presença destas preocupações, pela abordagem neo-liberal que o marca:

It should be noted that the NPM principles and tools are underpinned by a particular philosophy that is largely based on the neo-liberal rationale...the principles of the NPM are underpinned by fundamentally economic analyses inspired by the theory of new political economy (...). This new economic trend is supported by three major schools: the public choice school (...), the agency relations school (...) and the transaction costs school. It was, in fact, largely because of these three theories that criticism was leveled at the functioning of public administrations. Always suspected of working for their own benefit, civil servants – egoistic, calculating and

opportunistic actors – are likely to act as obstacles to the pure implementation of policies, in particular those that deal with economic policy. As a result, by introducing market mechanisms into public organizations, by putting departments into competition with each other, for example, by prompting the civil servants themselves to behave as entrepreneurs and managers, just like workers in the private sector, and injecting certain tangible and intangible incentives (...) it is possible, according to the theory, to reduce costs of organization – considered to be intolerable – and therefore to produce more using fewer resources.” (Giauque, 2003: 573-574).

Janet V. Denhardt e Robert V. Denhardt, de algum modo na mesma linha que o modelo de administração participativa, e reivindicando também uma filiação da sua abordagem em autores como Chris Argyris, Robert Golembiewski, George Frederickson e e o próprio Robert Denhardt (estes dois últimos pertencentes à chamada escola da *New Public Administration*) publicaram em 2003 o seu *The New Public Service. Serving, not Steering*, contrapondo um *New Public Service*, baseado na cidadania, na participação das pessoas e no espírito de serviço, ao *New Public Management*, baseado em mecanismos de mercado que, conforme sustentado por Osborne e Gaebler, reduziriam a governação a um simples esforço de pilotagem dos navios públicos num mar de livre concorrência entre público e privado e entre as próprias organizações pública (“Government shouldn’t be run like a business; it should be run like a democracy”). Deste modo, valorizavam tanto os utentes (enquanto cidadãos e não enquanto consumidores) e os funcionários, aos quais (“To the women and the men of the public service”) o livro foi dedicado (Denhardt e Denhardt, 2003: 3-43).

Não reproduziremos aqui toda a sistematização das diferenças que segundo estes autores (Denhardt e Denhardt, *idem*: 28-29) existiriam entre a *Old Public Administration*, o *New Public Management*, e o *New Public Service* (qualquer apresentação deste tipo feita pelos próprios poderá ser encarada como potencialmente redutora) mas convirá ter presente a forma como tratam a questão do interesse público. Estando em causa estabelecer uma “visão” da sociedade, a sua definição não pode ser deixada exclusivamente a líderes políticos eleitos ou a administradores nomeados (como na *Old Public Administration*). Também não pode ser abolido como falho de significado ou de relevância com o argumento de que não pode ser medido ou observado ou de que são as escolhas individuais que melhor permitem compreender o processo de definição de políticas (como no *New Public Management*). Para Denhardt e Denhardt os políticos devem interagir com os cidadãos no processo de pensar o futuro. Embora tenha significados diferentes conforme as opiniões de cada um, o interesse público constitui sempre uma referência. Pode ser um padrão ético, traduzindo uma composição entre vários interesses e guiando os administradores na execução da lei (visão normativa), pode ser a própria essência do processo democrático e pluralista de defesa dos interesses dos cidadãos na impraticabilidade da democracia directa,

pode ser um conjunto de *valores partilhados* estabelecido por consenso (Denhardt e Denhardt, 2003: 69-74). Convém ter presente que os próprios Osborne e Gaebler não se afastam totalmente desta perspectiva, uma vez que no seu livro já citado dedicam alguma atenção ao *terceiro sector* e à gestão pelas próprias comunidades dos programas que visam corresponder à suas necessidades (Osborne e Gaebler, 1992: 43-75).

Outras críticas à administração orientada para o mercado enfatizam a necessidade de *coordenação*, contrariando a *desagregação*, de *re-regulação*, contrariando a *desregulação*, e de *accountability* (Peters, 2001 b: 20-22). Se bem que alguns autores, designadamente europeus, pareçam aceitar que o mundo anglo – saxónico está definitivamente ganho (ou, crêem outros, perdido) para o *New Public Management*, autores como Pollit e Bouckaert preferem falar de *trajectórias de modernização e reforma*, e admitem que para a Europa continental existam indícios da formação, em alternativa ao NPM, de um *New – Weberian State*. (Pollitt e Bouckaert, 2004: 65-102).

Na mesma linha se têm pronunciado Dreschler, que defende a re-emergência da administração pública “weberiana” e acusa o *New Public Management* de ser uma criação anglo-americana, impulsionada por instituições como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial e aproveitada por governos neo-liberais, por um lado, um fenómeno da moda, por outro um conceito ideológico, que caricaturou o modelo weberiano original para melhor o criticar (2005: 94-108; 2009: 11-15), bem como, enfatizando o relevo atribuído por Weber à história, aos valores e aos estilos de autoridade, e Samier (2005 b: 60-93). A própria OCDE publicou em 2010 um relatório sintomaticamente intitulado *Public Administration after ‘New Public Management* na sequência de um pedido formulado pelo governo holandês cuja satisfação envolveu a realização de missões na Holanda, Dinamarca e Suécia.

Embora a sua tomada de posição seja pouco citada, Simon, no prefácio de 1991 a uma nova edição da sua *Public Administration* (redigido em conjunto com Victor Thompson) critica acerbamente o cinismo, conservadorismo e libertarianismo que se infiltraram na administração pública e a mezinha da privatização (Simon *et al*, 1991). Também Mintzberg em 1996, como aliás assinala Rocha, critica as perspectivas do NPM, afirma ser um cidadão e não um mero consumidor, e pede que deixem as organizações públicas fazer o que realmente sabem fazer em vez de as procurarem assimilar às empresas, as quais de resto nem sempre satisfazem os consumidores, como sucede com a indústria automóvel e a obsolescência planeada dos seus produtos (Mintzberg: 1996, 76-80; Rocha, 2001 a: 185).

Sem se colocar na perspectiva de que o *New Public Management* se encontra em vias de ser ultrapassado por outros paradigmas, Gualmini (2007) analisa o progresso de três das suas vertentes: *agencificação* e *redução de níveis hierárquicos*, *gestão de pessoal*

inspirada na das empresas privadas, mudança a nível administrativo (*managerial restyling*) nos Estados Unidos da América, no Reino Unido, na França, na Itália, na Espanha e na Alemanha. Os dois primeiros conhecem uma franca penetração do NPM, a França e a Itália têm diferentes áreas afectadas por este, a Espanha seguiu os já citados com algum atraso e sem prescindir da sua cultura jurídico-formal, a Alemanha apenas introduziu algumas modificações. Para a autora as resistências foram mais fortes onde existia uma cultura organizacional fortemente institucionalizada e partilhada, assente quer em características legalistas e formalistas – Alemanha, Itália, Espanha - quer em valores profissionais independentes – França (Gualmini, 2007: 75-94).

Entre nós, Mozzicafreddo assinala que algumas falhas da burocracia têm a ver com a sua insuficiência:

Relativamente à forma organizativa da administração pública e sem deixar de considerar as justificadas críticas ao modelo e ao funcionamento da burocracia, afigura-se necessário assinalar que, pelo menos no caso português, uma das razões da sua limitada responsabilidade pública e de algumas das limitações em matéria de eficácia e de eficiência assentam precisamente numa insuficiente burocracia. O modelo burocrático da organização, no sentido que os clássicos da teoria da organização o postularam – Weber, Fayol, Taylor e mesmo mais recentemente, Mintzberg e Friedberg – sublinha justamente que, para limitar as disfuncionalidades de uma administração menos profissional e arbitrária, a administração deve reger-se pela especialização funcional e qualificação dos serviços, posições hierárquicas com competências decisórias e fiscalizadoras formalmente atribuídas, sistemas de regras e procedimentos de implantação da lei e da imparcialidade dos actos e decisões administrativas. Ora consideramos que uma das razões das disfuncionalidades evidenciadas resulta da não observância do chamado modelo burocrático de organização. Com esta observação apenas se quer assinalar que, para uma eficaz reforma da administração pública, se deve atender a um diagnóstico o mais possível aproximado das insuficiências reais, por forma a que as propostas de melhoria não se limitem simplesmente à tendência mais em voga de uma análise organizacional. Nesse contexto, importa observar que o desrespeito da lei, a parcialidade dos actos, o incumprimento de prazos, a redundância de serviços e a subversão da lei pelo ritualismo do regulamento estão na base da desconfiança dos cidadãos e da descaracterização do modelo burocrático de organização e de aplicação da lei (Mozzicafreddo, 2001: 14).

O mesmo autor assinala que as propostas de modernização da administração pública se inscrevem em contextos onde as condições, as tradições sociais e culturais e as oportunidades e os ritmos políticos orientam diferentemente as suas grandes linhas, coexistindo reformas de nível macro e de nível micro. Distingue duas grandes abordagens relativas às mudanças, a do *New Public Management* e a da *Nova Administração Pública* (Quadro 1.2.), de algum modo numa perspectiva próxima da adoptada por Denhardt e Denhardt.

No entanto não deixa de referir que:

as iniciativas de reforma da administração pública desenvolvidas nos últimos anos não apresentam um padrão único dum modelo unívoco, mas sim medidas de reforma complementares dos diferentes modelos de modernização. Com efeito as iniciativas foram sendo desenvolvidas em termos mais pragmáticos do que programáticos. As circunstâncias políticas, o contexto social e cultural e a pluralidade dos poderes e grupos de influência em que a administração está envolvida não permitem a implementação de tipos – ideias isolados da realidade do meio envolvente (Mozzicafreddo, *idem*: 19).

Acrescenta ainda:

Sem negligenciar o alcance de algumas orientações positivas da prática gestionária para o sector público, nomeadamente o aumento de flexibilidade organizativa, competitividade, racionalidade de gestão e adaptação às necessidades do meio ambiente, exemplificadas em determinadas organizações empresariais, afigura-se importante, em termos de análise, não extrapolar formas de gestão empresariais, com uma lógica, racionalidade e âmbito diferente, para as formas de organização da administração pública. Nesta, o nível de constrangimentos valorativo – legalidade, democraticidade, funções sociais e normas integradoras que constituem o sector público administrativo estão inscritos na lógica da esfera pública de escolha colectiva. Nesse sentido, não se afigura em geral adequado descaracterizar e transfigurar os valores e objectivos que estão na base da lógica da administração pública, como instrumento do estado, na aplicabilidade das medidas de democratização das sociedades resultantes da escolha colectiva (Mozzicafreddo, *ibidem*: 27).

Quadro 1.2. Grandes abordagens relativas às mudanças

Diagnóstico	<i>New public management</i>	Orientação	Nova administração pública	Orientação
Problemas organizacionais	Desburocratização	Experimentalismo	Reorganização e modernização	Contexto e objectivos
Formalismo, fechamento, opacidade	Sistema de gestão não hierarquizado, gestão empresarial	Singularidade, tratamentos de casos específicos	Equilíbrio entre especialistas e organização (flexibilidade), racionalização e mobilidade	Participação, transparência, informação, qualidade dos serviços
Limitada resposta à complexidade e à rapidez	Eficiência e produtividade organizacional, incentivos à diferenciação	Privatização, desburocratização, <i>downsizing</i>	Desregulamentação: equilíbrio entre universalidade e heterogeneidade	Simplificação de procedimentos, atenção à heterogeneidade
Crise de eficácia e da funcionalidade dos subsistemas públicos	Lógica de mercado, contratação de serviços, projectos flexíveis	Escolha regulada pelo interesse individual; salário/performance	Autonomia de competências, gestão e programas transversais, flexibilidade orçamental	Qualificação, tecnologias de informação, coordenação de funções e serviços
Binómio custos/benefícios e crise fiscal	Separação da concepção e elaboração da execução	Autonomia das equipas técnicas; orçamentos e planeamento próprios	Serviço público como objectivo; papel do Estado, regulação/ /orientação, administração indirecta	Racionalização e equidade em políticas públicas, contratação,
Corporativismo e respostas casuística	Devolução, delegação de poderes, diminuição da organização	Pilotagem pelo mercado em lugar da burocracia	Regulação, parcerias, descentralização, delegação de competências, privatização	Flexibilidade institucional: redes, agências autónomas, continuum público/privado

Mozzicafreddo (2001)

Nos anos 1990 e no início da década seguinte era relativamente comum aferir-se o progresso das reformas nos vários países pelo grau de acolhimento das ideias do *New Public Management*, sendo essa a abordagem de Giauque, que considera existir uma *convergência* de resultados entre as experiências do Canadá e da Suíça, que estudou, apesar de enquadramentos nacionais e de estratégias diferentes (Giauque, 2003) mas que, conforme o Quadro 1.3. (Dualidade de efeitos das reformas, no original *The Dual Emerging Trends in Organizational Regulation*) identificou efeitos não previstos inicialmente, de Gualmini (Gualmini, 2007) e, entre nós, de Rocha e de Araújo (Rocha; 2001 a, 2001 b; Araújo, 2002 b, 2002 c; Rocha e Araújo, 2007) e, mais modernamente, de Carvalho (Carvalho, 2007, 2008). Mozzicafreddo e Gouveia também o afirmam:

É de assinalar, porém, que a perspectiva mais difundida da reforma da administração pública baseou-se, inicialmente, nos trabalhos desenvolvidos pela abordagem conhecida como *new public management*, principalmente nas décadas de 80 e 90 e pelo menos até aos anos iniciais da última década, como inspiração assente na predominância adquirida pelos modelos empresariais de organização e de gestão. O contexto de predominância do Estado e da administração directa, de desequilíbrio financeiro, de mudanças das expectativas dos cidadãos, de revalorização do mercado como instituição de diferenciação competitiva e de inovação, entre outros factores, acelerou a orientação managerial na reforma da administração (Mozzicafreddo e Gouveia, 2011:8).

Mais recentemente, como resultado da publicação de análises comparativas, como as de Poliit e Bouckaert (2004) vem emergindo a consideração de uma pluralidade de influências e de algum modo, de constatação de uma *convergência* no quadro dos países da OCDE: Segundo Mozzicafreddo e Gouveia:

Afigura-se adequado assinalar, a este propósito, algumas das razões que poderiam explicar esta trajectória de convergência. Assim, teríamos, em primeiro lugar, arquitectura institucional e administrativa próxima nos países europeus, o que indica uma lógica semelhante de reformas; em segundo lugar, os problemas políticos de resistências sindicais e as repercussões nos ciclos eleitorais que, de alguma maneira, uniformizam as eventuais cautelas das medidas propostas; em terceiro lugar, o facto de a consensualidade ou pelo menos a maioria das escolhas públicas dos cidadãos estarem, até este momento, focalizadas ainda na manutenção, no essencial, das funções do Estado e do modelo de sociedade construído com base no desenvolvimento dos direitos dos cidadãos (Mozzicafreddo e Gouveia, *idem*: 9).

Acompanhando no essencial esta visão não deixaremos de afirmar a necessidade de, por um lado, se escolher um modelo da formação e concretização de dinâmicas de mudança adequado ao estudo dos processos, por outro, de identificar dentro da Reforma Administrativa *programas de mudança distintos e eventualmente contraditórios*, que possam explicar, designadamente no caso português insucessos e modificações de rumo.

Quadro 1.3. Dualidade de efeitos das reformas

The dual emerging trends in organizational regulation

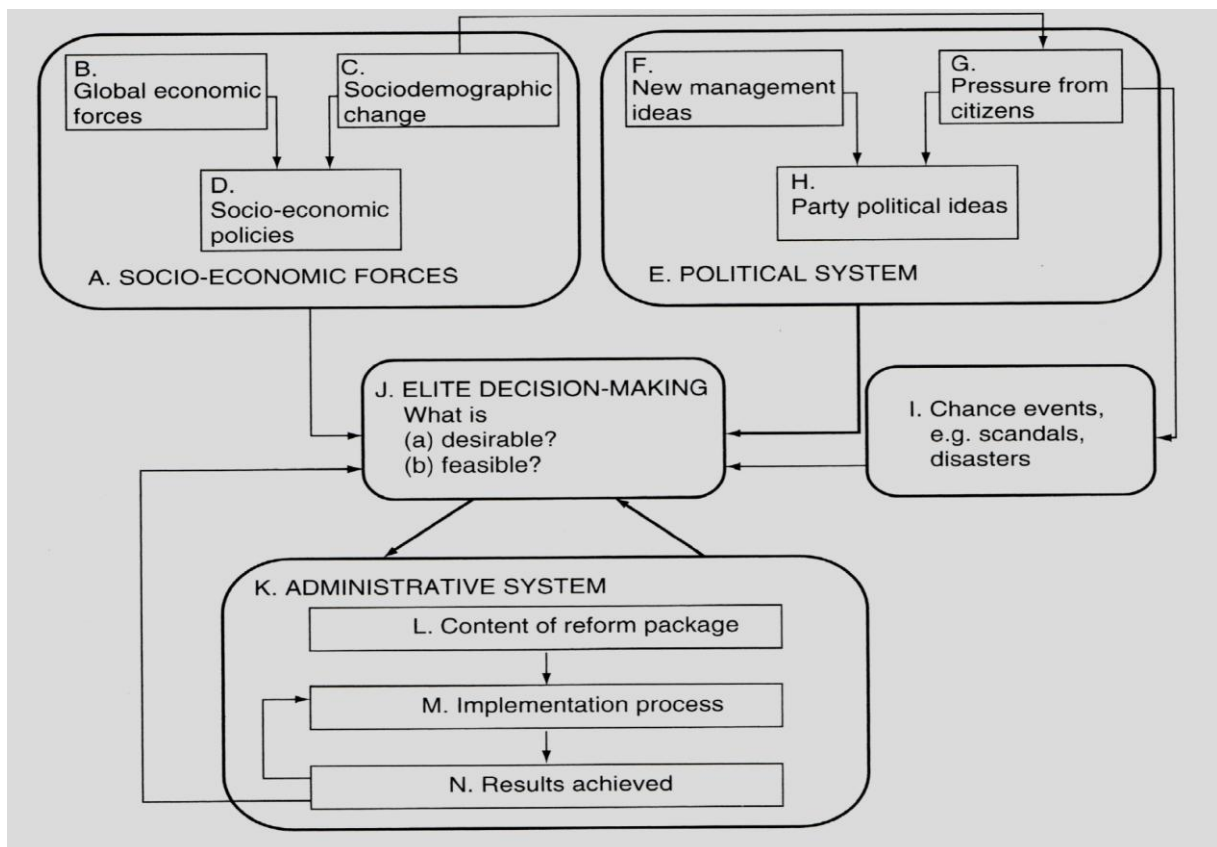
Dimensions	Openings-possibilities	Constraining mechanisms- disciplinary mechanisms
Institutional	<ul style="list-style-type: none"> • More room for manoeuvre, more freedom for the department from its environment • Strategic freedom for the management of administrative units • Importance of the quality of services in order to satisfy clients 	<ul style="list-style-type: none"> • Redoubled financial monitoring by political bodies • Pressure from new political and social actors (stakeholders) • The client as a disciplinary figure
Management administration	<ul style="list-style-type: none"> • Working in groups, in teams, more flexible, more informal, less hierarchical • More autonomy, individual responsibilities in carrying out work 	<ul style="list-style-type: none"> • More systematic staff assessment, competition, pressure of performance • Faster pace of work, explosion of administrative tasks • Doing more with fewer resources
Power	<ul style="list-style-type: none"> • Importance taken by the management of administrative services • More initiatives possible for public organizations • More responsibilities for civil servants in relation to their work • More complex tasks and new skills 	<ul style="list-style-type: none"> • More marked control of departments by members of parliament and other lobby groups • Concentration of decision-making processes without centralization • Widening gap between managerial and non-managerial staff • Increasing importance of control functions (finance, HR, etc.)
Symbolic	<ul style="list-style-type: none"> • Development of a feeling of belonging to a team, a group • Emergence of strong group cultures 	<ul style="list-style-type: none"> • Decline in the feeling of belonging to a larger entity • Increased competition between groups (problems of internal coordination and cooperation) • Discipline of accounting thinking
Legitimization	<ul style="list-style-type: none"> • New justifications for work based on new professional values (new technical skills; new professional rationale) 	<ul style="list-style-type: none"> • Subjection of all orders to justification using commercial logic. Internalization of the imperatives of efficiency, profitability, cost control, etc.

Giauque (2003)

1.5. O modelo Pollitt-Bouckaert.

O modelo de análise proposto por Pollit e Bouckaert no seu *Public Management Reform. A Comparative Analysis* (Figura 1.1) parece, como os autores têm mostrado no estudo de casos nacionais analisados na obra e em outros que vêm desenvolvendo, adequado à percepção da formação e concretização das dinâmicas de mudança. Procederemos a uma breve revisão das suas partes constitutivas e formularemos algumas observações, sem deixar de alertar para que, embora o modelo pudesse ser aplicado à generalidade das políticas públicas, estão essencialmente em causa *políticas de administração pública*.

Figura 1.1. A model of public management reform



Pollit e Bouckaert (2004)

Na esfera das “Forças Sócio-Económicas” (A) estão presentes “Forças Económicas Globais” (B), “Mudanças Sócio-Demográficas” (C) e “Políticas Sócio-Económicas” (D), todas susceptíveis de influenciarem quer as exigências colocadas às organizações da administração pública quer o volume de recursos que esta pode utilizar para satisfazer essas exigências. Na esfera do “Sistema Político” (E) são relevantes as novas ideias sobre gestão (F), as pressões vindas dos cidadãos (G), e as ideias dos partidos políticos (H). É ainda de reter a possível influência de acontecimentos imprevisíveis, tais como escândalos e desastres (I).

No decorrer do presente trabalho foi possível identificar facilmente para o caso português as pressões das forças sócio económicas e o processo de formação de ideias no âmbito do sistema político, este último aliás caracterizado por alguma debilidade no que respeita quer ao papel dos cidadãos quer ao papel dos próprios partidos, manifesta nos *programas partidários*, *plataformas eleitorais* ou *programas de governo*. Já as ideias relativas a mudanças na gestão parecem ter surgido a partir de *polos de reflexão* residentes na própria Administração Pública (com quase completa inexistência de *think tanks*) ou de intercâmbios com o estrangeiro do quadro de organizações internacionais (cujos contributos

nem sempre foram, nos primeiros tempos, largamente difundidos) com, pelo menos no início, escassos contributos das universidades portuguesas.

A esfera de decisão não é contudo a do Sistema Político, mas a da *Elite Decision-Making* (J), que aliás, no modelo apresentado, recebe indicações originadas no sistema político mas também indicações directas do sistema sócio-económico e até da opinião pública, se agitada por acontecimentos imprevisíveis, sendo nessa sede que se determinam quais as propostas simultaneamente desejáveis e exequíveis. Ou seja, *não é nos debates parlamentares nem nos conselhos de ministros que de facto se tomam as decisões. A circunstância de muitas das propostas de mudança mesmo quando apresentadas no debate político como um “pronto-a-vestir” terem sido concretizadas após um esforço de envolvimento da Administração documenta isso mesmo.*

Adiemos para debate posterior a questão da composição desta elite sem rosto, que efectivamente tomaria as decisões, configurando uma espécie de caixa negra que parece não poder ser impunemente aberta pelo investigador e sobre cujo funcionamento Pollitt e Bouckaert optaram por não se deter. Registemos que, não obstante, fomos bem acolhidos em três dos quatro casos em que solicitámos entrevistas com antigos titulares de cargos governativos a fim de esclarecer dúvidas que a utilização de outras fontes não tinha resolvido, e nos parece que a caixa pode ser desmontada sem se esperar que os actores cheguem à idade de publicar as suas memórias.

Tomadas as decisões sobre as reformas a implementar, cabe ao Sistema Administrativo (K), que também envia indicações para a esfera da *Elite Decision - Making*, concretizar o conteúdo do pacote de reformas (L), proceder à sua implementação (M) e conseguir resultados (N) (Pollitt e Bouckaert, 2004: 24-38). É aqui que se coloca a possibilidade de ocorrência de fenómenos de *resistência à mudança*, muito embora no caso português tenhamos podido identificar a existência de diversos inquéritos (*Delloite*, 2004, 2005, 2006; Teixeira, 2003, 2009; Madureira, 2004) que sugerem que, pelo menos num plano verbal, quadros e trabalhadores da Administração Pública mostram disponibilidade para aceitar as mudanças anunciadas.

Em sentido contrário, a investigação de Araújo, também já aludida, sobre a resistência a processos de mudança em duas Direcções-Gerais no contexto de um esforço de *modernização administrativa global* impulsionado pelo SMA sob os Governos de Cavaco Silva. O autor imputa frequentemente aos funcionários atitudes de resistência, no entanto percebe-se que onde escreveu *funcionários* pretende sobretudo responsabilizar os *dirigentes*. A propósito da Direcção-Geral da Indústria (DGI), refere “A resistência foi mais forte em relação às reformas propostas por duas fontes externas (o Secretariado para a Modernização Administrativa – SMA e o Ministério da Indústria e Energia – MIE) em que as

propostas foram retidas em certos níveis da hierarquia. Colectivamente a organização não parecia considerar estas propostas de mudança essenciais”. Passava-se isto num Ministério que procurava adoptar um Plano Sectorial de Modernização Administrativa e numa Direcção-Geral que teve de se adaptar para responder à entrada na CEE seguindo uma agenda que o autor refere ter sido “influenciada pelas ideias do *New Public Management*”, sendo que “A DGI, por exemplo, adoptou uma linguagem mais próxima do sector privado, criou estruturas informais, e desenvolveu a ideia de visão e resultados orientados para o cliente, conceitos que não são geralmente encontrados numa administração tradicional.” Além do mais, dotou-se de um plano estratégico.

O que não mudou e quais as razões? Segundo Araújo,

Estas são algumas características tradicionais reproduzidas pelo ‘código genético’ que não mudaram: a) a natureza administrativa, centralizada e autoritária da gestão da direcção-geral; b) a natureza paternalista e personalista das relações; c) a ausência de responsabilização por parte dos dirigentes; o controlo do recrutamento e das promoções através de regras e normas informais; e) o papel da lei na organização das actividades; f) a abordagem fragmentada aos assuntos e a escassa comunicação lateral. Estas características tradicionais não mudaram porque elas muniam os dirigentes com uma estrutura de benefícios. A análise do processo de mudança mostra que os dirigentes resistiram às propostas que ameaçavam estas características...a não ser ou até que haja uma mudança radical, é o auto-interesse dos dirigentes que estabelece o ritmo, direcção e extensão da mudança (Araújo, 2002b, 157-163).

Julgamos que outros estudos de casos encontrariam situações semelhantes. Todavia, existindo embora artigos e comunicações sobre a generalização da utilização dos Planos e Relatórios de Actividades (Branco e Araújo, 2003; Araújo e Branco, 2009), sobre as dificuldades de implementação do Plano Oficial da Contabilidade Pública (Romeiro, 2003), sobre a criação da Base de Dados relativa ao pessoal da Administração Pública (Santos, 2001) continua, ao que nos tenhamos apercebido, sem ser replicada a realização de estudos relativos a organismos numa perspectiva neo-institucionalista. No fundo, quase cinquenta anos depois da publicação de *Le Phénomène Bureaucratique* de Crozier, que incidiu sobre uma “agência de contabilidade” sediada na capital e sobre um “monopólio industrial” - o dos Tabacos, segundo Mintzberg (Crozier, 1963: 194-256; Mintzberg, 1979: 89-91) – as organizações da Administração Pública portuguesa continuam a ser pouco estudadas.

Fomos a favor de, na presente pesquisa, não atribuir excessiva importância ao fenómeno de resistência à mudança. Por um lado, refere Frieberg que o estudo das organizações passou da resistência à mudança dos homens, em que se tomava consciência de que “as aspirações e motivações múltiplas, variáveis e eventualmente contraditórias dos membros de uma organização entram em concorrência e em conflito com a racionalidade

económica que os fins, a estrutura e as regras formais da mesma devem exprimir ” para a recalcitrância das organizações. Para este autor:

nenhum projecto de reorganização e de mudança organizacional, sejam quais forem a sua qualidade intrínseca e o dinamismo do *leadership*, pode dispensar o apoio activo dos quadros. Com efeito, de cada vez que se tentou utilizar processos participativos contra os quadros e os ‘pequenos chefes isso virou-se contra as intenções de partida, ou porque as mudanças assim introduzidas esbarraram rapidamente contra a resistência passiva, senão activa, dos quadros que, na prática, constituem cedo ou tarde um parceiro indispensável à animação, à extensão e à difusão do processo de mudança, ou porque o processo não pôde sequer arrancar verdadeiramente, por falta de delegações em sentido lato (Friedberg, 1995: 59-67; 347-348).

Por outro, as sucessivas reestruturações da Administração Pública portuguesa vêm obliterando parte dos fenómenos que se pretende estudar, e cada vaga de mudança acaba por ser posta em causa, não por resistências internas, mas por novas vagas de mudança que por vezes anulam resultados obtidos com as anteriores.

A finalizar estes apontamentos sobre o modelo Pollitt - Bouckaert julgamos necessário indicar dois aspectos em que nos parece justificar-se o seu enriquecimento. O primeiro tem a ver com a necessidade de admitir que a tecnoestrutura e a generalidade dos funcionários podem exprimir – se tanto no quadro do sistema administrativo e no exercício das suas funções como no quadro do próprio sistema político. O segundo tem a ver com a assunção explícita dos efeitos do processo de integração europeia e do exercício conjunto da soberania no quadro de instituições supranacionais.

Em relação ao primeiro aspecto, observa-se frequentemente que, sobretudo através de organizações de interesses (o protagonismo mediático individual dos quadros que se traduza na divulgação de informações ou de opiniões não coincidentes com as da hierarquia é em geral proibido ou reprimido) os quadros procuram veicular ideias sobre a gestão dos subsistemas em que estão integrados, ou exercer pressões sobre o sistema político através da sensibilização da opinião pública. Como veremos também, num terreno diferente do das organizações de interesses, um conjunto de membros das elites portuguesas, não se sentindo escutados, optaram por exercer uma pressão de cidadãos sobre o sistema político através dos denominados *manifestos* de economistas e de outras personalidades sem ligações com a administração pública. O próprio estatuto laboral dos funcionários, sobretudo de pequenos e médios quadros e de outros trabalhadores vem sendo colocado em debate público pela mesma via e pelos mesmos objectivos. Como teremos ocasião de observar, na medida em que não há evidência de que os funcionários reajam em bloco enquanto tais aquando dos processos eleitorais, o sistema político português parece tender a valorizar pouco os protestos, mesmo aqueles que se traduzem em manifestações ou greves, *talvez justamente por se não repercutirem na vivência laboral*. Tais movimentos só seriam

verdadeiramente desestabilizadores se simultaneamente tornassem ingovernáveis no quotidiano os serviços da Administração Pública e obtivessem grande projecção mediática. O único caso com pontos de contacto com este cenário que se nos deparou no presente trabalho foi o dos movimentos de professores em 2008.

Em relação ao segundo aspecto, a integração europeia influencia inegavelmente o sistema de forças económicas e sociais em que a Administração Pública dos países membros da UE se inserem e parece ter chegado o momento em que, pelo menos para os países em dificuldades financeiras, afectará a configuração do sistema político introduzindo explicitamente a intervenção de órgãos supranacionais nos processos de decisão e retirando impacto às pressões de cidadãos nacionais exercidas num quadro nacional. Desde o início do processo de integração que se verificava, no domínio das políticas públicas em geral, e até, como veremos, em aspectos em que tal cooperação nem sequer estava inicialmente prevista (vínculos dos funcionários, formas de avaliação da Administração Pública, reconfiguração dos sistemas orçamentais) se não uma pressão sobre o sistema político, pelo menos uma veiculação de ideias sobre gestão pública, concorrendo com a OCDE, “fornecedor histórico” de ideias nesta área. Na actualidade são já explicitamente acolhidos em Portugal os constrangimentos decorrentes da evolução sócio-económica e, se quisermos, a ocorrência de um “desastre” (a necessidade de um resgate financeiro). Entretanto, se para algumas áreas da Administração Pública portuguesa a integração europeia funcionou e funciona como um choque externo a que houve e há que fazer face, para outras e para os respectivos quadros representou um reforço do seu poder e da sua projecção.

1.6. O papel das elites.

Para que as *elites* não apareçam como um deus *ex machina* nos processos de reforma da administração pública e seja inteligível a composição e o papel das *decision – making elites* do modelo Pollitt - Bouckaert socorrer-nos-emos dos trabalhos de alguns autores que procuram delimitar e operacionalizar o conceito de elite.

Para Highley e Burton:

As elites políticas são constituídas pelas várias centenas ou vários milhares de pessoas – dependendo do tamanho do país e do nível de desenvolvimento económico – que ocupam posições de topo em organizações ou movimentos poderosos, devido à sua discussão ou por qualquer outro motivo, e que participam ou influenciam directamente os processos políticos de decisão. Definidas desta forma, as elites políticas incluem não apenas a “elite do poder” dos empresários de topo, governantes e líderes militares, mas também aqueles que possuem posição de destaque em partidos, associações profissionais, sindicatos, meios de comunicação

social, grupos de interesses, movimentos sociopolíticos e organizações, religiosas ou de qualquer outra natureza, que detenham poder e sejam hierarquicamente estruturadas. É plausível presumir que todas estas pessoas participam ou influenciam directamente os processos políticos de decisão, ainda que algumas o façam sobretudo através do bloqueio ou oposição às decisões. Simplificando, as elites políticas são formadas por aquelas pessoas que possuem a capacidade *organizada* de causar verdadeiras perturbações políticas...O futuro da democracia, nos países em que esta já existe, depende da manutenção de um tipo consensualmente unificado de elite política (Highley and Burton, 2003: 280).

Trata-se de um conceito muito amplo de elite, aliás os autores acabam por concluir que o processo de alargamento e consensualização das elites é prejudicado pelo excesso de participantes e movimentos. Da definição apresentada retira Lopes a conclusão de que “as elites seriam compostas por todas as pessoas que participam nos processos de tomada de decisões políticas ou que os influenciam directamente, incluindo as que se especializaram no seu bloqueamento” (Lopes, 2003: 295). A conclusão será talvez excessiva, mas necessita-se manifestamente de um conceito mais operacional.

No seu *Nacionalizações e Privatizações, Elites e cultura política na história recente de Portugal*, Viegas toma por base de trabalho uma definição de Etzione-Havely:

Elite é simplesmente um grupo de pessoas que possui poder e influência – e que, portanto, tem um substancial impacto no processo político – que assenta no facto de deter uma diversidade de recursos, incluindo coercivos e/ou materiais e/ou organizacionais e/ou políticos (isto é, apoio popular) e/ou simbólicos, bem como combinações destes recursos (tais como controlo sobre nomeações para cargos lucrativos e promoções em poderosas e prestigiadas instituições).

A autora citada distinguiria assim nas sociedades ocidentais, a elite governamental e não governamental, a elite política partidária, a elite sindical, a elite económica, a elite dos media, a elite intelectual-académica e a elite burocrática.

Afirma ainda Viegas:

Muito embora a luta política pareça, em muitas situações, circunscrever-se às elites deve ter-se em atenção que esse protagonismo deriva, em grande parte, da sua capacidade de representação de universos simbólicos e de interesses materiais, que foram gerados num contexto social mais amplo. Por outro, convém não esquecer que nas grandes transformações políticas e, mesmo, em muitas lutas sociais localizadas, o protagonismo directo dos diversos grupos sociais, que não somente das elites, se torna visível e saliente.

Contudo, as elites não são, para este autor, meros representantes mecânicos dos interesses sociais:

...a posse de recursos e as condições de liderança que definem as elites, possibilitam que estas reelaborem simbolicamente os interesses que representa e actuem socialmente com algum grau de autonomia...não só é de admitir que as elites produzam novos sentidos de actuação e estes venham a ser disseminados socialmente, como possam surgir contradições

entre as elites e os segmentos ou organizações sociais que supostamente lideram ou representam.

Estas contradições “poderão resultar, mas não necessariamente, do facto de as elites terem elas próprias, interesses específicos”.

No plano operativo as elites, segundo o autor, não intervêm nos mesmos campos:

A intervenção política das elites não estritamente políticas tende a circunscrever-se ao campo social, económico ou cultural que representam ou no qual assentam os seus recursos mais salientes. Em contraposição, as elites políticas apontam para uma intervenção global na sociedade. A distinção feita não é meramente formal e tem implicações na pesquisa empírica. De facto, ao considerarmos uma dada dimensão da cultura política teremos de reconhecer que os problemas políticos daí decorrentes não se apresentam com o mesmo grau de importância e pertinência para todos os segmentos das elites não políticas. No caso vertente, em que se está a considerar a intervenção do Estado na economia, interessará isolar os segmentos das elites mais directamente implicados nesse processo, para além, obviamente, da totalidade das elites estritamente políticas (Viegas, 1996: 27-29).

As precisões introduzidas por Viegas podem ser aplicadas por analogia às *decision - making elites* do modelo Pollitt – Bouckaert, ou, pelo menos, não nos parece que este as exclua (Pollitt e Bouckaert, 2004: 36-37). Tal como veremos surgindo – anteriormente à formação de um governo ou estando este já em funções – uma ideia política que poderá conduzir a um processo de mudança geral ou sectorial na Administração Pública (ou até uma necessidade política à qual se pretenda dar resposta sem existir à partida uma ideia definida) os membros ou o núcleo do Governo responsável em concreto decidem apelar para aqueles cuja opinião, para efeitos daquela concreta ideia ou necessidade, possa ser relevante para ajuizar se, ponderados todos os demais objectivos que a Administração tem de assegurar e as restrições que tem de acatar, é desejável e exequível desenvolver uma actuação.

Para este efeito interessa ouvir sobretudo quem detenha capacidade de estudo ou aconselhamento e/ou que possa vir a dar uma caução técnica, moral ou política à decisão de actuar e não esteja institucional ou profissionalmente interessado em bloqueá-la. O que pode envolver o pedido de colaboração de dirigentes dos serviços, sobretudo aos que detenham informação ou qualificações especialmente relevantes ainda que se não situem na área política do governo em funções, aliás Teixeira mostrou que essa função de aconselhamento é muitas vezes solicitada e suscita diferentes reacções entre os dirigentes de topo (Teixeira, 2009: 162-197). Ou de ex-membros do Governo, deputados individualmente considerados, líderes de opinião. Ou ainda de especialistas reputados, consultores ou escritórios de advogados. A audição pode ser feita de forma directa e individual ou passar pela constituição de comissão ou grupo de trabalho que elabore

relatórios e livros brancos ou até de uma estrutura temporária da Administração Pública (estrutura de missão ou de projecto) e aí teremos um processo de decisão que faz desta constituição uma forma de *legitimação*.

É importante perceber que só se poderá falar de *decision – making elites* quando estiverem envolvidos no processo todos os decisores políticos que poderão assegurar a concretização da tomada de decisão. Em certas decisões, bastará conseguir a neutralidade ou mais exactamente a assinatura de membros do Governo e de deputados que assegurem a passagem do projecto de decisão sem terem de se empenhar pessoalmente na sua concretização. Diferentes serão os casos, como veremos, de Relatórios como o *Renovar a Administração*, da Comissão para a Racionalização e Qualidade na Administração Pública constituída sob Cavaco Silva, o do ECORDEP, e o da estrutura de missão para o acompanhamento da reforma da administração pública presidida por João de Deus Pinheiro e depois por Manuel Lencastre, transformado este último em anexo à Resolução do Conselho de Ministros do Governo Durão Barroso. Na medida em que se tornava necessário um envolvimento sustentado de múltiplos decisores nas soluções aí aventadas, e que o tempo político se esgotou, estes exercícios de participação das elites no processo de decisão não tiveram, pelo menos no imediato, efectivas consequências.

1.7. Necessidade de uma abordagem global, rigorosa e não comprometida dos processos de mudança na Administração Pública portuguesa.

Na execução do projecto de investigação apresentado, apercebemo-nos de que se impunha observar com determinação e até ampliar, a estratégia de *abordagem global* do tema da investigação, uma vez que optámos por procurar uma visão de conjunto do progresso da ideia de gestão empresarial na Administração Pública portuguesa. Nestas condições, desenvolvemos uma análise sistemática não só do ciclo dos Governos de Cavaco Silva e posteriores, como nos tínhamos proposto inicialmente, mas também do período do Estado Novo e do período de consolidação do regime democrático. Os resultados dessa análise preenchem cinco capítulos da tese e estão sintetizados em outros tantos quadros inseridos no final dos Capítulos II a VI. Que nos revelam eles?

Muito sucintamente, que sob as etiquetas de *Reforma Administrativa*, *Modernização Administrativa*, *Reforma do Estado e da Administração Pública*, *Reforma da Administração Pública*, *Modernização da Administração Pública* se acolheram não um único programa que se foi arrastando no tempo, mas sim dois programas com características diferentes que se imbrincam dentro dos próprios ciclos governativos, e que em alguns momentos de crise económica e financeira sofrem a sobreposição de programas que poderemos qualificar

como de *recentralização*, isto porque se por vezes os programas de reforma administrativa são apresentados como tendo consequências na redução de custos a longo prazo, no curto prazo os governos privilegiam os velhos remédios centralizadores (Quadro 1.4.).

Quadro 1.4. Programas de mudança na Administração Pública portuguesa

Programas	Conteúdo	Horizonte de aplicação
Reforma administrativa de primeira geração	<p>Criação de empresas de economia mista e em mecanismos de coordenação das participações do Estado</p> <p>Modificação progressiva dos modelos institucionais e de estruturação interna da administração pública.</p> <p>Atribuição do estatuto de empresa pública a serviços e empresas do Estado que não o detinham formalmente.</p> <p>Interesse pela simplificação e desburocratização.</p> <p>Consumo de literatura sobre experiências estrangeiras designadamente sobre o PPBS, sem as conseguir concretizar em Portugal</p> <p>Planos nacionais e planos e relatórios de actividades de organismos.</p> <p>Aposta no recrutamento dos dirigentes dentro da administração pública mas sem um regime de nomeação vitalício.</p> <p>Consolidação do modelo estatutário e na generalização da sua aplicação.</p>	Início de implementação nos anos 1960, mantendo-se, quanto à aplicação do modelo estatutário, até ao ano de 2001
Reforma administrativa de segunda geração	Privatização de empresas mesmo que tinham resultado da conversão de serviços autónomo.	Primeiras experiências sob o Governo de Cavaco Silva com aplicação mais generalizada, designadamente quanto ao fim do modelo estatutário, a partir de 2001.

	<p>Experiências de financiamento por fórmula ou à produção</p> <p>Institutos públicos quase empresariais, Hospitais Empresa, agrupamentos de unidades de saúde, escolas e outros estabelecimentos para facilitar a gestão.</p> <p>Valorização de competências de gestão geral e ligação da remuneração dos dirigentes ao cumprimento de objectivos.</p> <p>Contabilidade empresarial.</p> <p>Liquidação do modelo estatutário, com generalização do contrato individual de trabalho e relacionamento da remuneração com o desempenho.</p>	
Programas de recentralização	<p>Fusão ou extinção de organismos</p> <p>Centralização financeira e redução de autonomias.</p> <p>Uniformização da gestão de recursos e redução das competências dos dirigentes.</p>	<p>De 1926 até 1935</p> <p>Tentativas pós II Guerra Mundial e início dos anos 1950</p> <p>Reforma da Contabilidade Pública / Reforma da Administração Financeira do Estado</p> <p>Recentralização e reuniformização nos ciclos de Durão Barroso e José Sócrates</p> <p>Emergência económica a partir de 2010</p>

Poderemos ser criticados por a orientação do nosso trabalho nos ter empurrado para uma espécie de “institucionalismo histórico”?

Talvez, mas a *abordagem global* que seguimos, obrigando-nos a aprofundar realidades muito diversas, teve o mérito de pôr em causa a nossa visão originária, expressa no projecto de investigação apresentado em 2005.

Efectivamente, no final de 2005, altura em que delineámos o nosso projecto, a generalidade dos autores consultados assumia que as tentativas de reforma da Administração Pública, particularmente as que se haviam desenrolado no ciclo dos Governos de Cavaco Silva, haviam falhado, e não era evidente se as reformas anunciadas por José Sócrates iriam ou não conhecer o mesmo destino. Por isso mesmo escrevemos

‘...A investigação incidirá sobre a evolução verificada desde 1985, ano do lançamento da ‘Modernização Administrativa’, até aos nossos dias, sem prejuízo da consideração de alguns antecedentes. Os processos de mudança lançados ou anunciados na altura em que terminamos a redacção do presente projecto não poderão deixar, na medida do possível, de ser incluídos (...).

E se pôs em causa a nossa própria visão, também nos levou a distanciar-nos de algumas abordagens largamente difundidas, que passam a ideia de um processo de reforma administrativa segundo um programa único com períodos de avanço e períodos de interrupção que não devem provocar desânimo, apenas debatendo se a reforma deve ser *radical* ou *incremental*, de que é exemplo o Relatório publicado em 1996 sobre a experiência portuguesa:

it should be noted that, according to the experience of most OECD Member countries, public management reform is a long process. To be successful, it requires strong support systems and a great deal of time. On the other hand, public opinion and the media may feel that changes are small and limited. A feeling of dissatisfaction and a sense of cynicism may emerge. A similar danger also exists in Portugal (OCDE, 1996 b: 8),

Do mesmo modo, levou-nos a manter alguma reserva em relação aos estudos que procuram ver a influência do *New Public Management* por detrás de todo e qualquer processo de mudança. Na realidade, localizámos na realidade portuguesa algumas situações por vezes identificadas com aquele corpo de ideias muito antes das décadas de 1980 e 1990 que são consideradas o seu período de eleição, como sejam a elaboração de planos e relatórios de actividade por alguns organismos desde a década de 1960 e a criação em 1977 do primeiro dos institutos públicos quase empresariais. Isto não quer dizer que a nossa administração pública tenha sido precursora no *New Public Management*, obriga sim a recordar que o *Management by Objectives* vem sendo divulgado desde os anos 1950 veiculando abordagens e propondo medidas que foram sendo ponderadas e nalguns casos adoptadas antes de se ouvir falar em NPM.

Para além de uma abordagem global, procurámos vincular-nos a uma *abordagem rigorosa*, evitando distorções infelizmente frequentes em trabalhos já produzidos.

Algumas destas distorções relevam de um exagerado *fetichismo relativo à criação de estruturas da Administração Pública*. Por exemplo a convicção de que Marcelo Caetano, ao confiar em 1969 à Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros as missões do

Secretariado da Reforma Administrativa, criado em 1967, arruinou por longos anos a Reforma Administrativa, quando seria necessário atentar em que a referida Secretaria-Geral, estruturada por Marcelo Caetano aquando da sua passagem por Ministro da Presidência e liderada por um seu colaborador próximo, coordenou a produção de numerosas medidas no domínio da organização administrativa e do pessoal. Houve é certo problemas ligados a escolhas de dirigentes e subsequente desmotivação de quadros, houve quem se sentisse maltratado, houve a extinção sob Marcelo Caetano da licenciatura do ISCSP em Ciências de Administração (Gonçalves, 1999; Mendes, 1999) mas é exagerado eternizar a memória de agravos pessoais e institucionais e apresentar o então Presidente do Conselho como um opositor da Reforma. Um outro exemplo é dado pela inclusão de um Ministério da Reforma Administrativa no elenco dos departamentos governamentais, que acabou por revelar-se menos produtiva que a criação em 1985 de um Secretariado para a Modernização Administrativas com uma estrutura ligeira. Do mesmo modo, a criação do Instituto Português de Qualidade no ciclo de Cavaco Silva pode impressionar, mas o facto é que sucede a uma Direcção – Geral da Qualidade criada em 1977 e que desde 1948 existia legislação sobre qualidade e se perspectivava a ligação à ISO, de outra forma não se compreenderá por que razão a perspectiva da qualidade foi tão facilmente adoptada e por que razão a publicação de Cartas da Qualidade em Portugal se fez em paralelo com outros países. Não foi a criação do Instituto que fez nascer o movimento, antes terá sucedido o contrário.

Outras distorções relevam, tem de se dizer, do *preconceito*. Quando se lê repetidamente que a dificuldade em criar uma base de dados do pessoal da Administração Pública é (foi) uma consequência da resistência dos funcionários à mudança, o que é evidentemente absurdo (mexiam-se enquanto estavam a ser contados?), cabe recordar que Santos já mostrou que a dificuldade de conciliar os diferentes serviços (centrais) que detinham competências concorrentes na matéria foi a verdadeira responsável por as peças do *puzzle* terem demorado décadas a encaixar (Santos, 2001).

Para além de uma abordagem global e rigorosa, procurámos também, enfim, cingir-nos a uma *abordagem descomprometida*, como o recomendam aliás Pollitt e Bouckaert, que declaram não se considerarem escravos de nenhuma teoria ou abordagem em particular, assumindo embora reconhecer alguma validade nas proposições neo-institucionalistas (Pollitt e Bouckaert, 2004: 22-23).

A grande polarização do debate sobre reformas da administração pública em Portugal levou muitos dos membros da academia a tomar posição pela mudança e contra os que “resistem à mudança”. Estes reagem imputando aos defensores das reformas posições “neo-liberais”. Sem sermos neutros, entendemos que o presente trabalho não deveria tomar

posição nesse conflito, concentrando-se antes em algo que é preliminar, ou seja, na identificação e caracterização mais precisa das propostas de mudança que estiveram ou estão no terreno, e na sua relação com a ideia de gestão empresarial.

A título de “declaração de interesses” assumimos que não podemos deixar de simpatizar com a abordagem de Niskanen, tendo como ele formação de base em economia e experiência de negociação orçamental na administração pública. Mas, tal como Mintzberg, não estamos convencidos de que o mercado possa ser alternativa ou sequer que funcione necessariamente bem. E se há quem “viva” da falta de mudança, há por seu turno organizações, carreiras, consultores e formadores que vivem de programas de mudança que se arrastam no tempo. *Também nas Reformas da Administração Pública existem estradas que não vão dar a lado nenhum*, e algumas dessas estradas ficaram assinaladas no nosso trabalho.

Sobretudo, e embora possa parecer que fomos demasiado longe no sentido contrário, entendemos que seria deslocada neste contexto uma atitude *prescritiva*. Friedberg situa, parece-nos que bem, a mudança como uma acção política:

Nenhuma regra geral, nenhum princípio universal, virão já guiar a acção de mudança. Esta é uma acção política, no pleno sentido do termo, que não releva de uma lógica de optimização nem mesmo de maximização. Enquanto acção política, vai buscar a sua racionalidade e a sua legitimidade só aos actores que a têm e que a inscrevem num contexto, isto é a um sistema de actores empíricos com as suas características, as suas estruturas de poder, as suas capacidades e as suas regras do jogo. Como toda a acção política, ela pode certamente alimentar-se de princípios e de valores de alcance geral: mas não são unicamente esses valores que a justificam e a legitimam, é a sua capacidade de transformar efectivamente no sentido desejado a estruturação do sistema de actores em questão, ou seja, são os seus resultados. Se a mudança vai numa outra direcção que não a desejada, não são o contexto (o sistema de actores empíricos), a sua inércia ou a sua irracionalidade que se devem censurar, mas a estratégia de mudança, naquilo em que é guiada por princípios e métodos de acção inadaptados que ignoram e desconhecem a estrutura profunda e os mecanismos de regulação do sistema que se quer transformar.

Pelo que não estamos longe de subscrever a sua conclusão:

O mesmo é dizer que, nesta perspectiva, já não há lugar para uma noção como a ‘resistência à mudança’ ou, pelo menos, dever-se-ia utilizá-la com muito mais circunspecção do que habitualmente fazemos. A resistência com que uma acção de mudança pode deparar não deve ser entendida como uma simples inércia atravessada no caminho do progresso encarnado por essa acção de mudança...A ‘resistência à mudança’ não é nem mais nem menos racional, nem mais ou menos legítima que a acção da mudança que a provoca (Friedberg, 1995: 325-326).

CAPÍTULO II - DINÂMICAS DE MUDANÇA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PORTUGUESA.

2.1. Introdução.

Para a nossa investigação sobre o progresso na ideia de gestão empresarial na Administração Pública Portuguesa demos maior relevo a uma abordagem macro, centrada na formação de uma vontade política e na forma da sua concretização, designadamente por via legislativa.

Neste contexto, a periodização que considerámos para efeitos de análise assenta sobretudo em características relativas à organização constitucional e à composição dos órgãos de poder político, levando a distinguir como grandes períodos: o do Estado Novo, o período da Revolução de Abril e da consolidação do regime democrático até 1985 (os seis Governos Provisórios e os nove primeiros Governos Constitucionais), o período dos governos de Cavaco Silva (X a XII Governos Constitucionais), o período dos governos de António Guterres (XIII e XIV Governos Constitucionais), o período do governo de Durão Barroso (XV Governo Constitucional), o período dos Governos de José Sócrates (XVII e XVIII Constitucionais). Salvo ressalva expressa, consideraremos o efémero Governo Santana Lopes como parte do período do Governo Durão Barroso, dada a herança do programa e da maioria da equipa. Completamos a análise com uma referência à evolução registada até final de 2011, já sob o Governo de Pedro Passos Coelho, cujo período de governação não é abordado em função do seu programa e dinâmica de mudança próprios, mas apenas referenciado pelas medidas que concretizaram um programa de recentralização que o agudizar a partir de 2010 das dificuldades financeiras já tinham imposto ao Governo anterior. A circunstância de o período estar ainda no seu início e a necessidade de distanciamento sugerem que não devemos ir mais longe.

É necessário assumir, antes de uma discussão mais aprofundada das dinâmicas de mudança, que esta periodização talvez seja mais justificável do ponto de vista da análise da Reforma Administrativa / Modernização Administrativa / Reforma da Administração Pública / Modernização da Administração Pública e das políticas de Administração Pública em geral, do que do progresso da ideia de gestão empresarial. Sendo esse progresso difícil de rastrear com autonomia, aceitaremos a diluição do seu estudo numa análise mais geral dos processos de mudança, sem deixar de ter em conta que a Reforma / Modernização tem sido invocada para justificar orientações pouco compatíveis com a ideia de gestão empresarial e até tem servido de cobertura a políticas de sinais contrários, como se verá a propósito das

relações laborais da Administração Pública, onde deram lugar sucessivamente à consolidação do modelo estatutário, e à ruptura com este.

Não seguimos a orientação de Araújo de considerar vários períodos entre os movimentos militares de 28 de Maio de 1926 e de 25 de Abril de 1974 (Araújo, 2002b: 40-42). A Ditadura Nacional (que Araújo desdobra em “Revolução Militar” e “Controlo das Finanças Públicas”) não é formalmente o Estado Novo, mas é o quadro em que se desenrola o processo que conduz à sua institucionalização em 1933. Também não nos parece que as referências de Marcelo Caetano ao Estado Social, sem abandono efectivo das instituições do regime (cujo carácter ditatorial permanece intacto) permitam autonomizar os anos 1969-74 num período distinto. Mas, sobretudo, as investigações já conduzidas por diversos autores como Brito e Rosas¹, identificando e relacionando fenómenos económicos, factos políticos e até debates ideológicos, iluminam a evolução registada a partir dos últimos anos da II Guerra Mundial, também abordada por Viegas (1996), e permitem não só ver mais claro no que ainda aparece como uma “longa noite” como propor subperiodizações alternativas. Também Rocha toma o Estado Novo no seu conjunto (1986).

É também certamente discutível a aglutinação que fazemos dos Governos Provisórios pós 25 de Abril de 1974 e dos primeiros nove Governos Constitucionais. Consideramo-la legítima na medida em que, embora com diferenças de tónica e de amplitude, e não obstante uma grande conflitualidade e indefinição iniciais, parece ter estado adquirido praticamente desde o início que o regime a construir seria uma democracia, preveria a subordinação do poder económico ao poder político, garantiria direitos sociais, e no, plano das políticas de administração pública, assumiria a necessidade da *Reforma Administrativa*, aliás em continuidade com os últimos anos do período anterior. Araújo distingue o período 1974/1982 do período 1982/86 por considerar que, após a revisão constitucional de 1982 se verifica uma abertura à economia de mercado. Todavia, o impacto prático em termos de políticas de administração pública parece-nos negligenciável. Por seu turno, Corte-Real distingue os períodos 1974-1979 e 1980-1985 por no segundo período se ter verificado uma primazia das reformas *técnicas*, introduzidas de acordo com uma perspectiva global e sistémica (Corte-Real, 2008). Pese embora a presença ininterrupta a partir dessa altura do Partido Social Democrata (PSD) nas coligações, como líder ou como segundo partido, assegurando alguma estabilidade de preocupações e uma atenção crescente ao controlo dos encargos com as despesas de pessoal, não podemos deixar de notar que muitos dos objectivos das medidas adoptadas e até dos protagonistas são comuns aos dos anos que se seguiram imediatamente à Revolução.

¹ Iremos utilizar directamente uma recente obra colectiva em que o segundo destes autores participou (Costa *et al*, 2010).

Mais recentemente Rocha e Araújo, num artigo conjunto, identificam o período do Estado Novo (1976), o período da construção do *Welfare State* (1974-2002), distinguindo dentro deste os anos de 1986 a 2002 como anos de modernização, e apresentam o período entre 2002 e 2007 como de influência simultânea do neo-liberalismo e do *New Public Management* (Rocha e Araújo, 2007). Também Carvalho, a partir de uma análise de conteúdo dos Programas dos Governos Constitucionais considera dois períodos distintos (1976 a 1985 e pós 1985), numa visão que a autora reconhece poder não ser consensual, e ressalvando que a ruptura assinalada não pode ser vista como total:

Não podemos deixar de mencionar que a análise de conteúdo dos Programas do Governo revela-nos que o fluxo de problemas a tratar em matéria de políticas públicas de modernização administrativa não sofreu alterações substanciais, ao longo do período em estudo. O problema a resolver era e foi a “excessiva” burocracia do aparelho administrativo, primeiro para ajudar o país a sair da crise económica, depois para torna-lo mais competitivo. Já o fluxo das políticas públicas, isto é, das alternativas (soluções) apresentadas para a desburocratização do sistema, patenteia elementos de continuidade e outros de inovação (Carvalho, 2008: 159).

Ao partirmos para a nossa investigação, deixámos escrito no projecto apresentado: “A nossa percepção actual do tema em estudo conduz-nos a acreditar que iremos encontrar uma sucessão de períodos com diferentes discursos mas com continuidade das ‘reformas’, ao menos num plano sectorial”. Assim, uma vez delimitados os períodos por referência aos ciclos governativos, afigurou-se-nos importante identificar até que ponto se mantêm aquando da transição para um novo ciclo as prioridades e as linhas de orientação identificadas no ciclo anterior (o *Not Invented Here* é uma atitude ainda hoje característica de muitos Governos que iniciam o novo ciclo político, a não ser que o consenso social exija a assunção explícita de uma continuidade), para o que recorreremos a uma tabela compreendendo as seguintes posições, que podem surgir combinadas: *Inovação, Continuidade, Aprofundamento (ou Radicalização), Correção, Inversão*. Também para cada período procuraremos identificar *condicionantes de ordem económica e financeira, grandes documentos programáticos, principais concretizações sobretudo no plano legislativo, espaços e produtos de reflexão*. Uma visão de conjunto é dada no Quadro 2.2.

Em matéria de metodologia de exposição, são certamente pertinentes as observações formuladas em trabalho recente de Mozzicafreddo e Gouveia:

Relativamente ao significado das reformas, importa resistir a duas tentações analíticas ou normativas, menos interessantes para a compreensão da complexidade dos processos de reformas. Com efeito, encontram-se as perspectivas de, por um lado, segmentar os movimentos de reforma segundo espaços temporais e características normativas dos diferentes governos, e, por outro, identificar momentos de reformas com enquadramentos teóricos e políticos, tal como seria o chamado “neoliberalismo” ou política de privatização. Por

outro lado, parece-nos igualmente menos adequado identificar uma corrente analítica com uma situação específica e concreta, tal como seria relacionar o *new public management* directamente com a introdução da perspectiva managerial ou empresarial na administração pública, ou relacionar a perspectiva do *new public service* com a consequente orientação participativa ou focalização no cidadão ou, ainda, a ideia, frequentemente referida, de que a tendência orientada para a desregulamentação e a desburocratização indicaria, necessariamente, diminuição das competências institucionais e centrais de regulação (Mozzicafreddo e Gouveia, 2011: 13 e Anexo).

Julgamos não ter incorrido em qualquer destas tentações. Por um lado, se tomámos como base os ciclos governativos não deixámos de notar, tal como estes autores, que o período 1992-1995 se caracteriza no âmbito do ciclo de Cavaco Silva por uma dinâmica distinta, que qualificámos de *radicalização*, e não nos repugnaria considerar incluídos numa mesma fase governos do PS e governos PSD-CDS, apenas nos parece inadequado aglutinar os governos Guterres e Durão Barroso, quando a percepção da crise orçamental em 2001 e os seus ecos nas elites geraram si alguma continuidade entre o Governo Durão Barroso e os Governos de José Sócrates. Por outro, seremos muito cautelosos em explicar medidas concretas pelas grandes abordagens teóricas em matéria de mudança, na medida até em que, como veremos, é preciso esperar por 2004 para encontrar uma referência ao *New Public Management* plasmada na folha oficial, sem prejuízo de, sobretudo a nível sectorial, se terem muito antes importado soluções de outros países em que o NPM foi assumido como pensamento oficial na sua época de maior popularidade.

2.2. Periodização das mudanças.

2.2.1. Estado Novo. Do “Fomento” à Reforma Administrativa.

O movimento militar de 1926, que recorda a República Nova de Sidónio Pais no sentido em que a participação de sectores abertamente monárquicos, católicos e conservadores coexistiu inicialmente com o envolvimento de figuras de sectores republicanos e anticlericais hostis ao Partido Democrático e com a expectativa de sectores operários, instaura a chamada Ditadura Nacional que se vem a institucionalizar como Estado Novo. Os grandes documentos programáticos fundadores do regime são a Constituição Política da República Portuguesa de 1933 e o Estatuto do Trabalho Nacional do mesmo ano. As influências ideológicas internas e externas, invocadas ou não (doutrina social da Igreja Católica, Integralismo Lusitano, pensamento dos ideólogos do corporativismo e do fascismo em outros países, inspirando ou não experiências governativas) são conhecidas. Mas aqui não há uma marcha sobre Roma, nem uma tomada do poder através da conquista de assentos

parlamentares, nem uma guerra civil. É a partir dos Governos da “Situação” que se constrói o Estado Novo, como mostra Meneses, sendo que os instrumentos de intervenção política (União Nacional, Mocidade Portuguesa, Legião Portuguesa) são pouco dinâmicos e controlados pelos Ministérios (Meneses, 2009: 127-169).

Como pano de fundo destes desenvolvimentos, a resolução da crise das Finanças Públicas que, como Araújo (2002b: 40-42) e Meneses (*idem*: 68-104) realçam, viria a ser ligada à narrativa fundadora do regime, com Oliveira Salazar como homem providencial na sequência do seu desempenho na pasta das Finanças a partir de 1928². Mas também a crise económica mundial posteriormente iniciada com o “crash” financeiro de 1929 e ampliada pelo recurso ao proteccionismo, crise cujo impacto em Portugal terá sido diminuto, mas que ajudou a instituir em 1931 um modelo de enquadramento da economia baseado no condicionamento industrial (Viegas, 1996: 71-78; Costa *et al*, 2010: 111-164; Valério, 1994: 453-478). Estes primeiros momentos caracterizam-se também pelo anúncio da intenção de manter um Estado mínimo no plano empresarial, e pelo abandono de intervenções económicas concorrentes com as empresas privadas (Valério, *idem*: 476-478).

Especificamente em termos de Administração Pública há a registar, na esfera do Ministério das Finanças, a reforma do regime de função pública (que comportou a criação da Caixa Geral de Aposentações), o controlo de todas as decisões com impacto financeiro pelo Ministério das Finanças, a reforma da elaboração do Orçamento Geral do Estado e da Conta Geral do Estado, um mais estreito acompanhamento de organismos com autonomia e das empresas do Estado, e, na esfera do Ministério do Interior, a aprovação em 1936 do Código Administrativo, revisto e republicado em 1940. O termo “administrativo” é nesta época, e até ao 25 de Abril de 1974, empregado sobretudo para qualificar o que diz respeito à Administração Local, dependente do Ministério do Interior³.

A este primeiro subperíodo, de definição e consolidação das instituições do regime, e de estreita regulamentação do papel dos agentes económicos e actores sociais, com limitada cedência a pressões desenvolvimentistas (Lei de Reconstituição Económica em 1935) sucede, a partir dos últimos anos da Segunda Guerra Mundial, que revelou dramaticamente a carência de infra-estruturas e a vulnerabilidade da economia num contexto de interrupção das transacções internacionais, um segundo subperíodo caracterizado por uma nova atitude do Estado, o qual, por imperativos de desenvolvimento,

² Contudo, Álvaro de Castro nos momentos quase finais da I República tentara debelar a crise e a Ditadura Nacional, com Sinel de Cordes, contribuiu inicialmente para a agravar (Meneses, *ibidem*, 59-63).

³ Recentemente, sob o Governo de Pedro Passos Coelho, *Reforma Administrativa* passou a ser utilizado correntemente com o sentido de *Reforma da Administração Local*.

assume a realização de investimentos em conjunto com capitais privados, designadamente com a Lei de Electrificação Nacional, em 1944, como com a Lei de Fomento e Reorganização Industrial, em 1945⁴. Surgem na década de 1950 os Planos de Fomento. Sobre esta evolução vide, por todos, Viegas (1996: 68-93). Aspecto menos conhecido, mas não totalmente ignorado (Castilho, 2003:48) a revisão constitucional de 1945, incluindo na competência ordinária do Governo a aprovação de decretos-leis, já não restrita a assuntos urgentes, vem agilizar a intervenção do Executivo em matéria económica. Rui Medeiros tem chamado a atenção para que esta vasta competência legislativa, que a CRP de 1976 manteve, não é muito comum nas democracias ocidentais.

A própria Administração Pública, depois de a descompressão nos abastecimentos do pós guerra ter criado dificuldades financeiras, é convidada a reorganizar-se, esboçando-se uma recentralização financeira em relação aos fundos e serviços autónomos e aos múltiplos organismos de coordenação económica criados pelo próprio Estado Novo, e verificam-se tentativas de adoptar métodos de gestão que garantam um maior *rendimento* e – a palavra consta de vários diplomas oficiais desde o início pelo menos desde o início da década de 1950 - uma maior *eficiência*. Introduce-se a contabilidade digráfica nos estabelecimentos fabris militares, e, em verdadeiros “seminários internos” da Direcção-Geral da Contabilidade Pública realizados já nos anos de 1950, aponta-se para a necessidade de elaboração do Balanço do Estado e discute-se a aplicabilidade da qualificação de *Empresa do Estado* em relação a uma série de serviços autónomos. A marcar ainda o peso das condicionantes financeiras, é de referir que neste subperíodo é iniciada uma reforma fiscal que só ficará concluída em meados dos anos de 1960.

Os diplomas que expressam estas preocupações emanam sobretudo do Ministério das Finanças, sendo recorrente nos anos de 1950 e nos anos seguintes até ao de 1967 a utilização das Leis de Meios para o efeito, o que parece ser em grande parte reflexo da acção de António Manuel Pinto Barbosa, primeiro como Subsecretário de Estado, depois como Ministro das Finanças. Em 1951 assiste-se à criação de uma Comissão Central de Inquérito e Estudo da Eficiência dos Serviços Públicos, a integrar, entre outros, por um professor de *administração científica de empresas* e preocupada com a análise do *rendimento* dos serviços. A Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros torna-

⁴ Hesitamos em considerar a Lei de Nacionalização de Capitais, de 1943, como já pertencente a esta nova filosofia de actuação, como parece ser opinião de Meneses (2010: 362-363). Talvez possa ser sobretudo lida como uma manifestação de nacionalismo económico, que aproveitou o contexto favorável da II Guerra Mundial. Do ano anterior data o termo da concessão da Companhia de Carris de Ferro do Porto, que será sucedida por uma entidade pública criada para o efeito (os STCP), como continuará a ser política do Estado Novo sempre que termine uma concessão detida por estrangeiros.

se igualmente a partir de meados dos anos 1950 com Marcelo Caetano, Ministro da Presidência, e mesmo com o seu sucessor Pedro Teotónio Pereira, um pólo de reflexão sobre a Reforma Administrativa, apoiado em comissões de simplificação administrativa criadas em 1959 nos vários Ministérios, cujo trabalho não deixa de ser citado no diploma que em 1967 criou o Secretariado da Reforma Administrativa.

São enfim também factores de natureza económica e financeira, como a percepção da necessidade de um maior ritmo de desenvolvimento económico, que permita suportar o esforço com as guerras ultramarinas (esta ligação é explicitamente feita no discurso oficial) e a incerteza em torno do modelo de integração europeia (a integração do Reino Unido na Comunidade Económica Europeia acaba por falhar, mantendo-se a EFTA) que vão obrigar a uma reflexão ainda profunda, e a uma evolução que prepara rupturas, e que podemos enquadrar num terceiro e último subperíodo. É assim que, sendo necessário reforçar o investimento, se discute, com Rogério Martins e já sob Marcelo Caetano, a adopção de uma Nova Política Industrial que ultrapasse o condicionamento. É também assim que se inicia o debate sobre a aproximação à Comunidade Económica Europeia que se revestia de forte significado político, pois a sua concretização, acreditava-se, obrigaria a democratizar o regime (Leite, 2003: 158-166; Meneses, 2009: 577-584).

Com a criação em 1962 do Secretariado Técnico da Presidência do Conselho de Ministros, e mais tarde com a elaboração de um Plano Intercalar de Fomento⁵, e a instituição de uma Comissão Técnica Interministerial de Planeamento e Integração Económica (CTIPIE), em cujo âmbito, com vista à preparação do III Plano de Fomento funciona, por deliberação do Conselho de Ministros para os Assuntos Económicos, um grupo de trabalho para orientado para a perspectiva da Reforma Administrativa, cria-se uma dinâmica que leva, em 1967, à criação, sob proposta deste grupo, do Secretariado para a Reforma Administrativa, organismo técnico da Presidência do Conselho de Ministros (Brandão *et al*, 1968; Gonçalves, 1999). O Secretariado, após algumas dificuldades internas, é integrado em 1969 na Secretaria - Geral da Presidência do Conselho de Ministros (Gonçalves, 1999) e renasce em 1974 como Secretariado para a Administração Pública passando logo após o 25 de Abril a ser apoiado por Núcleos de Modernização Administrativa nos vários Ministérios e dando lugar ainda antes do fim do ano a uma Secretaria de Estado.

As medidas tomadas dizem essencialmente respeito à organização da Administração Pública e ao seu regime de pessoal, lançando o Instituto Nacional de Estatística (INE) em 1968 o seu *Inquérito Inventário Servidores do Estado*. No plano empresarial são criadas a

⁵ 1965-67.

partir de 1967 as primeiras empresas públicas juridicamente qualificadas como tal, quer por termo de concessão, quer por transformação de organismos autónomos, sendo o primeiro caso o dos Telefones de Lisboa e Porto (TLP), anterior à ascensão de Marcelo Caetano à chefia do Governo. O Instituto Português de Ciências Administrativas, associação de direito privado, que reúne dezenas de nomes de personalidades e é presidido por Marcelo Caetano, acaba por receber reconhecimento oficial por parte do Ministério da Educação Nacional em 1968, ainda antes da mudança do titular da Presidência do Conselho de Ministros, passando a ter o estatuto de secção nacional do Instituto Internacional de Ciências Administrativas, sucedendo à estrutura criada em 1928 por Portaria do Ministro do Interior. O novo Presidente do Conselho manteria a Presidência da Direcção do Instituto até 1971, só não sendo reeleito por invocar o seu impedimento.

2.2.2. Revolução de Abril e consolidação do regime democrático. A Reforma Administrativa como departamento governamental.

Com a Revolução de Abril e sobretudo a partir da aprovação da Constituição da República Portuguesa de 1976, revista uma primeira vez em 1982, introduz-se um enquadramento político diferente no funcionamento da Administração Pública. Não obstante, existe continuidade no esforço de Reforma Administrativa, em termos de organização da Administração Pública, que ganha unidade e onde os organismos paraestatais (previdência, organismos de coordenação económica) acabam por ser juridicamente integrados, consolidando-se e alargando-se a aplicação do modelo estatutário de relações laborais. No sector público empresarial as entidades já existentes e as entidades resultantes de nacionalizações directas organizam-se, tal como anteriormente, como pessoas colectivas de direito público independentes do Orçamento do Estado e regidas no essencial por regras de direito privado, designadamente em termos de aquisição de bens e serviços e de relações laborais. A progressiva complexificação da tutela das empresas públicas cria, não obstante, dificuldades (Fernandes *et al*, 1987) e prevê-se o recurso a contratos programa, figura que a Constituição admitia para o sector privado e que no final do período acaba por ser aplicada às relações entre o Estado e as empresas públicas de transportes.

Ainda sobre a Administração Pública, é de referir que após a Revolução de Abril acabou por se consolidar, ultrapassando o modelo do Secretariado, toda uma orgânica dinamizadora da *Reforma Administrativa*, com nível hierárquico de Secretaria de Estado ou mesmo de Ministério, que se ocupa da produção de legislação de enquadramento, quer em matéria de organização administrativa, quer de gestão de pessoal, e de tarefas de linha, como a projectos de leis orgânicas e de quadros, e de contingentação de admissões. Chega

a existir um Gabinete de Estudos e Coordenação da Reforma Administrativa e publica-se a *Revista da Administração Pública*. No entanto é a uma Comissão Interministerial para a Reestruturação da Administração Pública (CIRAP) coordenada pelo Ministro da Justiça e integrada pelos Secretários de Estado do Orçamento e da Administração Pública que é confiada em 1985 a elaboração de propostas de reorganização da Administração e de uma lista de organismos a extinguir⁶, com resultados algo parcos.

Os grandes debates políticos do período incidem sobre o modelo económico em geral e muito em particular sobre a reabertura ou não de determinados sectores, designadamente a banca, à iniciativa privada (Viegas, 1996: 169-190) bem como sobre a organização do sector público empresarial, ao qual se disse faltar a lógica dos grandes grupos económicos destruídos com as nacionalizações (Ministério da Indústria e Energia, 1984). O equilíbrio macroeconómico é afectado por dificuldades com expressão nos *défices gémeos* da administração pública e da balança de pagamentos, que obrigou a apelar ao Fundo Monetário Internacional (FMI) tanto em 1978 como em 1983. Tal como assinala Mozzicafreddo os Governos da Aliança Democrática até 1982 acomodaram um aumento de despesa pública, que teve de ser contrariado em 1982-84 (Mozzicafreddo, 1997, 33-38), sendo que em 1983, depois do fim da Aliança Democrática, coligação de legislatura que caduca, sem ser renovada, com a dissolução do parlamento, será necessário constituir uma grande coligação PS-PSD que suporta o IX Governo Constitucional (Governo do Bloco Central) e fazer apelo ao Fundo Monetário Internacional (FMI), cuja primeira intervenção data de 1978.

Assistindo-se embora à publicação de alguns pacotes legislativos de contenção da criação de estruturas e de remunerações, nunca é posto em causa o modelo estatutário de relações laborais. Se surgem neste período os primeiros casos de criação de *institutos públicos quase empresariais*, na sua quase totalidade criados de raiz, é apenas porque se visa criar condições remuneratórias mais atractivas que as do modelo estatutário vigente na generalidade da Administração Pública.

⁶ A Comissão passará a ser presidida pelo Vice-Primeiro Ministro pois que Rui Machete, conhecido administrativista, passa de Ministro da Justiça a Vice-Primeiro Ministro (substituindo Carlos da Mota Pinto) e Ministro da Defesa Nacional.

2.2.3. Governos de Cavaco Silva. Modernização Administrativa.

O período dos Governos de Cavaco Silva é globalmente um período em que, com a palavra de ordem “Menos Estado, Melhor Estado” se introduzem novas perspectivas quanto à Administração Pública, assentes na simplificação administrativa e na desburocratização, e mais tarde, na preocupação com a qualidade, e se assiste a uma inversão de orientação quanto ao Sector Público Empresarial, assente nas privatizações. Só após a aquisição da maioria absoluta em 1987 é possível aprovar a legislação que enquadrará as privatizações, (sendo as restrições constitucionais removidas pela revisão de 1989) e iniciar a sua concretização, com paralela instituição de formas de regulação dos sectores a privatizar. Uma vez iniciado, o processo irá ter continuidade em todos em todos os ciclos posteriores. Como pano de fundo e na sequência de um processo iniciado no período anterior, a integração nas Comunidades Europeias em 1986, frequentemente apresentada como determinante do início do processo do processo de privatizações (Araújo, 2002: 65-72). Recorde-se no entanto que o Tratado de Roma é formalmente neutro neste domínio, apenas vedando as situações que distorçam a concorrência e que será num momento posterior da construção europeia, já depois de efectuadas significativas privatizações em diversos países, que começa a liberalização dos sectores até aí excluídos da abertura à concorrência e o aconselhamento dos países do leste europeu na adopção dos seus programas de privatizações, ligados à mudança do modelo económico.

A abordagem centrada na qualidade filia-se num movimento com raízes no sector empresarial⁷, cujo alargamento à Administração Pública, equiparando o administrado a um cliente, tem paralelo em algumas experiências contemporâneas, designadamente do Reino Unido pós - Thatcher (Rocha, 2006b: 60-73; Silvestre, 2009: 198-201). Ainda que alguns documentos técnicos procurem divulgar as noções de *produto* e de *cliente* é fundamentalmente uma perspectiva de relacionamento com cidadãos e não com clientes que está em causa, indo a OCDE ao ponto de redenominar o *Occasional Paper* por si produzido de *Managing Administrative Reform: a Case Study of Portugal (1976-1994) para Putting Citizens First: Portuguese Experience in Public Management Reform*, de alguma forma como contraponto ao *Putting Customers First* norte-americano. Na óptica do *Occasional Paper* ter-se-ia seguido uma estratégia de *Radicalismo selectivo*⁸, ou seja, escolhido um aspecto em torno do qual se estruturou o programa de reformas, conforme

⁷ Que o Estado tenta promover em Portugal desde 1948 com apelo à participação dos privados embora na sua origem, em outros países, estejam movimentos de auto-organização da indústria.

⁸ O *Radicalismo selectivo* consubstancia uma estratégia oposta ao *Incrementalismo* que passa por um esforço de modificação constante, mas de menor amplitude, em todas as áreas.

preconizado por Y. Dror (OCDE, 1996b; Corte-Real, 1999). No caso vertente terá sido a reorientação da Administração para o cidadão o aspecto fulcral, presente em todo o trabalho do Secretariado de Modernização Administrativa ao longo do ciclo, Secretariado que viria a ser apoiado por equipas nos ministérios e organismos e a promover dois Congressos da Modernização Administrativa, em 1991 e 1993. O Secretariado é uma estrutura ligeira, criada de raiz, na dependência directa do Primeiro-Ministro, passando os serviços da ex-Secretaria de Estado da Administração Pública a depender do Ministério das Finanças.

A tentativa de dar mais autonomia à gestão dos organismos corre em paralelo com a recentralização financeira expressa na Reforma da Administração Financeira do Estado, discutida e aprovada de 1989 a 1992, não sendo fácil compaginar ambas as preocupações. No plano das relações laborais foi feita em 1989 uma reforma do regime de vínculos, carreiras e remunerações que consolidou o modelo estatutário, e que, visando introduzir um sistema remuneratório aplicável a todos os Ministérios e carreiras, não deixou de criar um potencial de aumento de encargos. Prosseguiu no entanto, mal articulada com o processo, a criação de institutos públicos quase empresariais cujo estatuto remetia para a aplicação de normas de direito privado e cujo pessoal se regia por contrato individual de trabalho.

Num ambiente caracterizado por algumas dificuldades económicas relacionadas com a abertura de sectores tradicionais à concorrência asiática, as precauções financeiras relacionadas com a entrada em vigor do novo regime de pessoal, e certamente a assinatura em 1991 do Tratado de Maastricht, obrigando ao controlo do défice e da dívida pública, explicam a adopção, sob o terceiro governo do ciclo (1991-1995), de medidas orientadas para a contenção de despesa, tais como a aprovação da chamada Lei dos Disponíveis em 1992 e a reestruturação de diversos Ministérios, em obediência em alguns casos ao princípio de separação órgãos de concepção – órgãos executivos e ao achatamento de estruturas típico do movimento para a Qualidade, e, se quisermos, do *New Public Management*. Estas medidas são lançadas pelo Ministério das Finanças, com Braga de Macedo como Ministro e Manuela Ferreira Leite como Secretária de Estado do Orçamento, com apoio na Direcção-Geral da Administração Pública, que concentra os serviços de linha do antigo Ministério da Reforma Administrativa, transferidos em 1985 para a dependência do Ministério das Finanças.

As Grandes Opções do Plano para 1992 dão um sinal para a radicalização das mudanças ao preverem o “lançamento, a partir de 1992, das bases de um novo modelo de Administração, tendo como quadro de referência a economia de mercado, conciliando exigências de um serviço de melhor qualidade e de uma função pública criativa e motivada com preocupações de custo-benefício, não onerando indevidamente a sociedade e o contribuinte com o peso de uma administração ineficiente”. É criada por deliberação do

Conselho de Ministros uma Comissão para a Qualidade e Racionalização da Administração Pública, integrada por personalidades de vários quadrantes e formações académicas (que nalguns casos teriam responsabilidades governativas em ciclos políticos posteriores, como Fernando Pacheco, Susana Toscano, João Figueiredo e, repetindo a experiência, Bagão Félix) a qual viria a examinar detidamente possibilidades de *desintervenção* do Estado sob a forma de possibilidades de privatização, concessão de serviços ou *contracting out* (Comissão para a Qualidade e Racionalização da Administração Pública, 1994). As Grandes Opções do Plano para 1993 ainda referem que se espera muito dos trabalhos da Comissão, mas não se segue ao relatório desta, elaborado nesse mesmo ano e publicado em 1994, apesar de apresentado durante uma reunião especial do Conselho de Ministros e divulgado em várias sessões públicas, qualquer concretização legislativa.

Discute-se se o ciclo da *Modernização Administrativa* constituiu ou não uma tentativa de introdução do *New Public Management* na Administração Pública portuguesa. Para alguns autores, este ciclo não correspondeu a uma verdadeira Reforma da Administração Pública (Dias, 2003), para outros, tal como Rocha, que identifica o programa da *Modernização Administrativa* com o *New Public Management* foi uma reforma que falhou por falta de envolvimento dos funcionários (Rocha, 2001a:105-115; 2006a: 60-62). Alguns estudos empíricos chegam também a conclusões decepcionantes (Araújo, 2002; Branco e Araújo, 2003; Araújo e Rocha, 2009). Tanto Rocha como Araújo acabaram por considerar este ciclo como integrando um período de construção do *welfare state*, só identificando o período posterior a 2002 com o NPM e mesmo assim de forma não absoluta (Rocha e Araújo, 2007).

Já Carvalho considera que o primeiro Governo de Cavaco Silva inaugurou uma *era do NPM* que ainda se mantinha em 2007 e 2008. A sua posição estriba-se numa análise de conteúdo dos Programas dos Governos Constitucionais, a partir de uma grelha de *ideias do NPM* (*Avaliação de desempenho, Autonomia de gestão, Agencificação, Qualidade, Eficiência, Eficácia, Privatização*, onde inclui os *MTM – Mecanismos de tipo mercado, Estado Regulador, TI* como inovação) que permitem identificar a presença destas ideias desde o Programa do II Governo Constitucional, e uma presença muito mais forte a partir do X Governo Constitucional (Carvalho, 2007: 4-5). No plano metodológico, também Gualmini considera legítimo analisar as afirmações de programas e relatórios ainda que possam não reflectir fielmente a implementação efectiva de medidas (Gualmini, 2007). A posição de Carvalho, é, conforme assinala, reforçada pelo Relatório da OCDE de 1995 já aludido, citado pela autora em versão avançada e que viria a ser publicado em 1996 com o título *Putting Citizens First* (OCDE 1996b):

Já vimos que esta inovação traduziu-se na introdução de novos assuntos na agenda da reforma administrativa e de um novo *mix dos* assuntos anteriormente abordados, aproximando o discurso da reforma, em Portugal, do discurso no *New Public Management* a nível internacional.

Não estamos sós nesta conclusão. Um estudo da OCDE, datado de 1995, também estabelece um paralelo entre as características da reforma administrativa em Portugal e as manifestadas em outros países membros da organização, características essas arregimentadas no NPM (1995: 25,29). Nele apontam-se algumas explicações para o fenómeno (1995: 25-26):

- as pressões económicas e sociais sobre os Governos são idênticas;
- a entrada na União Europeia trouxe um novo ênfase à necessidade de competitividade económica, a que a AP não se poderia manter alheia;
- com o fim do isolamento do país, durante o Estado Novo, as elites passaram a olhar ansiosamente para a experiência e boas práticas de outros países, tentando adoptá-las;
- os quadros dirigentes com responsabilidades na reforma colaboraram activamente em organizações como o *Public Management Committee*.

Repare-se que a OCDE aponta para a existência de *policy communities* que influenciaram a mudança verificada ao nível da reforma administrativa, ao adoptarem os preceitos divulgados nos *fora* internacionais (Carvalho, 2008: 160-161).

A nossa linha pessoal de abordagem incentiva-nos a alguma prudência quanto a este aspecto. Há elementos e instrumentos que são relacionados com o NPM dos anos 1980 e 1990 mas que foram objecto de introdução na Administração Pública portuguesa desde os anos 1960 e 1970 fora de um quadro característico do NPM. Há experiências que podem ser consideradas integradas na filosofia do NPM, como a criação de institutos públicos quase empresariais e o recurso por estes ao contrato individual de trabalho mas não só tal fica aquém das experiências de “agencificação” de outros países (Araújo 2002 c) como também são apenas toleradas por uma legislação geral que reforça a centralização financeira e o modelo estatutário. E embora a ênfase na *qualidade* e o *achatamento de estruturas* se faça, como veremos, com referência às práticas das empresas privadas, na documentação do Secretariado para a Modernização Administrativa há a preocupação de elogiar os valores próprios da Administração Pública, ou seja, não nos encontramos perante uma estratégia agressiva que põe em causa a Administração e os funcionários ao contrário do que por vezes sucede na introdução do NPM (Giauque, 2003). O próprio relatório da Comissão para a Qualidade e Racionalização da Administração Pública adopta uma atitude prudente, e, apesar da incursão no domínio da *desintervenção*, pronuncia-se essencialmente pelo reforço da capacidade de gestão e por uma maior atenção ao cidadão (1994). Quaisquer que tenham tido as origens do impulso para a radicalização da mudança que levou à criação da Comissão parece ter triunfado uma abordagem moderada que

situariamos hoje mais na linha do *New Public Service*⁹ do que na do *New Public Management*.

Quanto à valorização das experiências estrangeiras, não esqueçamos que, como reconhece também o Relatório da OCDE citado por Carvalho, uma grande parte dos quadros que participaram no ciclo da Modernização Administrativa já se dedicavam há muito tempo a esta área e que durante o Estado Novo a secção portuguesa do Instituto Internacional das Ciências Administrativas, e na fase final o IPCA e o Secretariado para a Modernização Administrativa as acompanharam intensamente. Também, conforme referiremos mais detidamente na análise do modelo de mudança, a Comissão, nos poucos contactos com consultores estrangeiros que realizou, não terá colhido impressões muito favoráveis sobre as experiências de *New Public Management*, não sendo aliás unânime a avaliação que delas faziam os próprios quadros da OCDE (Leroy, 1996).

2.2.4. Governos de António Guterres. Reforma do Estado e da Administração Pública.

Os governos de António Guterres que vão acompanhar a implementação do Tratado da União Europeia e a integração no euro prosseguem a privatização do sector público empresarial (redefinindo em 1999 o conceito de empresa pública) com paralela criação de órgãos reguladores, e perspectivam mesmo o alargamento da regulação a uma Administração Pública empresarializada, sendo que no período se assiste à criação de novos institutos públicos quase empresariais e sociedades anónimas a partir de serviços autónomos tradicionais. Já em termos de relações laborais é reforçado na generalidade da Administração Pública o modelo estatutário através de um processo negocial com os sindicatos que abrangerá toda a primeira legislatura e levará ao desmantelamento da legislação sobre disponíveis.

Em 1998 são de registar as referências das *Grandes Opções do Plano Nacional* às “vantagens da gestão empresarial enquadrada na função reguladora do Estado como garantia de serviço universal” (o que indicia uma restrição do campo específico do sector público) bem como a previsão de um Sistema de Qualidade de Serviços Públicos. Nas *Grandes Opções do Plano* para 1999 já se fala em *Reforma da Administração Pública*. No programa do segundo Governo de António Guterres, XIV Governo Constitucional, proclama-se a opção por um *Estado Regulador*, com *separação das funções de prestação de*

⁹ Ou se quisermos, do *New Weberian State* (Mendes, 2006 *apud* Carvalho, 2007).

serviços, financiamento e regulação, e aponta-se para uma transformação generalizada da Administração Pública portuguesa em *administração reguladora* (Gonçalves, 2001 b).

Neste segundo governo, o Ministério da Reforma do Estado e da Administração Pública (onde o Secretariado para a Modernização Administrativa é enfim sucedido por um Instituto para a Inovação na Administração do Estado que não sobreviverá à mudança de ciclo político) promove a criação de um Grupo de Trabalho para os Institutos Públicos presidido por Vital Moreira, grupo ao qual se ficam a dever vários estudos e um anteprojecto de lei quadro (Grupo de Trabalho para os Institutos Públicos, 2001). A crise orçamental que se esboça determinará contudo a constituição no âmbito do Ministério das Finanças liderado por Pina Moura de uma Estrutura de Coordenação para a Reforma da Despesa Pública (ECORDEP), com personalidades ligadas tanto ao PS como ao PSD¹⁰ cujas recomendações, para além de aspectos relativos ao enquadramento orçamental, colocam questões relativas à *desintervenção do Estado*, à organização dos serviços públicos, e da remuneração em função do desempenho que voltarão a ser debatidas nos períodos seguintes. A Lei de Enquadramento Orçamental preparada ainda em 1999 por Sousa Franco é aprovada em 2001, reflectindo a preocupação com o controlo do défice e da dívida no conjunto do perímetro de consolidação da Administração Pública, incluindo Regiões Autónomas e Autarquias Locais. Depois de um esforço significativo em sede de concertação social, é aprovada em 2000 uma nova Lei de Bases da Segurança Social.

2.2.5. O Governo de Durão Barroso. Reforma da Administração Pública.

O Governo de Durão Barroso forma-se em 2002, numa altura em que a opinião pública toma enfim consciência da existência de uma crise orçamental¹¹ e se verifica um protagonismo muito vivo por parte, sobretudo, de economistas e de diversos *opinion makers*, em defesa de uma redução sustentada das despesas públicas. Assim, a agora denominada *Reforma da Administração Pública* aparece ligada à necessidade de saneamento financeiro por exigências da União Europeia, sendo aprovada em 2002, uma outra Lei de Bases da Segurança Social, e em 2004 uma Lei de Estabilidade Orçamental que reformula a Lei de Enquadramento Orçamental do ciclo anterior, mas preocupa-se também com a competitividade externa e com o peso relativo do Estado na economia, onde é concretizada uma emblemática privatização da actividade notarial.

No entanto, um programa eleitoral e um Programa de Governo (aliás em coligação PSD-CDS) não são facilmente convertíveis num programa de reformas e a cronologia das

¹⁰ Respectivamente, Teodora Cardoso e Vital Moreira, Rui Carp e Orlando Caliço.

¹¹ Sublinhada pelo relatório da primeira Comissão Constâncio, que revê o défice de 2001.

operações demonstra-o: logo em 2002 avança a criação dos Hospitais – Empresa, sob a forma de Sociedades Anónimas (Hospitais SA), em finais de Julho de 2003 são aprovadas por Resolução de Conselho de Ministros as linhas gerais da “Reforma da Administração Pública” e a criação junto do Ministério das Finanças de uma estrutura de missão para acompanhamento da reforma, a partir do Outono desse ano a Assembleia da República vota um conjunto de grandes diplomas estruturantes que serão todos publicados no início de 2004, a saber, uma Lei da Administração Directa do Estado, uma Lei Quadro dos Institutos Públicos (a partir do anteprojecto de Vital Moreira), um novo Estatuto do Pessoal Dirigente, a criação do SIADAP, e, mais tarde, a Lei do Contrato Individual de Trabalho na Administração Pública. Registam-se algumas extinções e fusões de organismos públicos e empresas públicas, entre as quais o IPE. Apesar de ter continuado a criação de institutos públicos quase empresariais e de sociedades anónimas, a recentralização financeira determina a redução de autonomia de algumas destas entidades, prevendo-se uma avaliação sistemática dos institutos públicos para reenquadramento à luz da nova lei.

Em Abril de 2004, com base no trabalho da estrutura de missão, que se previa passasse a ser apoiada por *núcleos de acompanhamento da Reforma* em cada Ministério, é publicada uma nova Resolução de Conselho de Ministros, que “operacionaliza a reforma da Administração Pública” aprovando um documento que quase configura um manual de gestão da reforma e de certa maneira evoca a estratégia de *desintervenção* já discutida no Relatório de 1994 da Comissão para a Racionalização e a Qualidade na Administração Pública. A orientação preconizada apoia-se já nas possibilidades de concessão de serviços e de alienação de activos abertas pela legislação entretanto publicada, mas os exemplos dados são da área da Saúde, única com alguma dinâmica própria, como vimos anterior à proclamação da Reforma. O documento remete expressamente não só para a consigna do ciclo de Cavaco Silva (“Menos Estado, Melhor Estado”) mas também para o *New Public Management*, no entanto reflecte um *mix* de preocupações tradicionais, de abordagens típicas do *New Public Management*, e até de orientações que a OCDE considera já pós – *New Public Management*, como é o caso do recurso a serviços partilhados (OCDE, 2010).

Numa abordagem menos gradualista já a primeira Convenção do Compromisso Portugal formulara em Fevereiro de 2004 outras propostas de medidas para a Administração Pública. Com a saída, meses depois, de Durão Barroso para Presidente da Comissão Europeia, a formação do efémero Governo de Santana Lopes e a convocação de eleições antecipadas caíram as orientações para “operacionalizar a Reforma da Administração Pública” e a estrutura de missão que a suportava. Ficou a ideia de que, apesar da significativa obra legislativa produzida, a coligação de direita não tinha sabido aproveitar o seu ciclo para fazer a Reforma.

2.2.6. Governos de José Sócrates. Modernização da Administração Pública.

Igualmente pressionado pelo défice orçamental o primeiro Governo de José Sócrates (2005-2009) desencadeia¹², para além de (mais) uma reforma do regime da Segurança Social, vertida em 2007 em (mais) uma Lei de Bases, uma estratégia com quatro vertentes: a reestruturação orgânica dos Ministérios segundo um modelo uniforme definido em 2006 pelo Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE)¹³, a reestruturação das redes de estabelecimentos, com base em parâmetros técnicos ou com vista à criação de unidades de maior dimensão (os casos mais mediatizados e mais controversos foram o das maternidades e o das urgências na Saúde, e os da constituição de agrupamentos e de encerramentos de escolas na Educação não superior), a redução do preço dos recursos (revisão dos regimes geral e especial de protecção social na função pública e desmantelamento do sistema retributivo criado em 1989), e a aposta na simplificação administrativa (*Simplex*, funcionamento em rede), sempre popular desde a Modernização Administrativa do período dos Governos de Cavaco Silva (Gonçalves, 2007 b; Campos, 2008; Rodrigues, 2010).

A reestruturação simultânea de todos os Ministérios em 2006 de acordo com uma metodologia e um padrão organizativo comuns representa a concretização de um esforço inédito na organização da Administração Pública portuguesa, apenas anteriormente esboçado em 1984 com a definição de normas sobre a apresentação de projectos de leis orgânicas e de algum modo mais conseguido em 2004 com a Lei-Quadro dos Institutos Públicos e com a Lei da Administração Directa do Estado. Pelo menos inicialmente o PRACE assenta, tal como anteriores experiências de reestruturação, na concentração de organismos, na redução de níveis hierárquicos, com compressão do número de lugares de dirigentes, sendo previstas *externalizações* sob a forma de *criação de entidades públicas empresariais (EPE), fundações, associações* e cooperativas, mas não de privatizações (os hospitais SA foram retrogradados a hospitais EPE embora o modelo empresarial em si tenha sido objecto de generalização). A flexibilidade de gestão, sob pressão das dificuldades financeiras, não saiu em geral reforçada. A metodologia de trabalho seguida, articulando o Governo, a Comissão Técnica do PRACE, os Grupos de Trabalho dos Ministérios, os consultores, foi descrita por Carvalho que chama a atenção para a articulação entre políticos e técnicos: os primeiros têm atenção os argumentos apresentados pelos técnicos, ainda que

¹² Relatório da segunda Comissão Constâncio.

¹³ Que apontava igualmente para uma desconcentração de serviços segundo as NUT II e para a transferência, a prazo, da gestão das redes de estabelecimentos para a administração desconcentrada e para as autarquias.

não adoptem integralmente as soluções propostas, o que contribui para a legitimação das soluções, os segundos tendem a concentrar-se em cenários que presumem poder ser aceites pelos políticos (Carvalho, 2008: 2555-256).

A articulação do PRACE com a reforma do regime de pessoal, para a qual foi criada, também em 2006, um instrumento como a Lei da Mobilidade, parecia configurar o avanço simultâneo de duas pinças da reestruturação, todavia a colocação de pessoal em mobilidade especial, salvo no caso do Ministério da Agricultura, foi reduzida, e o novo regime de vínculos, carreiras e remunerações aprovado em 2008, que criou a figura do contrato de trabalho em funções públicas (definido como vínculo de direito público), acabou por absorver não só a maioria do pessoal antes provido em regime de nomeação ou de contrato administrativo mas também todo o pessoal já enquadrado em regime de contrato individual de trabalho nos institutos público quase empresariais criados nas décadas anteriores, consagrando-se *de jure* e *de facto* uma maior uniformização e centralização.

À preparação das reformas, que incluíram também em 2007 a reformulação do SIADAP por forma a integrar de modo mais efectivo a gestão e a avaliação dos organismos, com a criação dos *Quadros de Avaliação e Responsabilização (QUAR)*, e a avaliação de desempenho individual, parece ter aproveitado o intercâmbio de experiências quer no domínio da OCDE quer no domínio da União Europeia, e ter assentado quer na Direcção-Geral da Administração Pública (DGAP), depois Direcção-Geral da Administração e do Emprego Público (DGAEP), integrada no pela primeira vez designado Ministério das Finanças e da Administração Pública. A estrutura de missão, depois Agência, para a Modernização Administrativa, responsável pelo *Simplex*, depende do primeiro - ministro, tal como na fórmula adoptada sob Cavaco Silva, sendo de notar o papel progressivamente atribuído à GERAP, EPE, empresa de recursos partilhados, cuja administração gere também o Instituto de Informática do Ministério das Finanças.

De modo geral são mantidas as linhas de orientação do Governo de Durão Barroso . Refere Carvalho que “o XVII Governo, que pôde basear o seu mandato num resultado eleitoral conducente a uma maioria parlamentar, dispôs de uma janela de oportunidade para inflectir o caminho do NPM seguido desde meados dos anos 80. Optou por não fazê-lo, prosseguindo medidas preconizadas em governos anteriores” (Carvalho, 2008, 160-161). Em rigor o próprio programa eleitoral de 2005 já comprometia o Partido Socialista com aspectos como a generalização do contrato individual do trabalho.

Apesar de o segundo Governo de José Sócrates (2009-2011) ter dado expressamente por concluída a *Modernização da Administração Pública* a crise orçamental levou-o no final de 2010, através da Lei do Orçamento para 2011, a medidas inéditas de redução das despesas públicas, como o corte de vencimentos de funcionários públicos e de

pensões, a tentativa de regulação directa das remunerações das empresas públicas pela Lei do Orçamento (totalmente ao arrefio de toda a prática legislativa e administrativa desde os anos de 1960, que remetia esta regulação para o direito privado) e o anúncio de uma “segunda fase do PRACE”, com redução do número de organismos e de lugares dirigentes, aliás não concretizada por força da demissão do Governo e da realização de eleições legislativas¹⁴.

O denominado acordo com a *troika* (União Europeia, Banco Central Europeu, Fundo Monetário Internacional), ainda assinado por José Sócrates, foi seguido da formação, após eleições legislativas, do Governo de Pedro Passos Coelho, de base PSD/CDS. O novo Governo delineou um “Plano de Redução e Melhoria da Administração Central” (PREMAC) que, recusando a sua qualificação como segunda fase do PRACE, veio a contemplar novas fusões e extinções de organismos e a supressão de lugares dirigentes, bem como uma gestão mais activa da mobilidade especial. A incidência das medidas de redução de vencimentos e pensões foi ampliada. Nos finais de 2011 percebia-se que a redução do peso do sector público poderia no futuro vir a passar simultaneamente pela consolidação da redução de remunerações e pela redução do emprego público, embora a primeira fosse apresentada como forma de evitar a segunda. Estando muito popularizada a responsabilização das *empresas públicas*, *institutos públicos* e *fundações* pela crise financeiras foram anunciadas medidas de definição de novos enquadramentos que não serão aqui analisadas.

No conjunto, e tanto no plano orgânico como no plano funcional, a crise orçamental e as medidas tomadas para a debelar foram esvaziando progressivamente o espaço ocupado pela gestão empresarial nos ciclos anteriores.

¹⁴ Em rigor só se deveria falar de segunda fase do PRACE se estivesse em causa a originariamente prevista transferência para a administração regionalmente desconcentrada e para a administração local da gestão das redes de estabelecimentos.

2.2.7. Saúde e Educação.

Nos sectores da Administração Pública cuja empresarialização nos merecerá uma atenção especial, a Saúde e a Educação, superior e não superior, o grau de evolução em termos de orientação para o mercado pode ser aferido por:

- a existência de mecanismos de financiamento em função dos utentes;
- a não delimitação do acesso com base em critérios geográficos;
- o grau de evolução de modelos institucionais e liberdade de organização interna;
- o recurso a especialistas de gestão em detrimento do exercício desta por membros da tecnoestrutura profissional das organizações;
- o grau de aproximação em relação ao modelo estatutário de relações laborais.

Sendo este tipo de desenvolvimentos inexistente ou incipiente durante o Estado Novo, a evolução imediatamente posterior à Revolução de Abril caracterizou-se inicialmente pela assunção da gestão por órgãos formados a partir da eleição de profissionais, ou, sobretudo no caso do ensino superior, com a participação dos próprios alunos, tendo este modelo de gestão favorecido o exercício de uma larga autonomia de facto, por vezes reconhecida *de jure*. Posteriormente os modelos de gestão foram sendo alterados, e envolvidas estas organizações num ambiente de mercado ou de quase mercado, potenciado pelo financiamento à produção (Saúde) ou ao número de alunos (Educação superior), com reflexos no modelo institucional, seja o de sociedade anónima / entidade pública empresarial (Saúde), seja o de instituto público de regime especial ou de fundação (Educação superior), por vezes com constituição de agrupamentos de estabelecimentos (Saúde, Educação não superior) ou redução da autonomia destes (Educação superior). Desde muito cedo foi facilitado o recurso ao regime de contrato individual de trabalho (Saúde) ou a formas flexíveis de contratação (sobretudo na Educação superior). A autonomia de gestão não deixou de sofrer severas regressões em períodos de restrição financeira.

2.3. O modelo explicativo das dinâmicas de mudança.

2.3.1. Descrição do modelo.

É conveniente ter em conta que ao longo de todos os períodos abrangidos pela análise se cruzam problemáticas substancialmente diferentes:

- por um lado trata-se de agilizar as organizações públicas, orientando-as para o mercado, dotando-as de um modelo institucional e de uma organização interna

adequada, de um modelo de relações laborais adequado; e de uma gestão profissionalizada que tenha em conta a evolução da Ciência (ou da Arte) da Gestão;

- por outro, trata-se de pensar o âmbito das funções do Estado, a sua dimensão em termos de despesa, o que quer dizer em termos de número de organizações e de efectivos.

As zonas de intersecção existirão: uma Administração Pública mais “empresarializada” será também mais flexível e a prazo (acredita-se) traduzir-se-á num menor encargo para a sociedade. No entanto a descrição que já fizemos sugere que as medidas de contenção de despesa, passando por uma recentralização financeira, tendem a pôr em causa a flexibilidade, o que aliás tem sido observado em diversas experiências de outros países (Pollit e Bouckaert, 2004: 81-93). Cabe referir também que a nossa análise relativa à Administração Pública portuguesa identificou diversas situações de formulação simultânea de propostas de mudança não compagináveis entre si, e mesmo, como já assinalámos, retrocessos na introdução de mecanismos de flexibilidade de gestão inspirados no modelo empresarial, no entanto o discurso oficial não o reconhece explicitamente.

No que diz respeito à Administração Pública portuguesa o modelo explicativo das dinâmicas de mudança que conseguimos construir pode ser descrito da seguinte forma:

- a existência de dificuldades de natureza económica e financeira, tanto originadas internamente como no exterior, propicia a introdução de mudanças na Administração Pública, quer através do exercício de pressões sobre o sistema político, quer enquanto factor de consensualização / resignação, quanto à sua necessidade, ao seu sentido e ao seu alcance;
- de modo geral, não há evidência de que a adopção de mudanças decorra directa e imediatamente da dinâmica interna dos partidos políticos, do protagonismo de movimentos sociais e sequer da formação de movimentos de opinião integrados por membros das elites com vista a influenciar o sistema político, designadamente na construção dos programas eleitorais, embora, sobretudo a partir do ano de 2001, se registe alguma evolução;
- é sim usual que, depois de iniciado um novo ciclo governativo, se comece, a *partir do poder*, a configurar programas e medidas, com apoio na própria Administração Pública e através de estruturas desta ou quando muito de comissões e estruturas de missão abertas também ao exterior;
- verificam-se poucas iniciativas com origem no mundo académico, se bem que este, em paralelo com empresas de consultoria, venha tendo um papel crescente na procura / legitimação de soluções e seja frequente o

recrutamento no seu seio de titulares de cargos de direcção superior (Nunes, 2003: 114; Teixeira, 2009: 132-158)

- existem poucos pólos de reflexão organizada desligados da Administração Pública e nenhum *think tank* autónomo, sendo de referir o papel desempenhado por jornais económicos e por colunistas, designadamente oriundos do mundo académico ou do próprio sistema político, e por iniciativas promovidas pela própria Administração Pública na consensualização das principais linhas de pensamento relativas à mudança, tendo ainda a formulação de propostas de mudança beneficiado da exposição ao contacto com organizações internacionais, sobretudo da OCDE e, mais modernamente, da União Europeia, e com experiências estrangeiras.

As dinâmicas de mudança identificadas devem também ser analisadas do ponto de vista da sua sustentabilidade, e em particular da continuidade em novos ciclos governativos das soluções adoptadas nos imediatamente anteriores. O modelo considerado permite perceber que é mais fácil a continuidade das políticas, mesmo em caso de mudança de ciclo governativo, quando as determinantes de natureza económica e financeira que pressionaram inicialmente no sentido das mudanças se continuam a fazer sentir; mas também que os processos se tendem a eternizar porque não existe uma verdadeira pressão de *stakeholders* no sentido da concretização efectiva das mudanças previstas e da avaliação da forma como são postas em prática.

2.3.2. O papel das dificuldades de natureza económica ou financeira.

Já referimos que as dificuldades de natureza económica e financeira estão desde o início presentes no Estado Novo, sendo que, ultrapassadas as dificuldades das Finanças Públicas, se faz sentir a necessidade de investir no desenvolvimento económico o qual acaba por ganhar força a partir dos finais da II Guerra Mundial. Pesou aqui a consciência das debilidades do aparelho produtivo, que a guerra e as dificuldades de abastecimento evidenciaram, quer o clima favorável à reconstrução económica dos países mais atingidos pela guerra, apoiada pelo Plano Marshall (Viegas: 1996: 79-85; Costa *et al*, 2010: 208-211; Meneses: 2009:361-383). É reveladora a seguinte resposta, nos finais de 1967, a um questionário do Instituto Internacional de Ciências Administrativas com vista à preparação do seu XIV Congresso Internacional, realizado no ano seguinte em Dublin:

Em 1935 – através da Lei de Reconstituição Económica – o Estado Português elaborou o primeiro esboço de programação de investimentos públicos que se conhece entre países da Europa Ocidental, cobrindo um período de quinze anos. Com o conflito mundial de 1939-45 e

as concomitantes situações de emergência – especialmente notórias no domínio do abastecimento interno e exportação de produtos alimentares e de matérias – primas estratégicas – impôs-se ao Governo um movimento de centralização, administrativa, a qual já depois de recuperada a paz mundial, continuou a manifestar-se, por não ter sido possível nem a imediata desmobilização económica, nem retirar à Administração a preponderância adquirida (Brandão *et al*, 1969).

Quanto ao impulso reformista de meados da década de 1960, explica-se pela incerteza do futuro do processo de integração europeia, que levou a introduzir um Plano Intercalar de Fomento entre o II (1959-1964) e o III (1968-1973) Planos, sendo que na elaboração deste último, bastante participada, surgiram propostas reformistas, apoiadas na necessidade de fazer crescer a economia para fazer face ao encargo da guerra colonial, sendo esta última ligação afirmada não só em discursos mas também nos trabalhos da Comissão Técnica Interministerial para o Planeamento e Integração Económica então criada (Brandão *et al*, 1969).

Com a emergência e consolidação do regime democrático a situação económica, designadamente nas vertentes de inflação, desemprego e défice externo, está sempre presente, sendo de notar que até ao Tratado da União Europeia, em 1991, o Estado se financia com criação de moeda ou, como também se dizia, com um imposto chamado inflação (Lopes, 1985) Após as primeiras dificuldades da balança de pagamentos, que em Fevereiro e Agosto obrigaram a dois pacotes de medidas e que levaram a apelar ao FMI (Carta de Intenções em 1978) e à deterioração da situação em 1981 e 1982, que levaram a medidas restritivas e novo apelo ao FMI em 1983 (Carta de Intenções em 1984), no ciclo dos governos de Cavaco Silva procede-se à preparação a partir de 1987 de um Programa de Correção Estrutural do Déficit Externo e do Desemprego (PCEDED), inicialmente pensado apenas para a correção do défice externo. Na fase final do ciclo, a implementação do novo sistema retributivo da função pública volta a pressionar as finanças do Estado enquanto que a concorrência das economias asiáticas pressiona os sectores tradicionais. Já sob o ciclo de António Guterres depois de se ter aprovado em 1996 um Quadro de Apoio à Recuperação de Empresas em Situação Financeira Dificil, dispensado em 1998, vem a concretizar-se a integração no euro. Aposta-se numa maior produtividade do sistema fiscal mas o problema continua a ser a despesa pública, como mostra o Relatório do ECORDEP (Ecordep, 2001).

A partir de 2001 a crise orçamental é uma presença constante no discurso político não deixando de influenciar as propostas dos Governos de Durão Barroso e José Sócrates¹⁵ suscitando também uma maior atenção das elites, cujos membros, a título individual ou

¹⁵ Bem como, na actualidade, do Governo de Pedro Passos Coelho.

como participantes em movimentos de opinião, começam a dirigir-se ao País ou a procurar influenciar de forma organizada o sistema político, actuando quer junto dos partidos, quer junto dos órgãos de soberania, quer junto da opinião pública¹⁶.

2.3.3. Dinâmicas de origem social e política.

O debate das dinâmicas de origem social e política envolve necessariamente a consideração das manifestações de vontade da população em geral, da forma de funcionamento do sistema político, na vertente quer dos partidos políticos (aos quais, no regime constitucional vigente, está reservada a apresentação de candidaturas a eleições legislativas), quer da formação de vontade dos órgãos de soberania (onde nos referiremos sobretudo ao Governo, mas algumas vezes à Assembleia da República, ao Presidente da República e ao Tribunal Constitucional), da expressão de opiniões das elites e da actuação dos grupos de interesses. Na medida em que está em causa a organização e funcionamento da Administração Pública são também por vezes protagonistas, ainda que nalguns momentos apenas passivos, os funcionários da Administração no seu conjunto, as burocracias profissionais que asseguram de facto a tomada de muitas das decisões das suas organizações e os grupos de interesses que com carácter permanente ou pontual, veiculam preocupações ou opiniões relacionadas com a própria Administração ou com o estatuto profissional dos funcionários.

As elites históricas

Para compreender as dinâmicas de mudança sob o Estado Novo, particularmente depois de consolidadas as suas instituições, num processo em que houve algum protagonismo de elites à direita do espectro político, acompanhado da adesão ao regime de personalidades republicanas, como Bissaia Barreto, uma das figuras da proclamação da República, Ezequiel de Campos, do grupo da *Seara Nova*, e Duarte Pacheco, é necessário ter em conta o papel de Oliveira Salazar não só como Presidente do Conselho de Ministros mas também como “Chefe do Governo”, e a falta de semelhança com as de um regime político cujos governantes se encontram ciclicamente confrontados com a realização de eleições que podem perder, com o parlamento e até (diariamente) com a comunicação social. Sabe-se hoje que os Conselhos de Ministros eram pouco frequentes, apesar de no

¹⁶ Em 2011 a crise desembocou numa crise da dívida e apenas consente a discussão sobre se se há-de cumprir o acordo com a *troika* ou ir além deste.

pós- II Guerra Mundial ter sido reclamada por Marcelo Caetano uma maior colegialidade, e que os Ministros se relacionavam directamente com Salazar (Meneses, 2009: 413-412). O que não quer necessariamente dizer que, enquanto não dispensasse os serviços de determinados Ministros, o Presidente do Conselho os impedisse de actuar.

Refere Gonçalves: “A Reforma Administrativa em Portugal, no dito sentido de acção sistemática e permanente de modernização da Administração Pública, nasceu do processo de planeamento económico e social, sob o impulso do Ministro de Estado Adjunto, Doutor Mota Veiga (actual Reitor da Universidade Lusíada) e, com, suponho, uma certa indiferença do Doutor Oliveira Salazar” (Gonçalves, 1999: 32). Habilmente, o preâmbulo do diploma que, em 1967 criou o Secretariado para a Modernização Administrativa remetia para outros diplomas dos finais da década de 1950 e início da década de 1960, vincando a continuidade existente.

Ainda o regime se encontrava em fase de consolidação, já se esboçava entre as elites uma opção desenvolvimentista que contrariava o imobilismo que parecia instalar-se. Vários autores apontam para a importância tanto do I Congresso Nacional de Engenharia, em 1931, como do I Congresso da Indústria Portuguesa, em 1933, e do pensamento de engenheiros e economistas na defesa da industrialização e da modernização da agricultura, sendo conhecido no pós II Guerra Mundial o papel desempenhado no Governo por Ferreira Dias, Rafael Duque e Daniel Barbosa (Viegas, 1996: 80-81; Costa *et al*, 2010: 146-147, 217-218). Juntamos no domínio da Administração Pública, sobretudo na década de 1950, os de António Manuel Pinto Barbosa, Subsecretário e depois Ministro das Finanças, e de Marcelo Caetano como Ministro da Presidência.

Que nos quadros da própria Administração Pública o imobilismo político não significava necessariamente imobilismo intelectual mostra-o a forma como um Director-Geral da Contabilidade Pública (Aureliano Felismino) encarava a participação dos funcionários no *debate interno*:

Esclareceu depois que num organismo como a Direcção-Geral da Contabilidade Pública não é possível parar sem que inevitavelmente se sintam os prejuízos resultantes da desactualização da vasta matéria da especialidade, porquanto, o que porventura foi bom ou satisfatório nas épocas recuadas em que o trabalho se realizou, pode deixar de o ser se não acompanhar a evolução imposta pela adopção de novos critérios e pela aceitação de diferentes ou mais modernas doutrinas. Disse ter sido esse o pensamento dominante que o levou a determinar a referida colaboração [sobre as empresas do Estado e o Mapa nº 2 do Orçamento Geral do Estado que lhes dizia respeito] e levará a solicitá-la no futuro em idênticas circunstâncias, acrescentando que, embora deste estudo do Mapa nº 2, bem como de outros trabalhos a realizar, possam não se tirar normas definitivas, constitui também preocupação desta Direcção-Geral deixar tanto quanto possível documentados os problemas que lhe mereceram atenção

especial de modo a facilitar a missão de quem no decorrer dos anos vier a ocupar os lugares de direcção e desejo aperfeiçoar o que está feito, pondo-o de acordo com novos conceitos e com as necessidades que naturalmente se apresentarão noutros futuros tempos (Neves, 1956: 39).

Estamos aqui numa Direcção-Geral onde até muito depois do 25 de Abril, como em outros organismos do Ministério, pontificarão os “funcionários de carteira”. Economistas e engenheiros virão contudo a preencher um número crescente de altos cargos públicos, ao lado dos juristas, e a integrar estruturas como o Secretariado Técnico da Presidência do Conselho, criado em 1962.

Na sua tese *The Portuguese Administrative State*, Rocha assinala a emergência de uma tecnoburocracia que não só ocupa na época os cargos públicos mas também beneficia das possibilidades de acesso à administração de empresas que a articulação entre capitais públicos e capitais privados no âmbito do esforço de “Fomento” vai criando (Rocha, 1986: 56-62), tecnoburocracia essa que privilegia a orientação do País através da Administração em detrimento de uma aposta no ideal corporativo e da institucionalização das Corporações, que ocorre apenas no final dos anos 1950 com funções muito reduzidas. Também Viegas descreve uma evolução semelhante (Viegas, 1996, 77-93). Esta tecnoburocracia parece também representada, ao lado de académicos e de outros membros das elites, no Instituto Português de Ciências Administrativas, organizada como associação de direito privado, e na própria SEDES – Associação para o Desenvolvimento Económico e Social.

É possível afirmar que, do *democratizar, descolonizar, desenvolver* emblemático do futuro Movimento das Forças Armadas, se debate com algum à vontade o *desenvolver*, com restrições o *democratizar* (como mostra Viegas o *liberalizar* significava para alguns uma democratização controlada) sendo proibido (e foi-o literalmente nas próprias sessões eleitorais da oposição democrática em 1973) mencionar o *descolonizar*, apenas equacionado em círculos muito restritos do regime. Na esfera da Administração Pública estava oficialmente lançada a discussão da Reforma Administrativa, vista como um contributo para o desenvolvimento, sendo de notar que a agenda desta se deslocou a partir de meados dos anos 1960 das tradicionais preocupações com a eficiência e a delegação de competências para um enfoque na melhoria da situação dos funcionários (com generalização do modelo estatutário e revisão das remunerações) e no rejuvenescimento dos dirigentes, que deveriam passar a exercer os cargos em comissão de serviço e não a título tendencialmente vitalício.

A Revolução de Abril de 1974 resulta de processos políticos e sociais que já têm podido vir a ser estudados já com algum distanciamento (Viegas, 1996: 109-132) e sobre os quais não nos deteremos aqui, salvo para assinalar três aspectos: o primeiro, é ter sido o

processo de expansão do sector público, designadamente por via da nacionalização, influenciado por movimentos sociais (no caso da banca e outros, a decisão foi exigida pelos próprios trabalhadores); o segundo, como referem Viegas, Rocha (2001a: 30-31) e nós próprios no curso que redigimos para a disciplina de Gestão do Sector Público no Instituto Superior de Gestão, é apresentar o processo português largos pontos de contacto com o de muitos países europeus do pós - II Guerra Mundial (constituição de um Governo Provisório, eleição de uma Assembleia Constituinte, radicalização à esquerda, eclipse temporário da direita tradicional, realização de nacionalizações), estando *desfasado* de trinta anos (a sobrevivência do regime no pós- guerra foi facilitada pela criação de blocos internacionais); o terceiro é, de acordo com Rocha, ter a tecnoburocracia favorecido o processo de nacionalizações, o qual, num contexto de debilidade dos partidos recém-criados, propiciou o seu próprio reforço (Rocha, 1986: 62-85).

Poder-se-á pensar que este último autor sobrevaloriza o papel desta tecnoburocracia mas é razoável admitir que as nacionalizações, na parte em que visavam o controlo do poder económico pelo poder político, puderam a certa altura parecer viáveis e até geríveis na medida em que se acreditava conseguir integrar o universo adquirido no enquadramento de uma tutela clássica. É conhecido que alguns dos primeiros governantes do regime democrático vieram de empresas públicas ou quase públicas e que em torno do IPE (que sobreviveu de 1976 a 2002) e do seu universo empresarial ou até de empresas directamente tuteladas pelos Ministérios gravitaram gestores ligados a um espectro político mais amplo até que o do Bloco Central, enquadrados por um Estatuto do Gestor Público que vigorou sem alterações de fundo de 1982 a 2007. Foram governantes e dirigentes oriundos das tecnoestruturas do Estado e das empresas nacionalizadas que julgaram poder compensar a quebra do investimento privado com a elaboração de listagens de projectos de investimento em carteira nas empresas (projectos esses que possivelmente os antigos empresários não manteriam na nova conjuntura) e que organizaram o seu financiamento pela banca também nacionalizada.

Certamente, como refere Viegas, houve um processo de desestruturação e recomposição de elites (Viegas, *idem*: 107-109) que terá eliminado definitivamente dos processos de decisão parte do pessoal político que vivia exclusivamente dos seus serviços passados ao regime e ao afastamento e até à emigração (temporária, em parte dos casos) de quadros que no dia 25 de Abril de 1974 foram surpreendidos no exercício de funções governativas ou exerciam funções em empresas onde se realizaram “saneamentos”, sobretudo nas que tiveram de ser intervencionadas ou vieram a ser nacionalizadas. Por vezes apenas por estarem no lugar errado no momento errado. No entanto muitos membros

das elites voltaram a exercer funções de destaque, inclusivamente políticas (no Parlamento, como Adriano Moreira, no Governo, como Veiga Simão, e na presidência de autarquias).

O debate sobre a dimensão do Estado centrou-se durante todo o período de consolidação do regime democrático, tal como foi estudado por Viegas, na delimitação dos sectores público e privado (Viegas, *ibidem*: 133-137) e na reversão do processo de nacionalizações decididas entre 1974 e 1976, registando-se sucessivos compromissos, o primeiro com a própria aprovação, em 1977, da Lei de Delimitação de Sectores, o segundo com a abertura da banca à iniciativa privada, sob o Governo do Bloco Central (1983/85), e o terceiro e quarto com a abertura de processos de privatização baseados na transformação de empresas públicas em sociedades anónimas e privatização de partes minoritárias do capital, em 1988, e com a revisão constitucional do ano seguinte, que pôs fim à irreversibilidade das nacionalizações (Viegas, *ibidem*: 199-209).

Tratava-se no fundo de um ajuste de contas com os “excessos” do processo revolucionário, mas também do reconhecimento de que, não se pretendendo que o vasto sector público empresarial fosse instrumento de uma economia planificada, também não se conseguia organizar a sua gestão de forma flexível, sendo preferível reduzir a sua dimensão. Não é de subestimar o peso que a percepção pela tecnoburocracia de que fala Oliveira Rocha de que o sector público empresarial não conseguiria libertar-se da obsessiva intervenção do Estado terá tido no desbloqueamento do caminho para as privatizações (Fernandes *et al*, 1987). Num Debate realizado em 1988¹⁷ reunindo sobretudo quadros ligados ao sector público empresarial, e no qual estivemos presentes, um economista desde o início ligado ao processo de estruturação do sector avisou os participantes de que, correndo o risco de os surpreender, dadas as suas posições anteriores, passava a defender a privatização por se terem malgrado todos os esforços (designadamente através da *criação de um ecrã entre o Estado e as empresas públicas*), de ultrapassar a situação¹⁸.

A questão da privatização do sector público empresarial é assim desde o ciclo de Cavaco Silva, uma questão resolvida, pelo menos na parte relativa às empresas que resultaram das nacionalizações, não estando em causa tanto uma modificação das funções do Estado como uma modificação dos instrumentos de regulação da economia, que continuou a ser assegurada por outras formas. Majone explica que a moderna criação de reguladores sucede a uma regulação assente nas empresas públicas, o que em Portugal é comprovado pelo papel inicialmente atribuído às grandes empresas públicas sectoriais (Majone, 1996: 17-24).

¹⁷ Debate *O Sector Público Empresarial em questão* organizado pelo Centro de Estudos de Economia Pública e Social, Fórum dos Gestores de Empresas Públicas e Centro Europeu de Empresa Pública.

¹⁸ Cardoso da Silva.

Alcançado algum grau de consenso em relação à estabilização do modelo de funcionamento da economia e à redução da dimensão do sector público empresarial, para a concretizar tornava-se sobretudo necessária a criação de instrumentos de ordem legislativa – conversão em sociedade anónima, definição dos métodos de privatização, instituição de dispositivos de regulação – que se revelou fácil, como fácil foi a execução, tendo-se verificado uma total continuidade de ciclo para ciclo.

A redução da dimensão da Administração Pública propriamente dita coloca-se de forma mais difusa e, sobretudo, passa por outro tipo de instrumentos. Até 2001 e mesmo nos ciclos dos Governos de Cavaco Silva e de António Guterres, ou seja, entre 1985 e 2001, não esteve em causa propriamente a redução da dimensão da Administração Pública, mas o conseguir-se um maior equilíbrio entre os benefícios derivados para a colectividade do seu funcionamento, que, se percebeu ser necessário começar a avaliar, e a carga que este funcionamento impunha à economia e à sociedade, a qual poderia ser contida por medidas a nível da gestão de recursos e aliviada por medidas de simplificação nas relações da Administração com os cidadãos e as empresas. No que refere ao emprego público, área crítica, o modelo estatutário foi generalizado e consolidado, pese embora a experiência de criação de institutos públicos quase empresariais. A partir de 2001, nos ciclos de Durão Barroso e de José Sócrates, sem prejuízo da abordagem anterior, a dimensão da Administração Pública foi colocada de forma mais incisiva no centro das preocupações e posto em causa o modelo estatutário que formalmente deixou de abranger a generalidade dos trabalhadores. Há nesta *radicalização*, como vimos, uma clara determinante económica e financeira. Mas qual o papel das dinâmicas partidárias e eleitorais?

As dinâmicas partidárias e eleitorais

Não encontramos na nossa investigação evidência de, em algum momento, a revisão das funções do Estado e a introdução de estratégias de mudança na Administração Pública ter sido pressionada por movimentos sociais, do tipo *revolta dos contribuintes* ou pela deslocação para a direita de partidos conservadores, designadamente no sentido de aproveitarem uma onda anti-estatizante. Nunca foi formado um “partido liberal” apesar de a hipótese ser por vezes aventada no quadro do PSD e do CDS. Quando, rompendo com uma linha mais moderada e tradicionalista de Freitas do Amaral e Rui Pena em relação à Administração Pública, o CDS de Lucas Pires protagoniza em 1985 uma campanha eleitoral no sentido liberal, vê-se marginalizado durante 10 anos por um PSD mais pragmático (conforme o qualifica Viegas) que absorve eleitorado do CDS e do PRD. A *desintervenção do Estado*, sob Cavaco Silva, a *Administração reguladora*, sob António Guterres,

especialmente sob o segundo governo, a admissão pelo menos teórica de formas de *externalização* (incluindo a privatização de organismos e de funções), sob Durão Barroso e José Sócrates parecem sobretudo inspiradas por considerações orçamentais, mais fora dos Governos do que propriamente nestes, embora com alguma efervescência ideológica à mistura. A explicação poderá residir num apoio generalizado, transversal aos partidos políticos pelo menos até às eleições de 2011, à ideia de Estado Social.

Num estudo sobre os comportamentos eleitorais nas eleições legislativas de 2005 e presidenciais de 2006, com referência também às eleições legislativas de 2002, Freire afirma:

Estudos anteriores sobre o comportamento eleitoral dos portugueses revelaram que a função de responsabilização tem um papel central nas escolhas dos cidadãos na hora de votar. Ou seja, esses estudos evidenciaram que os cidadãos penalizam os governos pela má performance na condução política do país e/ou pela má performance da economia nacional; vice-versa para os bons desempenhos em termos de condução política da nação e/ou da economia do país. Mais, tais estudos revelaram ainda que, a par das identidades ideológicas e da avaliação dos candidatos, os “temas de desempenho” tinham um peso bastante importante nas escolhas dos eleitores. Pelo contrário, os dados de anteriores pesquisas revelaram que a função de representação tinha um relevo bastante diminuto nas escolhas eleitorais dos portugueses. Ou seja, os “temas de posição” (preferências em matéria de políticas públicas), bem como as orientações valorativas subjacentes, apresentavam um peso muito reduzido (ou nulo) nas opções de voto dos cidadãos (Freire, 2009: 183-224).

No entanto, em relação ao comportamento eleitoral nas legislativas de 2005 o questionário aplicado incluiu questões permitem afirmar que os temas de posição são relevantes:

Nas legislativas, o voto maioritário na oposição de esquerda (PS, PCP e BE) esteve estreitamente relacionado com a defesa dos serviços públicos, com atitudes mais liberalizantes em matéria de aborto e com orientações pós-materialistas (as duas últimas só não funcionaram no caso do PCP). A questão da liberdade individual e da competição também pesou positivamente no voto PS (face ao voto PSD-CDS).” Se bem que tenha verificado que num item significativo para a problemática da Administração Pública não há "maioria de esquerda". Trata-se do que opõe as seguintes ideias: “01 - O equilíbrio das contas públicas deve ter prioridade face ao crescimento económico” versus “10 - O crescimento económico deve ter prioridade face ao equilíbrio das contas públicas (Freire, *idem*).

Assinala o autor:

Ora aquilo que se verifica é que aqueles que defendem que “o crescimento económico deve ter prioridade face ao equilíbrio das contas públicas” estão em minoria (29,2%) e que as posições centristas e as mais próximas do pólo oposto (“o equilíbrio das contas públicas deve ter prioridade face ao crescimento económico”) estão em maioria (35% cada uma, *ex-aequo*).

Portanto, apesar das fortes preferências dos portugueses quanto a uma significativa presença do Estado na saúde, na educação e na segurança social, bem como em favor da redução das desigualdades, a verdade é que uma expressiva maioria apoia a prioridade à correcção do défice (de per se ou, pelo menos, em equilíbrio com os estímulos ao crescimento económico) (Freire, *ibidem*).

O mesmo autor, agora em artigo de opinião, veio a sustentar que estas considerações se aplicariam à evolução recente:

Basta recordar os resultados do último inquérito (após as legislativas de 2009) conduzido pelo projecto do comportamento eleitoral do ICS-UL (com base numa amostra representativa): 81 por cento dos portugueses pensam que "o sistema de ensino devia ser controlado pelo Estado"; 79,6 por cento pensam que "o sistema de saúde nacional devia ser controlado pelo Estado"; 73,6 por cento pensam que "devemos melhorar os serviços públicos e a assistência social mesmo que isso implique um aumento de impostos"; 56,3 por cento pensam que "não deve reduzir-se o papel do Estado na sociedade e na economia". Como disse, este tipo de orientações são recorrentes e são transversais à divisão esquerda-direita: no eleitorado do PSD a inclinação dominante vai no mesmo sentido...Num sistema político democrático é crucial que as preferências populares (sobretudo quando são tão avassaladoras!) sejam tidas em conta na formulação das políticas: a democracia é o governo em representação do povo e, em princípio, de acordo com as suas preferências. Esta ligação é pois fundamental para assegurar a qualidade da representação política, logo a qualidade da democracia. Estas preferências populares não serão aliás alheias ao facto de não existir na direita portuguesa (desde o Estado Novo, passando pela direita social-cristã, próxima do CDS, e pelo PSD tradicional, com uma componente "social-democrata") uma linhagem liberal deste tipo. Este PSD pode até vir a ganhar as próximas eleições legislativas, mas não será com certeza por propor esta vincada inflexão neoliberal¹⁹.

Em defesa do papel da Administração Pública em ligação com o do "Estado social", pronunciam-se geralmente os *partidos de esquerda* e os *sindicatos*, sobretudo a Federação dos Sindicatos da Função Pública da área da CGTP (Federação dos Sindicatos da Função Pública, 2005), a Frente Sindical da Administração Pública da área da UGT, hegemonizada pelo Partido Socialista, e o Sindicato dos Quadros Técnicos do Estado (STE), da área da UGT, cujo líder histórico é conotado com o PSD, e nas áreas específicas da Saúde e da Educação, os *sindicatos profissionais*. A favor da sua redefinição pronunciam-se geralmente os *partidos de direita* e os *movimentos de opinião baseados nas elites*.

Será, que, como parece pensar Freire, e de certa forma a concepção e concretização de políticas públicas e de políticas de administração pública parece comprovar, a alternância

¹⁹ "Um liberalismo sem ancoragem social e política", *Público* de 27-9-2010. No mesmo sentido, mas com base em argumentos de senso comum, "O problema liberal", de Domingos Amaral, *Diário Económico* de 24-5-2006.

governativa é determinada essencialmente por juízos sobre o desempenho e tende a configurar como que um novo rotativismo, inevitavelmente balizado pelo Estado Social? Para além do papel das dificuldades económicas e financeiras, que já identificámos, e da relutância dos portugueses em aceitar os défices públicos²⁰ há que considerar aqui, a nosso ver, três outros aspectos relativos às dinâmicas sociais e políticas.

O primeiro tem a ver com o que parece ser a dinâmica de funcionamento dos principais partidos, nos quais os programas partidários formalmente aprovados têm uma relativa estabilidade, que pode indiciar uma reduzida relevância prática²¹ mas onde a procura de líderes e de programas eleitorais susceptíveis de conseguir vitórias que permitam o regresso ao poder justifica sucessivas viragens. Aliás, parece estar institucionalizado que um líder que perca eleições será substituído, se estiver até aí no exercício de funções como primeiro - ministro, e dificilmente terá uma segunda oportunidade, no caso de ter partido para elas como mero *challenger*. Parecem imperar o pragmatismo, a profissionalização na política, o *damage control* e o calculismo eleitoral.

O segundo tem a ver com a tradução aparentemente fraca da contestação de algumas medidas, durante os mandatos governativos, nos resultados eleitorais do fim do mandato. Um exemplo foi o da revisão da rede de cuidados de saúde, com encerramento de maternidades, e, sobretudo, de urgências, protagonizado pelo Ministro da Saúde Correia de Campos no I Governo de José Sócrates²², largamente contestado por autarquias e populações inclusive em manifestações de rua, com o Ministro, que acabou remodelado, a admitir dificuldades de comunicação, contestação essa sem impacto eleitoral em 2009²³ (Campos, 2008: 265-269). Também não existe evidência de que no plano eleitoral os funcionários públicos reajam em bloco, penalizando os partidos que no poder tomem medidas que afectem o seu estatuto profissional ou remuneratório, ou transferindo votos para os partidos que se pronunciam contra essas medidas, nem de que sigam as indicações de voto mais ou menos dissimuladas dos sindicatos.

O terceiro tem a ver com a intervenção das elites na formação da vontade de mudança e no desenho dos correspondentes processos que se fez inicialmente, e ainda por

²⁰ Só o futuro dirá se, com a dimensão atingida pela crise da dívida, se criarão condições para uma alteração de modelo.

²¹ Refere Viegas: “O programa do PPD/PSD, aprovado no I Congresso Nacional do Partido, em Novembro de 1974, só veio a ser alterado em 1992, no decurso do XVI Congresso” (1996: 193) e “A Declaração de Princípios e programa do PS, elaborados em 1973 e ratificados com pequenas alterações em 1974, vieram a ser substancialmente modificados em 1986, no decorrer do VI Congresso Nacional do Partido” (1996:190).

²² Conforme nos foi dito em entrevista, a medida vinha do Governo anterior.

²³ No caso de Barcelos o PS, apesar da extinção da maternidade, conquistou enfim a Câmara.

vezes se faz, no quadro de uma colaboração com os partidos políticos, geralmente em períodos de definição de plataformas eleitorais, ou com os governos constituídos, aí no quadro da assunção de responsabilidades governativas ou simplesmente dirigentes ou de participação em estruturas consultivas, sendo de admitir que é em parte por via desta intervenção que se faz a evolução das posições dos partidos e se assegura o processo de consensualização / resignação quanto à introdução de mudanças. Este aspecto merece um maior desenvolvimento, atendendo até à importância que Viegas reconheceu à evolução do pensamento das elites nos processos que levaram às nacionalizações e às privatizações (Viegas, 1996).

Uma parte dos primeiros quadros do PS, do então PPD e até do CDS veio da SEDES – Associação para o Desenvolvimento Económico e Social, constituída durante os anos do Governo de Marcelo Caetano, o que não impediu a subsistência da associação, que algumas vezes dará expressão a vozes críticas, como a de Luís Campos e Cunha, efémero Ministro das Finanças de José Sócrates. O quadro parlamentar português tem-se mantido no essencial estável, em termos de partidos com grupos parlamentares organizados, tirando a breve experiência do Partido Renovador Democrático, impulsionado pelo então Presidente da República Ramalho Eanes, e que de alguma forma reagrupou membros de elites, oriundos ou não do Partido Socialista. Um fenómeno semelhante ocorre com a formação em 1979 da Associação Social Democrata Independente (ASDI), também agrupamento de membros de elites, muitos dos quais serão acolhidos mais tarde pelo Partido Socialista. É conhecido também que um certo número de membros do Partido Comunista Português e de organizações da extrema-esquerda acabam por se acolher nos dois grandes partidos, aos quais fornecem quadros e até líderes. O que corrobora a ideia de Oliveira Rocha sobre a debilidade inicial dos partidos políticos formados após a Revolução de Abril de 1974 (Rocha, 1986: 64-65). Com menor expressão, a saída do Partido do Centro Democrático e Social com aproximação ao Partido Socialista do seu ex-líder Freitas do Amaral e de algumas personalidades, como Rui Pena, que se reclamam da democracia cristã²⁴.

O Partido Socialista desde há muito tempo tem procurado institucionalizar a colaboração de membros das elites e dela retirar impacto mediático: Convenção da Esquerda Democrática, com Vítor Constâncio em 1986, Estados Gerais para a Nova Maioria que precederam o primeiro Governo de António Guterres, Movimento Novas Fronteiras, que precedeu o primeiro Governo de José Sócrates. Em 2011 o Partido Social Democrata durante a preparação das eleições legislativas manteve por um lado um processo de

²⁴ Rui Pena foi Ministro da Reforma Administrativa no Governo PS-CDS (II Constitucional) e um dos responsáveis pela consolidação do modelo estatutário.

recepção de sugestões de interlocutores, designadamente figuras do sector empresarial privado, por outro acolheu uma espécie de “Estados Gerais “ da sua área sob a designação “Mais Sociedade”.

As elites modernas: os “economistas”

Merece contudo destaque a vontade demonstrada por membros das elites de influírem de, através da organização de movimentos de opinião, e sem qualquer dependência de partidos, influenciarem políticas públicas de natureza global e, sobretudo, políticas relativas à organização da Administração Pública. Estes movimentos, reunindo figuras conhecidas do grande público, personalidades do mundo académico ou empresarial, por vezes antigos Ministros das Finanças, que de modo geral se pronunciam no sentido da prudência financeira e que, a partir de 2001, ano em que se tomou consciência do “estado de crise orçamental” procuram estar presentes em todos os *fora*, e em todos os *media*, e recorrem até à apresentação de Manifestos colectivos. De referir que alguns são apresentados como “Manifestos de economistas”, sem que alguns dos subscritores tenham essa formação académica.

O primeiro “Manifesto de Economistas” foi o “Manifesto sobre as Finanças Públicas”, publicado em Fevereiro de 2002, na iminência das eleições que haveriam de conduzir à formação do Governo de Durão Barroso, contendo 17 recomendações ao futuro Governo incidindo designadamente no domínio da orçamentação plurianual, no do relacionamento entre o Estado e as empresas públicas, no da moderação salarial e da contratação de pessoal (“aplicar o regime do contrato individual de trabalho aos novos trabalhadores ingressados no sector público”) e no da organização dos serviços públicos (“escrutinar criteriosamente as novas instituições criadas – institutos, fundações, ‘pseudo-empresas’, etc. – que nem sempre foram acompanhadas pela eliminação de serviços da administração directa (muitas vezes, direcções-gerais), que não resultaram em qualquer perceptível aumento de eficiência do sector público, ou cujas funções simplesmente não sejam indispensáveis à missão do Estado, e proceder ao encerramento das que forem menos justificadas”²⁵. No Manifesto de Julho de 2005, já constituído o primeiro Governo de José Sócrates, e reforçando os alertas de Luís Campos e Cunha, que abandonara recentemente

²⁵ Subscrito por Alberto de Castro, António Borges, Bagão Félix, António Nogueira Leite, José Silva Lopes, Miguel Beleza, Miguel Cadilhe, Vasco Vieira de Almeida (advogado) e Vítor Bento.

a pasta das Finanças, o risco das grandes obras públicas é enfatizado por “um grupo de 13 economistas, alguns dos quais estiveram com José Sócrates nas Novas Fronteiras”^{26 27}:

Em 2009 os manifestos estão já banalizados. Em menos de um mês, assinala o *Público* de 2 de Julho, nada menos do que três: o primeiro de “28 economistas portugueses de vários quadrantes políticos” sendo que “Figuras como Augusto Mateus, Daniel Bessa, Luís Campos e Cunha e Vítor Bento subscreveram o documento“, divulgado em 9 de Junho, “apelando ao Governo que reavaliasse as obras públicas, especialmente os projectos de transportes”,²⁸ O segundo de “54 académicos” (lá se esclarece que são sobretudo economistas), mencionando-se “Boaventura Sousa Santos, Francisco Louçã, Mário Murteira e outros”²⁹ O terceiro, “dizendo que o investimento público assume um papel positivo no combate à crise” e “31 figuras nacionais”, que se esclarece serem “economistas e empresários” ou “socialistas e figuras de relevo no mundo empresarial”,³⁰, que adopta como abordagem a “defesa do investimento estratégico” no quadro da resposta à crise estrutural portuguesa Também o Expresso fala de três manifestos de 110 “economistas”, que “entraram de cabeça no debate político” sendo que os 51, “com epicentro em Coimbra” são

²⁶ António Carrapatoso, Nogueira Leite, Ribeiro Mendes, João Salgueiro, José Silva Lopes, Miguel Beleza, Medina Carreira (advogado), Ferreira do Amaral, Augusto Mateus, Vítor Bento, e os menos mediáticos Fátima Barros (U. Católica), José António Girão (UNL) e Almeida Serra (ex-Ministro do Mar no Governo do Bloco Central).

²⁷ *Diário de Notícias* de 27-7-2005.

²⁸ O “Apelo à reavaliação dos grandes investimentos públicos” foi publicado integralmente no *Expresso* de 20-6-2009 e é subscrito por Álvaro Nascimento, Álvaro Santos Pereira, Arlindo Cunha, Augusto Mateus, Carlos Pereira da Silva, Daniel Bessa, Diogo Lucena, Eduardo Catroga, Fátima Barros, Francisco Sarsfield Cabral, Henrique Medina Carreira, João Duque, João Salgueiro, José Pedro Barosa, José Silva Lopes, José Soares da Fonseca, Luís Campos e Cunha, Luís Miguel Beleza, Luís Mira Amaral, Manuel Avelino de Jesus, Manuel Jacinto Nunes, Miguel Cadilhe, Pedro Santa-Clara, Rui Moreira, Sérgio Rebelo, Vítor Bento, tendo, segundo o *Diário Económico* de 23-6-2009, sido omitido por lapso o nome de Alexandre Patrício Gouveia, “um dos coordenadores do movimento”.

²⁹ Outros órgãos de comunicação referem também José Reis e Adriano Pimpão, ambos professores universitários, ex-membros dos Governos de António Guterres com especial sensibilidade a questões de desenvolvimento regional.

³⁰ Mencionando-se “Almerindo Marques (presidente da Estradas de Portugal e ex-Presidente da RTP), José Penedos (Presidente da REN), Luís Nazaré (ex-Presidente dos CTT), Emídio Rangel (que fez parte das direcções da SIC e da RTP, ou Jorge Armindo (dono da Drinkin)” bem como “Francisco Murteira Nabo (bastonário da Ordem dos Economistas e antigo presidente na Portugal Telecom, Sérgio Palma Brito (director da Confederação do Turismo Português) e economistas como Victor Martins e Jorge Landeiro Vaz”.

“economistas, sociólogos, engenheiros, geógrafos e professores universitários”³¹, sendo os outros (incluindo os advogados) tratados como *economistas puros e duros* e omitindo-se que muitos dos subscritores estão há muito na luta política. Uma visão curiosa sobre a *intromissão* de técnicos na política.

Deste modo o *efeito economista* surge diluído junto da opinião pública, embora sejam os economistas do primeiro dos três manifestos (os verdadeiros economistas? os grandes economistas?) que mais afinidades têm com os manifestos de 2002 e de 2005. O próprio *efeito manifesto* é relativizado, disse-se mesmo “Começou a dança dos manifestos”³². É interessante ver a importância dada na peça do *Público* a “empresários” que na generalidade dos casos são apenas gestores de empresas (e são mencionados alguns com referência, não aos cargos exercidos à data da divulgação do manifesto, mas àqueles em que se tornaram figuras mediáticas) e à hierarquia implícita nas referências às qualidades de empresário/gestor, economista, “académico”. Alguns dos “economistas” mencionados são de resto professores universitários. Na referência ao primeiro manifesto valoriza-se a presença de antigos governantes de governos do partido socialista (sendo que o núcleo dinamizador é até conotado com o PSD e que esta presença atenua o impacto da conotação) na referência ao segundo não se menciona que os subscritores vão do Partido Socialista ao Bloco de Esquerda, e no que diz respeito ao terceiro há uma conotação explícita, e justificada, com as posições oficiais da governação socialista.

O movimento Compromisso Portugal teve uma amplitude muito superior. As Convenções de Fevereiro de 2004, com cerca de “500 empresários e gestores”³³, e de Setembro de 2006 no Convento do Beato, atraíram tanto personalidades conotadas com o PSD como alguns antigos participantes em equipas socialistas. Debruçaram-se, sobretudo a primeira, quer sobre o modelo económico e social quer sobre políticas públicas e sobre políticas da Administração Pública, sendo fortemente propositivas, (de registar o futuro sucesso em aspectos como a convergência da Caixa Geral de Aposentações com o regime geral³⁴), e mantendo em aberto cenários tais como a redução de 200 mil efectivos na Administração Pública (80 mil por aposentação, 120 mil por negociação) e a transição da Segurança Social para um regime de capitalização³⁵. Na segunda convenção com “800 pessoas inscritas” (segundo o *Público*, com 600 presenças³⁶) avançou-se também com

³¹ *Expresso* de 4-7-2009.

³² *Diário Económico* de 27-6-2009.

³³ *Diário Económico* de 4-9-2006

³⁴ *Idem*.

³⁵ *Diário de Notícias* de 20-9-2006.

³⁶ *Público* de 27-9-2006

propostas tais como “criação de um gestor profissional para cada Tribunal”, “maior autonomia e responsabilização das escolas do Estado, através da nomeação da equipa de Direcção [que teria o papel de escolher o corpo docente] recrutada com contrato individual de trabalho, renovável em função dos objectivos alcançados” e “reduzir financiamento público directo aos estabelecimentos de ensino superior e introduzir cheque educação em todo o ensino público com abertura do sistema ao ensino privado”.³⁷

A primeira convenção teve um impacto mediático bastante forte, e como factor favorável a proximidade de alguns dos promotores em relação ao Governo de então³⁸, a segunda terá suscitado algumas clivagens entre os promotores da primeira³⁹ e a sua alegadamente excessiva cobertura pela comunicação social foi criticada por uma carta aberta subscrita por 17 nomes, entre outros os de José Reis, Sandro Mendonça e António Marinho Pinto (“Compre-me isso Portugal !”)⁴⁰. O Governo de José Sócrates, que integrava aliás Manuel Pinho, um dos participantes da convenção de 2004, não pareceu receptivo, apesar de algumas convergências, por exemplo em matéria de entrega às escolas da contratação de professores, a ser aconselhado publicamente por movimentos oriundos da sociedade civil⁴² ou dinamizados por figuras afectas ao maior partido da oposição, aliás em matéria de função pública acabou por afastar o despedimento de funcionários e por não regulamentar a rescisão por mútuo acordo. Um estudo de António Carrapatoso, Joaquim Goes e Rui Ramos fazendo o balanço do mandato do Governo viria a ter pouco eco, mostrando que a fórmula se encontrava esgotada⁴³. Aquando das legislativas de 2011 animariam o Encontro “Mais Sociedade”, visto como uns “Estados Gerais” do PSD.

Num plano sectorial, em que na Saúde e na Educação se verifica um grande protagonismo de grupos de interesses, é de registar que um movimento de opinião denominado Fórum para a Liberdade de Educação vem defendendo, com alguma presença regular na comunicação social, o sistema de *vouchers* e a contratualização com o ensino privado. Aquando da tentativa de renegociação dos contratos de associação pelo segundo Governo Sócrates para além das associações de interesses constituídas, ganhou protagonismo uma Associação Portuguesa das Escolas Católicas acusando o Governo de

³⁷ *Jornal de Negócios* de 24-9-2006

³⁸ O Governo de Durão Barroso cairia meses depois com a saída do Primeiro Ministro para a presidência da Comissão Europeia mas António Mexia, uma das revelações da Convenção, iria ser Ministro no efémero Governo de Santana Lopes.

³⁹ *Público* de 29-12-2005

⁴⁰ *Público* de 27-6-2006.

⁴¹ Em resposta Rui Ramos publica “Um colóquio inquietante” no *Público* de 4-10-2006.

⁴² “Lições do Compromisso Portugal” de Sarsfield Cabral, *Público* de 9-7-2007.

⁴³ *Diário de Notícias* de 23-7-2009.

atentar contra a liberdade de ensino, o que não deixou constituir um desenvolvimento inesperado uma vez que a Igreja Católica sempre procurara defender os seus interesses no quadro da associação empresarial existente (AEEP).

As continuidades

Merece particular atenção a continuidade entre o ciclo de Durão Barroso, prematuramente encerrado, e o ciclo de José Sócrates, realçada tanto por Rocha e Araújo ao admitirem que os anos a partir de 2002 se integram num único período colocando em causa o esforço de construção do *welfare state* prosseguido desde 1974 (Rocha e Araújo, 2007) como por Carvalho:

A eleição do XVII Governo Constitucional desencadeou a abertura de uma nova janela política, porém não se registou uma alteração substancial da agenda de reforma administrativa. Tal poderá ser explicado pela manutenção da *policy image* reinante entre os grupos com capacidade para interferir no processo de formação das políticas de reforma administrativa e pelo consenso gerado em torno dessa mesma concepção. O *New Public Management* assentou amarras e irá marcar a política de inovação administrativa até se encontrar um novo ideal, bem como uma audiência receptiva à sua introdução em agenda (Carvalho, 2008)

Esta manutenção da *policy image* já se havia verificado na transição entre os ciclos de Cavaco Silva e de António Guterres, mas trata-se aqui de uma *policy image* modificada, já influenciada por novas circunstâncias económicas e por novas necessidades políticas que conhecera um princípio de consensualização no âmbito do ECORDEP. Por um lado, agudiza-se a crise orçamental, obrigando a repensar as funções do Estado, a dimensão e a organização da Administração Pública, e até o estatuto profissional dos funcionários públicos, o que explicará em grande parte a estabilidade de orientações em matéria de organização e de relações de trabalho na Administração Pública que, na altura dos debates parlamentares, o Partido Socialista não havia sufragado completamente⁴⁴ (Quadro 2.2.), estabilidade essa que na altura Luís Valadares Tavares, Presidente do Instituto Nacional de

⁴⁴ Dos relatórios publicados em www.parlamento.pt, decorre que o PS apresentou projectos de lei alternativos para as Propostas de Lei relativas à Administração Directa do Estado, aos Institutos Públicos, e ao Estatuto do Pessoal Dirigente, absteve-se na generalidade para facilitar a passagem de ambos à especialidade e na votação final global votou a favor do primeiro e contra o segundo e o terceiro, contudo, quando voltou a ser poder efectuou alterações aos diplomas aprovados, sem os revogar globalmente. Já quanto às Propostas de Lei relativas ao Contrato Individual de Trabalho na Administração Pública e ao SIADAP votou desde o início contra e promoveu quando foi poder a sua substituição formal mas manteve as finalidades de ambos os diplomas.

Administração (INA) não deixou de assinalar.⁴⁵ Por outro, o primeiro Governo de José Sócrates não só assumiu a necessidade de reduzir despesas com a Administração Pública e a Função Pública, mas também, aparentemente, apostou em rentabilizar politicamente a introdução de mudanças contra os “privilégios” e contra as “corporações”, discurso inédito no Partido Socialista, e que, quando ensaiado à direita, acabara por ser abandonado (como sucedeu, nos Governos de Cavaco Silva, com o conflito de Leonor Bezeza com os médicos).

Quadro 2.1. Votações do grupo parlamentar do PS sobre a “Reforma da Administração Pública”

	Proposta de lei	Projecto de Lei PS	Voto do PS na generalidade	Voto do PS na votação final global
Lei 2/2004, de 15-1 (Estatuto do Pessoal Dirigente)	89/IX	347/IX	Abstenção	Contra
Lei 3/2004, de 15-1 (Lei Quadro dos Institutos Públicos)	90/IX	348/IX	Abstenção	Contra
Lei 4/2004, de 15-1 (Administração Directa do Estado)	91/IX	349/IX	Abstenção	A favor
Lei 10/2004, de 22-3 (SIADAP)	101/IX		Contra	Contra
Lei 23/2004, de 22-6 (Contrato de Trabalho na Administração Pública)	100/IX		Contra	Contra

O PS apresentou também um Projecto de Lei nº 346/IX (Aprova a Lei-Quadro sobre autoridades reguladoras independentes nos domínios económico e financeiro) que passou na generalidade, e um Projecto de Lei 345/IX (Aprova o regime de gestão contratualizada nos serviços da Administração Pública), que não foi votado, tendo ambos caducado devido à dissolução da Assembleia.

As resistências

A má imagem da Administração Pública é tradicional e, ousamos dizer, universal, ainda que os serviços públicos portugueses funcionem hoje muito mais orientados para o

⁴⁵ “O novo estatuto dos dirigentes”, *Expresso*, de 7-2-2004. Note-se que nas eleições de 2002 tanto Ferro Rodrigues como Durão Barroso haviam defendido a generalização do contrato individual de trabalho, tal como Sócrates voltou a fazer nas eleições de 2005.

“utente” do que em 1985. O Relatório da Comissão para a Qualidade e a Racionalização da Administração Pública apoiou-se num estudo de opinião encomendado para o efeito que revelou que o público atribuía uma forte prioridade dos sectores sociais, sobretudo a Saúde, e permitiu concluir por uma melhoria da imagem dos serviços públicos (Comissão para a Qualidade e Racionalização da Administração Pública, 1994). Num estudo de opinião realizado em 2007 pela Universidade Católica para o congresso promovido nesse ano pelo INA, 74 % do público inquirido considera que a Administração Pública portuguesa funciona pior ou muito pior que a média das Administrações Públicas dos países da União Europeia, e também 74 % consideram que a Administração Pública portuguesa funciona pior que o sector privado, não partilhando os dirigentes, também inquiridos, dessa percepção (Carneiro, 2008). O verificar-se isto depois de duas décadas de esforços de *desburocratização e orientação para o cliente* pode sugerir que o público também se tornou mais exigente.

No que diz respeito aos funcionários, tem estado presente na opinião pública, na comunicação social, e no próprio sistema político, até ao momento em que demos por concluída a nossa investigação, a percepção de que têm “emprego assegurado por toda a vida”, o que suscita compreensíveis invejas e, apesar de o regime jurídico ter sido radicalmente alterado, essa percepção ainda não se modificou.⁴⁶ Um estudo de opinião publicado em 2005 sobre as medidas de redução do défice anunciadas pelo primeiro Governo de José Sócrates, e que mostra um apoio reduzido às medidas em geral (27 % a favor, 39 % contra, 32 % sem opinião), regista um apoio muito significativo às medidas que reduziam “privilégios dos funcionários públicos”: nas progressões automáticas (40% concordam e 40 % discordam), à integração dos novos funcionários no regime geral de segurança social (57% concordam e 24% discordam), e à aproximação da idade legal de reforma à do sector privado (58 % concordam e 32% discordam)⁴⁷.

Se bem que no *Diário da República* e em algumas declarações políticas fosse afirmado que não se desejava fazer a mudança sem a participação dos funcionários públicos, o discurso inicial do primeiro Governo de José Sócrates relativo ao funcionalismo em geral, aos professores, aos magistrados, aos polícias, e até aos militares, foi frequentemente agressivo. Houve vozes de alerta, como as de Pedro Magalhães: “Há uma linha que separa a indispensável demonstração de autoridade política por parte do Governo da bravata improdutiva e demagógica. Mas é uma linha muito estreita, que este governo,

⁴⁶ Pelo menos, existe a percepção de que a alteração do regime jurídico não terá de facto qualquer impacto sobre a segurança de emprego, percepção que possivelmente será partilhada por parte dos próprios funcionários.

⁴⁷ *Público*, 27-6-2005.

para benefício geral, talvez devesse atravessar com menor frequência”⁴⁸, e a de Madureira Pinto⁴⁹. António Barreto escreveu mais tarde: “No dia de tomada de posse, com alarido e surpresa, atacou os magistrados. Todos. Culpados e preguiçosos. Depois, evidentemente, não conseguiu nem soube fazer a reforma da justiça. Nos dias seguintes, os professores levaram a sua conta. Mandriões e incompetentes. No fim do mandato, era a guerra civil e tudo está por fazer.”⁵⁰

No entanto a ideia de que “As reformas impopulares são populares” na expressão de Sarsfield Cabral⁵¹ foi glosada por vários colunistas que se assumiam como apoiantes das propostas de José Sócrates, como Vital Moreira:

Mal ou bem, historicamente as políticas de esquerda estão associadas ao aumento do rendimento e do bem-estar das classes mais desfavorecidas, à garantia de serviços sociais gratuitos (ou quase), ao acréscimo de novos direitos sociais. Em suma, governar à esquerda significa em geral mais despesa pública. Ainda por cima, na última experiência de um governo socialista (Guterres) foi isso o que sucedeu. Como conciliar uma política de esquerda com a restrição dos gastos públicos? A resposta de Sócrates foi a que os manuais aconselham. Primeiro, atacar os privilégios de certos grupos, a começar pela “classe política”; depois, compensar as perdas de uns com os benefícios de outros, especialmente os que mais precisam⁵², “De resto, as reformas no sector público, quando claramente dirigidas a melhorar os serviços e a reduzir o seu custo orçamental, tendem a obter apoio popular, mesmo perante os protestos do seu pessoal. Por isso, o risco de punição eleitoral por causa dos protestos profissionais é quase sempre baixo, visto que a perda de apoio nos sectores “lesados” poderá ser compensado, ou até mais do que compensado, pelo apoio da opinião pública em geral, que vê com bons olhos o ataque aos interesses corporativos”⁵³.

No mesmo sentido se pronunciaram *opinion makers* oriundos de outros sectores, como José Manuel Moreira⁵⁴, José Miguel Júdice⁵⁵ e Miguel Sousa Tavares⁵⁶. Face à resistência dos sindicatos, particularmente os da CGTP, procurou-se explicar que uma coisa

⁴⁸ “Tatcherismo à Portuguesa”, *Público* de 20-6-2006.

⁴⁹ “Política educativa: uma estranha coerência”, *Público* de 9-3-2008.

⁵⁰ “Erros seus”, *Público* de 5-7-2009, sobre José Sócrates.

⁵¹ “O paradoxo das reformas impopulares”, *Público* de 25-6-2007.

⁵² “A receita de Sócrates”, *Público* de 14-11-2006.

⁵³ “Luta de classes no sector público?”, *Público* de 18-3-2008.

⁵⁴ “A luta continua...” *Diário Económico* de 10-10-2006.

⁵⁵ “O estado excessivo” *Público* de 19-5-2006.

⁵⁶ “Causa de morte: direitos adquiridos”, *Público* de 1-7-2005.

eram os sindicatos, outra os seus representados, o que foi sendo dito tanto em relação ao conjunto da função pública como a sectores específicos, como os professores⁵⁷.

É contudo significativo que, apesar do caminho preparado pela Comissão presidida por Luís Fábriça⁵⁸, José Sócrates e Teixeira dos Santos se tenham recusado a partir de Janeiro de 2007 a ponderar a possibilidade de despedimento dos funcionários já existentes. Não tendo sido possível conferir as circunstâncias por entrevista, parece-nos haver aqui um compromisso implícito: o funcionário público, que como sugerem os inquéritos de César Madureira⁵⁹, de Carla Teixeira⁶⁰ e da *Deloitte* nos Congressos Nacionais da Administração Pública⁶¹ não é avesso às “ideias novas”, à mudança e à formação, continuará a aceitar congelamentos salariais e até cortes de vencimentos, e submeteu-se aparentemente às novidades da avaliação de desempenho (um estudo que consultámos diz respeito ainda à aplicação do primeiro SIADAP⁶²) mas tem a expectativa de manter o emprego por toda a vida, estando longe a circulação entre público e privado. Não encontramos estudos de opinião sobre o comportamento político dos funcionários públicos face às mudanças no seu estatuto. O próprio estudo de opinião de Junho de 2005 já citado revela que uma parte dos funcionários inquiridos concorda com a convergência de regimes (38 % com a integração dos novos funcionários no regime da segurança social, 39 % com a aproximação de idades) o que sugere a existência de atitudes não exclusivamente corporativas⁶³.

A questão do emprego público tem sido a linha divisória entre as políticas de administração pública prosseguidas até aqui e as políticas alternativas, nunca adoptadas pelo poder político, que consubstanciariam a *verdadeira* Reforma da Administração Pública. Para o campo ultra reformador, *a Reforma da Administração Pública não está feita, quer por não ter envolvido a revisão das funções do Estado, quer por não ter havido despedimentos, como seria natural numa “empresa” com dificuldades económicas e financeiras, e só o estará quando houver uma e outros*. No entanto, nos primeiros tempos do ciclo de José Sócrates, e fora da área do poder, colonistas houve que elogiaram a política do consenso⁶⁴

⁵⁷ “Os funcionários públicos não estão fielmente retratados nos seus dirigentes sindicais”, Entrevista do Ministro Teixeira dos Santos, *Público* de 10-11-2006, “Os professores” de Vital Moreira, *Público* de 4-3-2008.

⁵⁸ “Reforma tem de ser ambiciosa”, Entrevista de Luís Fábriça, *Diário Económico* de 26-1-2007.

⁵⁹ Madureira (2000).

⁶⁰ Teixeira (2003).

⁶¹ Deloitte (2004;2005;2006)

⁶² Esteves (2005).

⁶³ Mas pode também ser explicado por o pessoal inscrito na Caixa Geral de Aposentações a partir de Setembro de 1993 estar já sujeito às regras de cálculo de pensões da segurança social.

⁶⁴ “A política do consenso” de Álvaro Santos Pereira, *Diário de Notícias* de 4-4-2006.

e, implicitamente, da continuidade com o Governo de Durão Barroso e declararam o apoio a medidas que a direita não tinha querido ou podido realizar⁶⁵, sublinhando que a produção de resultados não seria imediata.

É aliás comum, à direita, afirmar que as mudanças com maior impacto social só podem ser realizadas com a presença do Partido Socialista no Governo, tal como refere, entre outros, João Cardoso Rosas:

As reformas que o Governo procura implementar na cobrança fiscal, na administração pública, na justiça, na segurança social, na educação, etc. são de tal forma profundas e afectam tanto o presente e as expectativas de vida dos portugueses, que nunca um governo de direita as conseguiria levar a cabo, ainda que tentasse (o que é improvável). O problema político das reformas em curso é que elas são extremamente impactantes para a base de apoio social do centro-esquerda e por isso, só o centro-esquerda as pode realizar. As mesmas medidas tomadas pelo centro-direita provocariam uma tal reacção popular que o seu bloqueio seria mais do que certo⁶⁶.

No mesmo sentido se pronunciam Pedro Magalhães⁶⁷ e Helena Matos⁶⁸. Não só o campo da potencial oposição fica reduzido mas também uma parte dos atingidos se renderá aos argumentos invocados, por ser mais facilmente convencido da necessidade de mudança por aqueles em quem acredita, por fidelidade partidária ou até por temer que outros partidos proponentes de mudanças mais radicais tomem conta do poder.

Coloca-se naturalmente a questão de saber se nestas circunstâncias não existirá no Partido Socialista português, a exemplo do que sucederá em outros partidos socialistas, uma “ala esquerda” que contrarie os programas de mudança. A análise do ciclo de António Guterres e do ciclo de José Sócrates mostra que os Ministros que subscreveram mudanças no âmbito da Segurança Social (Ferro Rodrigues, Paulo Pedroso e Vieira da Silva), Saúde (Correia de Campos), e Educação (Maria de Lurdes Rodrigues), o fizeram em nome da sustentabilidade, respectivamente, do sistema público de Segurança Social, do Serviço Nacional de Saúde e da Escola Pública, sendo alguns claramente conotados com uma esquerda do PS, o que não obsta a que, à esquerda do partido, tenham sido criticados por pretenderem destruir ou privatizar aqueles sistemas públicos. Também conotado com a esquerda é Alberto Martins, Ministro da Reforma do Estado e da Administração Pública num XIV Governo Constitucional que perspectivava a separação das funções reguladoras, financiadoras e de prestação de serviços. A transformação de organismos em institutos públicos quase empresariais ou mesmo em sociedades anónimas, com introdução do

⁶⁵ “Ajudar Sócrates” de João Cardoso Rosas, *Diário Económico* de 11-5-2006.

⁶⁶ *Idem*.

⁶⁷ “A sombra de 2009”, *Público* de 17-9-2007.

⁶⁸ “Código da praxe para líderes políticos caloiros”, *Público* de 30-9-2010.

contrato individual de trabalho (é certo que com a introdução de melhorias de estatuto), tem no ciclo de Guterres sobretudo as assinaturas de João Cravinho e de Ferro Rodrigues⁶⁹, também geralmente conotados com a esquerda do PS. O punhado de deputados que com Manuel Alegre acompanhou os mal sucedidos pedidos de fiscalização da constitucionalidade da reforma, em 2005, do regime de aposentação, e, em 2008, do regime de vinculação dos funcionários públicos, foi excluído das listas em 2009.

Neste clima político favorável, dispondo de uma legislatura excepcionalmente prolongada que incorporou a parte final da anterior, de maioria absoluta e de uma “cooperação estratégica” com a Presidência da República, a maioria das reacções de resistência foi sendo ultrapassada.

A grande excepção situou-se no relacionamento dos professores com o Ministério da Educação, que Pedro Magalhães teria em mente no artigo já citado, ao afirmar que Margaret Thatcher “só tarde demais se terá percebido de onde realmente provém o poder destes grupos profissionais e corporativos: do conhecimento especializado de que dispõem e do grau de autonomia inerente às funções que exercem”. O largo apoio da contestação entre pelo menos parte dos professores, que a própria Ministra reconheceu⁷⁰ e que claramente extravasou para a praça pública nas duas grandes manifestações de 2008, as ligações da quase totalidade dos sindicatos às oposições tanto de esquerda como de direita, a formação de frentes reunindo quase todas as associações sindicais (favorecida pela própria contingentação pelo Ministério do número de dirigentes “requisitados” em função de uma aferição da representatividade que evidenciou o peso da FENPROF) tiveram evidente impacto. Enquanto que à esquerda se declarava que a contestação ao Ministério da Educação se fazia em defesa da Escola Pública (sendo que Maria Lurdes Rodrigues se assumiu em resposta como defensora da Escola Pública), à direita acusava-se o Ministério de pôr em causa a autoridade dos professores. Outros *opinion makers* como Carlos Fiolhais⁷¹ e o próprio Director do *Público* José Manuel Fernandes⁷² (“Que se perceba que este modelo de avaliação é impraticável, burocrático e gerador de injustiças e que se reabra o debate sobre um Estatuto de Carreira Docente e a bizarra criação da figura do ‘professor titular’”) que defendiam há muito uma agenda reformista, centrada no rigor e na autonomia

⁶⁹ Nas eleições de 2002 Ferro Rodrigues, então Secretário-Geral do PS, pronunciou-se pela generalização do contrato individual de trabalho.

⁷⁰ Rodrigues (2010: 268-276).

⁷¹ “O monstro da 5 de Outubro”, *Público* de 21-11-2008.

⁷² “Professores e Governo: negociar implica respeitar”, *Público* de 4-12-2008.

das escolas e execravam os sindicatos de professores⁷³, vieram a culpar o Ministério e acusá-lo de confundir os professores com os sindicatos.

Ultrapassaria o âmbito deste trabalho e não é certo que já estejam criadas condições para o fazer com distanciamento, a análise de um processo tão rico e complexo, existindo ainda pouca investigação académica não só sobre a avaliação dos professores (Pereira, 2009) mas também sobre fenómenos como a cisão da Confederação de Pais e Encarregados de Educação, “aliada” do Ministério, a circunstância de na própria FENPROF, apesar de Vital Moreira a qualificar como instrumento sindical do PCP⁷⁴, se terem registado processos eleitorais nos Sindicatos de Professores do Norte e da Grande Lisboa em que as direcções históricas se dividiram e listas sindicais englobando sectores ligados à Renovação Comunista, ao Partido Socialista e ao Bloco de Esquerda triunfaram sobre listas homogéneas do PCP, e o efeito reagregador do próprio conflito. Também por estudar, a ocorrência de situações de desafeção em relação aos sindicatos de professores motivadas pelas tentativas de acordo de 2008, e a constituição de movimentos independentes. No próprio campo dos apoiantes do Ministério, José Miguel Júdice alertou para que a radicalização do conflito punha em perigo todo o projecto político do Governo, assacando responsabilidades, sem pronunciar o nome, ao membro da equipa política alegadamente responsável pelo modelo de avaliação⁷⁵. O prolongado conflito com os professores terá talvez custado a José Sócrates a renovação da maioria absoluta, mas não conhecemos estudos que o confirmem.

À data da conclusão da nossa investigação, não era evidente se a situação relativa ao défice e à dívida pública, e a responsabilização do Estado pelos males do País, iriam viabilizar em termos de opinião pública, ao menos por um efeito de *resignação* perante o inevitável, uma ruptura de modelo, pese embora a postura assumidamente liberal de Pedro Passos Coelho e a vontade de alterar o “regime económico”, indo além dos compromissos assumidos com a *troika*⁷⁶.

⁷³ “Fiasco sindical” de José Manuel Fernandes, *Público* de 21-6-2005.

⁷⁴ “Os professores”, já citado.

⁷⁵ “Adiar é preciso”, *Público* de 14-3-2008. A ilustrar o artigo, surge uma fotografia do Secretário de Estado Jorge Pedreira.

⁷⁶ Não deixa de ser interessante que numa das suas primeiras intervenções públicas o Ministro das Finanças Vítor Gaspar tenha contraposto o modelo de desenvolvimento vigente desde os anos de 1950 e o novo modelo a construir.

2.3.4. A institucionalização de pólos de reflexão.

Na esfera do Poder e na Administração Pública

Durante todo o Estado Novo funcionou uma secção nacional do Instituto Internacional de Ciências Administrativas, organizada em 1928 por Portaria do Ministério do Interior. Quarenta anos volvidos, ou seja em 1968, dá-se o reconhecimento, pelo Ministério da Educação Nacional (e já não pelo Ministério do Interior!) após uma longa espera, de uma associação de direito privado denominada Instituto Português de Ciências Administrativas (IPCA), patrocinada por 26 personalidades, tendo à cabeça Marcelo Caetano, figura tutelar da associação e presidente da Direcção⁷⁷. O Instituto de Alta Cultura concede-lhe importantes subsídios⁷⁸. Sousa, que reivindica uma colaboração discreta com o Secretariado para a Reforma Administrativa e com o Boletim *Ciências Administrativas*, e Araújo confirmam a importância desta evolução (Sousa, 2006; Araújo, 2006).

Não menosprezando o papel da SEDES, fundada em 1970, e de alguns autores que começam a defender a *economia contratual* como Xavier (1973) e Diogo Freitas do Amaral, encontramos na actividade do IPCA (cuja Direcção o segundo integrou em 1971), que assume o papel de secção portuguesa do Instituto Internacional de Ciências Administrativas, personalidades que procuraram manter um espírito de modernidade na Administração Pública, como o já referido Aureliano Felismino, ou que haviam de vir a manter ou ocupar cargos políticos e altos cargos públicos após instaurada a democracia, como André Gonçalves Pereira e Manuel Jacinto Nunes, bem como técnicos da Administração Pública votados a carreiras dirigentes no pós-25 de Abril, como o mostra a *Revista da Administração Pública*, e académicos. Os saneamentos do pós - 25 de Abril terão atingido essencialmente os que eram titulares de cargos sensíveis por altura da Revolução.

No pós 25 de Abril dentro da própria Administração Pública têm existido centros de reflexão com produção e canais de divulgação próprios. No período de consolidação do regime democrático, o *staff* da Secretaria de Estado da Administração Pública e a *Revista da Administração Pública*, no ciclo dos Governos de Cavaco Silva o Secretariado para a Modernização Administrativa (SMA) e as equipas dos vários ministérios e organismos, a

⁷⁷ Incluindo figuras como Aureliano Felismino, Águedo de Oliveira, José de Sousa Mendes, André Gonçalves Pereira, Manuel Jacinto Nunes, António Pedrosa Pires de Lima, e Diogo Paiva Brandão, assim como Rui Sanches, César Moreira Batista e Joaquim Silva Pinto, que integrariam o Governo com Marcelo Caetano (Lima, 1969).

⁷⁸ O Presidente, Abreu Faro, foi aliás um dos membros do IPCA. A quota anual foi, por deliberação de Assembleia Geral realizada em Maio de 1969, fixada em 100 escudos.

Comissão para a Qualidade e a Racionalização da Administração Pública e os dois Congressos Nacionais da Modernização Administrativa, realizado em 1991 e 1993. O Instituto para a Inovação na Administração do Estado que sucedeu ao Secretariado no segundo Governo Guterres teve existência efémera.

A partir do início do ciclo de Durão Barroso, embora a Reforma da Administração Pública anunciada tenha sido preparada por uma estrutura de missão, o INA (que conta com alguns doutorados) chamou a si a organização de Congressos da Administração Pública, realizados anualmente a partir de 2003, e mantidos no ciclo de José Sócrates (mais um traço de continuidade) que constituíram espaços de reflexão, de divulgação de ideias e, afinal, de estabelecimento de consensos entre os quadros envolvidos nas dinâmicas de mudança da Administração Pública.

Na esfera da Presidência da República, Ramalho Eanes consegue a criação do Instituto de Pesquisa Social Damião de Góis que publica alguns trabalhos relacionados com temas de Administração Pública mas acaba por ser extinto. Numa versão mais flexível, a Presidência da República organizou em 2003 e 2004, no segundo mandato de Jorge Sampaio um conjunto de seminários pelos quais passaram “125 especialistas” sobre investimento estrangeiro, política fiscal, rigor orçamental, competitividade, finanças municipais e contas da saúde⁷⁹, Entre os convidados, muitos académicos, dirigentes de instituições, ex-membros de governos, futuros membros de governo, muitas vezes com actividade como *opinion makers*, e já então ou futuramente como signatários de manifestos. Na apresentação do livro que torna públicos os trabalhos Sampaio diz ter pretendido criar como que um “conselho económico do presidente”⁸⁰. O próprio Presidente dá a cara pela plurianualidade orçamental, lamentando que a revisão da Lei de Enquadramento Orçamental em 2004 não tenha ido mais longe⁸¹, sendo também conhecida a sua preocupação com o sector da saúde, onde passa por ter imposto a criação em 2003 da Entidade Reguladora da Saúde (todavia prevista no Programa do XV Governo Constitucional), mas omite o terreno da Educação⁸², que para José Sócrates iria constituir um objectivo prioritário em termos de controlo de despesa e melhoria de resultados.

⁷⁹ Com coordenação de José da Silva Lopes e textos base de António Correia de Campos, António Nogueira Leite, Francisco Ramos, José António Ferreira Machado, Manuel Pinho; Rui Nuno Baleiras, Teodora Cardoso.

⁸⁰ Presidência da República (2005).

⁸¹ “Não nos enganemos a nós próprios. Consolidação orçamental, justiça fiscal e desenvolvimento solidário”, *Expresso* de 25-9-2004.

⁸² Tratado, é certo, em outras iniciativas da Presidência.

Numa esfera exterior à Administração Pública, é de registar o papel do Instituto de Estudos e Desenvolvimento (IED) no debate de políticas públicas e o do Centro de Estudos de Economia Pública e Social (CEEPS) no debate de temas do sector público. Papel esse sobretudo relevante no período de consolidação do regime democrático agrupando figuras públicas e quadros, designadamente, no segundo caso, gestores profissionais das áreas do PS, PSD e CDS, com maior relevo para a do PS, existindo também um Fórum dos Gestores de Empresas Públicas⁸³. Também se têm registado iniciativas conducentes a revalorizar o papel da SEDES como pólo de reflexão, sendo que se verifica a persistência nos seus corpos gerentes, de um conjunto de figuras públicas da área do PS, PSD e CDS, filiadas ou não, com alguma rotação na presidência dos Conselhos Coordenadores.⁸⁴

É-nos difícil enquadrar estas associações, na tipologia apresentada por Viegas, Faria e Santos em “Envolvimento associativo e mobilização cívica” (Viegas *et al*, 2010: 157-168) sendo certo que o seu objectivo é constituir um polo de reflexão que permita promover o intercâmbio de ideias entre os seus membros, dentro de um pluralismo consonante com a matriz fundadora respectiva, proporcionar às propostas apresentadas um canal de divulgação institucional, e, no caso da SEDES, valorizar a pertença ao núcleo fundador, afinal uma elite política em parte oriunda de meios católicos, e cooptar outras gerações, de onde o papel agora atribuído aos “Jovens quadros”⁸⁵. Em qualquer dos casos, é difícil falar de *Think Tanks*, embora por vezes a SEDES seja qualificada como tal.

⁸³ O IED ainda existe como organização não – governamental (www.ied-pt.org). O CEEPS deixou a partir de 1986, segundo o site que consultámos, mais exactamente a partir do Debate “O Sector Público Empresarial em Questão”, realizado em 1988, do qual já demos notícias, de se centrar na problemática das empresas públicas, apresentando-se hoje como secção portuguesa do CIRIEC (<http://ciriec.iscte.pt>).

⁸⁴No seu portal a SEDES refere “Com o advento da democracia em 25 de Abril de 1974, muitos dos seus associados deram o seu contributo à vida social e política para o progresso do País em diferentes partidos políticos. Talvez não tenha havido um único Governo, desde o 25 de Abril, que não contasse entre os seus membros com associados da SEDES. A SEDES foi e continua a ser uma escola de cidadania. As suas tomadas de posição e análises políticas constituíram referências para a comunicação social e traduziram o pluralismo das intervenções e o respeito pela diversidade política dos seus membros”. (www.sedes.pt).

⁸⁵ A SEDES publica no seu espaço na INTERNET a lista dos sucessivos corpos gerentes, que sugere uma forte estabilidade interna, rodando a presidência da Direcção. No Debate de 1988 organizado pelo CEEPS e pelo Fórum dos Gestores das Empresas Públicas a que já nos referimos foi disponibilizada aos participantes uma lista de membros do IED, do Fórum e do Instituto do PSD (IPSD).

Os think tanks

É usual afirmar que em Portugal não há *Think Tanks* e até se chega a dizer que o que por aí se intitulava como tal não passa de publicidade enganosa⁸⁶. Não nos ocuparemos dos casos da INTELI – Inteligência em Inovação, associação suportada de facto pelo IAPMEI, que se apresenta publicamente como *Think Tank*, e do Instituto de Estudos Estratégicos Internacionais, e cingir-nos-emos aos que se poderiam ocupar da economia, e das políticas de administração pública. Segundo um dos poucos trabalhos publicados na nossa comunicação social sobre a matéria pelo já desaparecido *Dia D* com a colaboração de Ferreira Machado, Director da Faculdade de Economia da Universidade Nova de Lisboa⁸⁷ existem nove critérios para definir, cumulativamente, um *Think Tank*:

1 - São organizações de carácter permanente, 2 - São especializadas na produção de soluções para políticas públicas; 3 - Têm pessoal interno permanente dedicado à investigação; 4 – Produzem ideias, análises e recomendações; 5 – Dão grande ênfase à comunicação dos resultados do seu trabalho aos decisores políticos e opinião pública (têm um site na Internet); 6 – Não têm responsabilidades ao nível da governação; 7 - Não pretendem estar ao serviço de qualquer interesse específico: ambicionam independência para a sua pesquisa; 8 – Não oferecem graus académicos e a formação não é a sua actividade principal; 9 – Procuram agir, de forma explícita ou implícita, em benefício do interesse público.”

Tal enumeração é igualmente formulada num artigo da INTELI.⁸⁸

Que um *Think Tank*, verdadeiro ou não, poderia ser usado como instrumento de pressão mostra-o a peça “Ultimato europeu a Sócrates” publicada em Outubro de 2005 no *Expresso*⁸⁹: o presidente do *Think Tank* europeu Conselho de Cooperação Económica (CCE) funcionando em Paris que “foi criado em 2002 como um ‘think tank’ junto dos países e governantes do Arco Latino e é patrocinado por Portugal, Espanha, Itália e França, assim como por 120 grupos económicos” e de que se diz também “No conselho de administração encontram-se Ricardo Salgado (BES); Miguel Horta e Costa (Portugal Telecom) e Vasco de Mello (Brisa) iria entregar na segunda-feira seguinte ao Ministro Manuel Pinho um documento segundo o qual “Para enfrentar a situação, só um pacto nacional, assumido por todos os portugueses e apoiado num ‘Plano Nacional de Acção’, composto por cinco

⁸⁶ “O acaso não faz os grandes líderes” de Nuno Garoupa, *DIA D*, de 27-10-2006.

⁸⁷ *Dia D* de 10-4-2006. Tema de capa “Em Portugal não há *Think tanks*. Porquê?”, trabalho “Os corretores de ideias”, assinado por Bruno Faria Lopes e citando *Europe and its think tanks: a promise to be fulfilled, Notre Europe*.

⁸⁸ “*Think Tanks*. Conhecimento ou Poder? de Catarina Selada e José Rui Felizardo, *Público* de 8-5-2006., baseando-se também em *Notre Europe*.

⁸⁹ *Expresso* de 1-10-2005.

exigências e cinco recomendações a serem implementadas até 2010”. Inevitavelmente, o Governo Sócrates teria de “eliminar os postos de trabalho de 150 mil funcionários públicos e “flexibilizar as regras de conclusão e ruptura dos contratos de trabalho”. Mais se informava “O relatório foi trabalhado pela CCE desde o início do ano, no seguimento de reuniões com Durão Barroso, presidente da Comissão Europeia, que deu luz verde ao aprofundamento do trabalho”. Não localizámos nenhuma sequência, nem sequer no próprio *Expresso*.

Segundo o trabalho publicado pelo *Dia D*, o *Think Tank* francês “*Notre Europe*”, fundado por Jacques Delors sustentava que a explicação para o atraso português neste domínio estaria na experiência recente de democratização e no relativo subdesenvolvimento da sociedade civil. Ferreira Machado, citado no trabalho, terá afirmado, em relação à possível criação de um *think tank* pela Faculdade de Economia da UNL: “Não foi possível [apesar de a Faculdade o desejar] construir uma estrutura que fosse suficientemente estável do ponto de vista financeiro e de autonomia de pesquisa para poder atrair profissionais talentosos”.

Ainda segundo o *Dia D*:

O gabinete de estudos do Banco de Portugal (BdP), a Associação para o Desenvolvimento Económico e Social (sedes) e o Fórum para a Competitividade são exemplos de organizações portuguesas que, apesar de partilharem algumas características dos *think tanks* da economia, não chegam verdadeiramente a sê-lo – ou porque não possuem um corpo residente de investigadores que publiquem trabalhos regularmente, ou, no caso do BdP, porque a sua missão exige um perfil de intervenção mais discreto junto da sociedade.

É discutível se a Fundação Francisco Manuel dos Santos, apoiada por Alexandre Soares dos Santos e que conta com a liderança de António Barreto, e o projecto Farol, que dispõe do apoio de Belmiro de Azevedo, poderão vir a ser considerados *Think Tanks* (a primeira tem apoiado sobretudo a realização e divulgação de estudos sem se focar em influenciar o poder, registando-se embora o mediatismo do projecto PORDATA, o segundo só ao fim de dois anos e quando o presente trabalho estava em fase de revisão anunciou a divulgação de um livro com propostas). O próprio Compromisso Portugal teria como projecto originário dar lugar a um *Think Tank*.⁹⁰

O actualmente denominado Departamento de Estudos Económicos do Banco de Portugal caracteriza assim a sua actividade:

Os estudos desenvolvidos no DEE inserem-se em múltiplas áreas, com destaque para as seguintes: economia monetária, economia internacional, economia do trabalho, crescimento e ciclos económicos, bancos, economia financeira, política orçamental e modelação econométrica. Neste contexto, são organizadas quatro conferências bienais, em áreas de

⁹⁰ *Público* de 29-12-2005.

especialização tradicionais do departamento. Adicionalmente, o DEE mantém um ciclo de seminários externos e organiza regularmente cursos com professores de reputação internacional. O Departamento de Estudos Económicos atribui enorme importância às actividades de investigação fundamental. Cerca de um terço dos economistas do departamento tem o grau de Doutor. Os investigadores do departamento são fortemente encorajados a publicar os seus trabalhos nas melhores revistas internacionais da especialidade e a realizar apresentações em seminários internacionais, bem como a apresentar a investigação a públicos mais vastos, através de artigos assinados em publicações do Banco de Portugal⁹¹.

A combinação pelo BdP da publicação de estudos, realização de conferências e atribuição de prémios, tem visado manifestamente influenciar as políticas públicas, e até as políticas de Administração Pública e reveste-se de elevada visibilidade. Cumprindo a agenda própria de intervenção do Governador, que ultrapassa frequentemente as suas responsabilidades em relação à regulação do sistema financeiro, o Banco não deixa de ter responsabilidades a nível da governação, tomada em termos amplos.

As instituições de ensino superior

Nas instituições de ensino superior o Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas tem tradicionalmente presença do domínio da Administração Pública, promovendo vários Encontros e realizando investigação na área, a Universidade do Minho, ministrando inicialmente uma licenciatura na área de Administração Pública Regional e Local, veio a organizar uma licenciatura em Administração Pública, que foi procurando com dificuldades o seu campo próprio, distinto do Direito e da Economia, como descrevem Rocha e Araújo (Rocha, 2006 b; Araújo, 2006). Mais recentemente, o ISCTE, cujo Departamento de Sociologia lançou um Mestrado em Administração e Políticas Públicas, veio, após a sua transformação em ISCTE-IUL, a criar uma Escola de Sociologia e Políticas Públicas. As Faculdades de Direito continuam a procurar manter o seu papel na formação de quadros generalistas da Administração Pública e as Faculdades de Economia continuam a incluir as Finanças Públicas nos seus planos de estudos. Tanto a Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra como a Faculdade de Economia da UNL constituíram equipas na área da regulação. Muitas das instituições referidas organizam regularmente encontros e seminários com a presença de especialistas ou para a apresentação de resultados da investigação académica.

Embora em período recente algumas escolas da área de Economia e Gestão tenham começado a assegurar a publicação de colunas de opinião alimentadas por equipas criadas

⁹¹ www.bportugal.pt, em 10-2-2011.

para o efeito no quadro da instituição, a influência do mundo académico nas políticas públicas parece derivar da publicação de trabalhos em revistas especializadas da participação em Encontros e Congressos organizados pelo INA ou pelos Ministérios, na presença activa em associações científicas, na realização de estudos sob encomenda do Governo e da Administração Pública, na participação em comissões e grupos de trabalho no âmbito desta e até na chamada ao exercício de funções políticas e altos cargos públicos.

A Associação Portuguesa de Administração e Políticas Públicas, integrada por conhecidos académicos com protagonismo na área, tais como João Bilhim, que presidiu à Comissão Técnica do PRACE, parece nunca ter tido por si própria uma actividade significativa para além da publicação, nos primeiros anos da década de 2000, da *Revista Portuguesa de Administração e Políticas Públicas*.

Na Saúde e na Educação

No caso da Saúde, tem havido a preocupação de alicerçar em estudos encomendados a grupos de trabalho ou até a instituições de ensino superior quer a preparação de opções políticas, quer a avaliação da sua execução, o que reforça a consensualização. Existem aliás académicos especializados em Economia da Saúde não só na Escola Nacional de Saúde Pública mas também nas Faculdades de Economia da Universidade do Porto, Universidade Nova de Lisboa, Universidade de Coimbra e Universidade Técnica de Lisboa (ISEG) e ainda na Universidade de Aveiro, Universidade do Minho e diversas outras instituições. A Associação Portuguesa de Economia da Saúde, sediada na Escola Nacional de Saúde Pública, reúne os principais académicos e profissionais que reflectem sobre esta área, sendo produzidos no seu âmbito um conjunto significativo de *working papers*. Já o Observatório Português dos Sistemas de Saúde, que produz os frequentemente citados na comunicação social *Relatório da Primavera* e *Relatório do Outono*, assenta numa rede constituída pela Escola Nacional de Saúde Pública e por outras instituições. A escolha de membros do Governo e de titulares de altos cargos públicos é por vezes feita de entre académicos da área.

No âmbito da Educação superior é de referir que em termos nacionais o Conselho Nacional da Educação, a Fundação das Universidades Portuguesas (instituída pelo CRUP) através do CIPES – Centro de Investigação das Políticas de Ensino Superior, com o qual colabora um largo número de investigadores, sobretudo universitários, e, em domínios específicos a ADISPOR, instituída pelo Conselho Coordenador do Institutos Superiores Politécnicos, e a Associação Portuguesa para a Qualidade têm contribuído para a reflexão sobre as problemáticas do ensino superior. Alguns colaboradores do CIPES e em particular

o seu Presidente, Alberto Amaral, ex-Reitor da Universidade do Porto e presidente da Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior à data em que concluímos a nossa investigação, e Pedro Teixeira, da Faculdade de Economia da mesma Universidade, publicam frequentemente no quadro da OCDE ou noutras instâncias internacionais trabalhos em co-autoria com investigadores estrangeiros. A Universidade de Aveiro foi pioneira na criação de um mestrado sobre ensino superior. Para os investigadores que têm publicado no quadro do CIPES, o *New Public Management* é uma referência habitual e as reformas por ele inspiradas um objecto de investigação. Nos trabalhos publicados emergem contudo tanto perspectivas aparentemente favoráveis como perspectivas críticas, não se estando de forma nenhuma perante um *think tank* comprometido com a introdução do *managerialismo* nas instituições de ensino superior português. Salvo casos pontuais, o recrutamento de titulares de cargos políticos e de altos cargos públicos da administração do ensino superior não tem sido feito de entre os académicos desta área.

Quanto à Educação não superior, por muito que se exponham à execração pública “os técnicos do Ministério”, em parte professores ou ex-professores colocados nos seus Departamentos Centrais, as áreas de educação das Universidades e Institutos Politécnicos são responsáveis por grande parte da reflexão e dos contributos para o sector (Rodrigues, 2010: 317-321). O Ministério contou com um Gabinete de Estudos que se tornou conhecido desde a época marcelista. É frequente os titulares de cargos políticos e de altos cargos públicos serem recrutados no sistema do ensino superior (Nunes, 2003: 120). E é de realçar o espaço de reflexão, debate e divulgação de publicações que representa na Educação superior e não superior o Conselho Nacional de Educação cujo Presidente é eleito pela Assembleia da República.

2.3.5. Papel do contacto com experiências estrangeiras e com organizações internacionais.

A Administração Pública portuguesa esteve em ligação com o Instituto Internacional de Ciências Administrativas quase desde a criação deste (Moschopoulos, 2005), sendo que alguns dos momentos de reflexão interna dos seus serviços visaram preparar contributos a apresentar nos Congressos Internacionais de Ciências Administrativas pela secção portuguesa, como foi o caso do debate sobre empresas do Estado realizado pela Direcção – Geral da Contabilidade Pública em 1953. Admitimos que a criação em 1951 da Comissão Central de Inquérito e Estudo da Eficiência dos Serviços Públicos, tenha tido alguma inspiração na criação em 1949 nos EUA da primeira Comissão Hoover. Quanto à OECE / OCDE, segundo José de Sousa Mendes, terá prestado alguns apoios nos anos de 1960 aos

estudos sobre reforma administrativa (Mendes, 1999). Com a constituição em 1967 do Secretariado da Reforma Administrativa estes apoios foram valorizados. Refere Júlio Dá Mesquita Gonçalves

Nos anos 60, não dispondo de trabalhos nacionais extra-jurídicos que os inspirassem, os técnicos do Secretariado da Reforma Administrativa lançaram-se ao estudo da informação teórica externa, abordaram as ricas experiências da Itália, de Espanha, da Bélgica, da Suécia, do Reino Unido, da Venezuela, do Brasil (aqui com particular devoção pelas figuras de Getúlio Vargas e Hélio Beltrão) e sonharam para Portugal com uma Administração Pública verdadeiramente nova e descomprometida com o passado (Gonçalves, 1999: 33).

O próprio Instituto Português de Ciências Administrativas não só participou nos Congressos Internacionais de Modernização Administrativa e nas mesas redondas entre Congressos, como esteve presente em encontros internacionais, e convidou personalidades estrangeiras a proferir conferências em Portugal, todas relatadas no seu Boletim *Ciências Administrativas*.

No pós-25 de Abril a primeira grande iniciativa polarizadora de contactos com experiências de outros países e economistas estrangeiros terá sido a Primeira Conferência Internacional sobre Economia Portuguesa realizada em Outubro de 1976 numa organização da Fundação Calouste Gulbenkian com o apoio do *German Marshall Fund of the United States*, iniciativa reeditada em 1979 e orientada para a discussão da adesão à CEE, com apoios do Banco Mundial e da OCDE. A própria preparação da adesão e os pedidos de apoio ao FMI foram ocasião de outros contactos internacionais.

O contacto com experiências estrangeiras de privatização e de reformas da Administração Pública inspiradas no *New Public Management* decorreu sem grandes desfasamentos. Em matéria de privatização foram perfilhados no conjunto dos processos todos os objectivos e adoptados todos os modelos presentes nas experiências do Reino Unido e de França, estudadas em Portugal, e mesmo evitado o erro apontado ao processo britânico de privatizar sem garantir primeiro a regulação do mercado (Santos, 2000).

Quanto às reformas da Administração Pública o papel atribuído à qualidade e à difusão da filosofia do *Total Quality Management* (TQM) são relacionáveis com a experiência britânica contemporânea, embora o movimento pela qualidade seja muito mais antigo, mesmo em Portugal, onde o Sistema Nacional de Gestão da Qualidade de 1983, aplicável essencialmente às empresas, é uma iniciativa do Estado, através do Ministério da Indústria, Energia e Exportação do terceiro Governo da Aliança Democrática, segundo Governo Balsemão. A Direcção – Geral da Qualidade havia sido criada em 1977. Entre os protagonistas nacionais da introdução da problemática da qualidade na Administração Pública considera-se que o movimento em Portugal foi paralelo ao de outros países mas não influenciado por eles.

A Comissão para a Qualidade e Racionalização na Administração Pública reuniu, a propósito das experiências que ocorriam em vários países, com um responsável da OCDE (F. Lacaze), que embora encorajando a introdução de mecanismos de mercado, salientou não existirem análises custo-benefício sobre as experiências existentes e, a propósito da experiência dos E.U.A, com o Professor Denhardt que viria a ser um dos expoentes do *New Public Service* (Comissão para Qualidade e Racionalização na Administração Pública, 1994). Esta prudência pode explicar em parte por que razão os trabalhos da Comissão não foram seguidos de um programa de medidas inspiradas no NPM. A experiência neozelandesa do fim dos anos de 1980 não passou despercebida, aliás numa conferência do CEGE – Centro de Estudos de Gestão, em 1992, sem qualquer ligação com o Secretariado para a Modernização Administrativa, o único convidado estrangeiro foi o neozelandês David Rushforth (Rushforth, 1992). A Secretária de Estado Isabel Corte-Real esteve presente em algumas realizações internacionais (Corte-Real, 1995 a, 1995 b) e membros da equipa do Secretariado colaboraram em eventos do Instituto Internacional de Ciências Administrativas.

Com a ampliação do estudo destas experiências, passaram a ser convidadas outras personalidades estrangeiras, como Christopher Pollitt, Colin Talbot, Yehezkel Dror e Walter Kickert, para conferências em instituições do ensino superior e, a partir de 2000, para os Congressos Nacionais da Administração Pública organizados pelo INA.

A partir do momento em que, com o Tratado da União Europeia, se aprofunda a coordenação das políticas económicas, as questões relativas a Administração Pública começam a ser discutidas tanto no plano horizontal, como no plano sectorial, sendo a troca de experiências feita tanto no quadro da União Europeia como no quadro da OCDE, e por vezes conjuntamente. No plano das políticas de administração pública de carácter horizontal é de referir, que em Portugal se presta atenção aos modelos EQFM e CAF para efeitos de avaliação de desempenho de serviços públicos (Carapeto e Fonseca, 2005: 37-76; Rocha, 2006 a: 80-93; Silvestre, 2010: 226-230) bem como a estudos comparados sobre vínculos (Bossart *et al*, 2001) ou sobre avaliação de desempenho de funcionários (Fernandes, 2006). O Colóquio Internacional sobre Função Pública realizado em Lisboa em 2006, numa altura em que se lança uma nova reforma de vínculos, carreiras e remunerações, foi uma iniciativa articulada com o Instituto Europeu da Administração Pública e a OCDE.

Na Saúde, onde o papel do Sistema das Nações Unidas, através da Organização Mundial de Saúde, é de referir também o processo de acreditação das unidades hospitalares, segundo prática iniciada nos Estados Unidos e que a partir de 1999 contou em Portugal com a colaboração do *King's Fund Health Quality Service* (Rocha, 2006a: 115-136) participando alguns hospitais no *International Quality Indicator Project* do Maryland, EUA

(Matos e Ramos, 2009: 60-61). De notar que o Observatório Português dos Sistemas de Saúde se relaciona com o Observatório Europeu dos Sistemas de Saúde.

Em relação à Educação Superior e não Superior os governos socorrem-se sobretudo da OCDE embora os encontros europeus do Processo de Bolonha tenham acabado por criar uma dinâmica própria.

2.4. Síntese conclusiva.

O modelo que considerámos sobrepõe-se com facilidade ao modelo Pollitt – Bouckaert com a especificidade de, na esfera económica e social, serem muito fortes os condicionalismos que requerem a adopção de políticas sócio – económicas adequadas, e de, na esfera política, serem pelo menos até um período recente, débeis os *inputs* relativos a ideias de gestão pública e as pressões dos cidadãos sobre o sistema político, e pouco definidas as orientações que efectivamente vêm a ser perfilhadas pelo sistema político, que sabem que para as concretizar se têm de apoiar na própria Administração Pública, com envolvimento crescente é certo, de consultoria profissional, e por vezes com recurso à auscultação de líderes de opinião e de grupos de interesses ou até à sua participação na preparação de propostas de mudança.

Os programas de mudança inicialmente esboçados e implementados sob a etiqueta de Reforma Administrativa, Modernização Administrativa ou Reforma do Estado e da Administração Pública, isto é, até 2001, visaram melhorar a administração pública tradicional, torná-la sensível aos grandes objectivos nacionais, em particular aos imperativos de desenvolvimento, orientá-la para o utente e permitir a este partilhar dos ganhos de eficiência, valorizar o serviço público e formar adequadamente os funcionários, que beneficiaram de uma generalização e consolidação do modelo estatutário. Embora se utilizem algumas ideias que contemporaneamente se podem identificar com as do *New Public Management*, há preocupações com a cidadania que se ligam à visão do que mais tarde viria a ser denominado como *New Public Service*. É certo que sob o terceiro governo de Cavaco Silva (1991-1995) há, a propósito das propostas inspiradas pelo movimento pela qualidade, e dos trabalhos da Comissão para a Qualidade e Racionalização, referências explícitas a abordagens próprias do *New Public Management*, temperadas no entanto por uma constante referência ao *serviço público*.

A partir de 2001 o Governo de Durão Barroso e os de José Sócrates parecem avançar com processos de empresarialização em vários domínios, que serão analisados nos Capítulos seguintes, fazendo o documento programático sobre Reforma da Administração Pública aprovado pelo primeiro uma referência expressa ao *New Public*

Management, mas a própria necessidade de recentralização que decorre das dificuldades económicas e financeiras tende a reduzir o espaço efectivamente deixado disponível para a gestão empresarial.

Daí que em termos gerais nos pareça adequado concluir que durante todo o período estudado emergiram sucessivamente dois programas de Reforma Administrativa, sendo o segundo mais descentralizador e “empresarial”, mas cujas propensões neste domínio acabam por ser limitadas e até frustradas pelas preocupações dos programas de recentralização que foram aplicados em alguns momentos, já referenciados no Quadro 1.4..

Quadro 2.2. Dinâmicas de mudança

	Ideias-chave	Contexto político, económico e social	Documentos de orientação	Pólos de Reflexão
Estado Novo (1926-1974)	Estado corporativo Fomento económico Estado social, reforma administrativa	Crise das Finanças Públicas Ditadura que se institucionaliza Salazar, o Chefe II Guerra Mundial Plano Marshall Adesão à NATO Adesão à EFTA Guerra em África Marcelo Caetano sucede a Salazar	Constituição Política de 1933 Estatuto do Trabalho Nacional Planos de Fomento Leis de Meios	Congresso da Indústria Portuguesa Congresso dos Engenheiros Secção Portuguesa do Instituto Internacional de Ciências Administrativas Comissão Central de Inquérito e Estudo da Eficiência dos Serviços Públicos Direcção-Geral da Contabilidade Pública Secretaria-Geral da PCM Secretariado Técnico da PCM e CTIPIE / GT 14 Secretariado da Reforma Administrativa / S Geral da PCM Instituto Português de Ciências Administrativas
Revolução de Abril e consolidação do regime democrático (1974-1985)	Estado democrático, Controlo do poder económico pelo poder político	Democratização / Descolonização / Redistribuição de rendimentos / Inflação / Desequilíbrio externo / Intervenções FMI 1978 e	Programa do MFA, documentos do processo revolucionário, CRP de 1976 e Revisão de 1982	S.E. A Pública / M. Reforma Administrativa Revista da Administração Pública CIRAP – Comissão Interministerial de Reestruturação da AP IED/CEEPS

		1983		
Governos de Cavaco Silva	Menos Estado, melhor Estado	Início da integração nas Comunidades Europeias Reflexos da crise europeia dos anos 90 Tratado da U. Europeia - 1991	Programas de Governo PCEDED Revisão Constitucional de 1989 Reforma da Contabilidade Pública / Reforma da Administração Financeira do Estado GOPs de 1992 e 1993	Secretariado para a Modernização Administrativa Congressos da Modernização Administrativa DGCPública / I. Informática do MF Comissão para a Qualidade e Racionalização da Administração Pública.
Governos de António Guterres	Reforma do Estado e da Administração Pública (XIV Governo) Estado Regulador	Pacto de Estabilidade / Euro	Programas do Governo, especialmente XIV	Estados Gerais para uma Nova Maioria Instituto para a Inovação para a Administração do Estado Grupo de Trabalho para os Institutos Públicos ECORDEP
Governo de Durão Barroso	Reforma da Administração Pública	Crise orçamental	Programa do XV Governo RCM 54/93	Manifesto dos Economistas para as eleições de 2002 Estrutura de missão para a Reforma da Administração Pública Congressos Nacionais da A. Pública / INA Seminários da Presidência da República Compromisso Portugal

<p>Governos de José Sócrates</p>	<p>Modernização da Administração Pública</p>	<p>Crise orçamental – Défices excessivos</p> <p>Crise mundial de 2008/2009 e nova crise orçamental</p> <p>Resgate FMI /UE</p>	<p>Programa do XVII Governo</p> <p>PRACE</p> <p>LVCR e RCTFP</p> <p>Memorando de Acordo com a Troika</p> <p>(Com Passos Coelho</p> <p>PREMAC</p> <p>Estratégia Orçamental / Lei sobre Implementação da LEO)</p>	<p>Novas Fronteiras</p> <p>Comissão Técnica do PRACE e grupos de trabalho</p> <p>Congressos Nacionais da A. Pública / INA</p> <p>DGAP / DGAEP</p> <p>Gerap / I. Informática do MF</p>
---	--	---	---	---

CAPÍTULO III - ECONOMIA: A ORIENTAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS PARA O MERCADO.

3.1. Introdução.

A evolução para uma perspectiva de gestão empresarial, traduz-se, em termos de *economia* das organizações públicas, ou seja, da sua *lógica de funcionamento*, numa orientação para o mercado, que pode literalmente dar lugar a passar a organização a vender a sua produção no mercado, mas também pode concretizar-se na criação dos chamados *quase mercados ou mecanismos tipo mercado*, ou, de forma mais mitigada, numa maior atenção às necessidades dos *públicos* com que a organização está em contacto. Esta evolução pode dar origem ou não a privatização.

Fala-se de *organização* para abranger as situações em que duas ou mais pessoas cooperam para alcançar objectivos comuns, contemplando tanto os casos em que a organização vende os bens e serviços produzidos no mercado como aqueles em que assim não sucede. A própria literatura académica e os planos de estudos das instituições de ensino superior hesitam entre a denominação *organização* e a denominação *empresa*. É frequente, para se considerar que uma determinada organização tem, do ponto de vista da sua lógica de funcionamento, características empresariais, especificar três condições: que a organização produza *bens e serviços comercializáveis*, que exista *equilíbrio de exploração*, que tenha *fins lucrativos*. Talvez possamos caracterizar as organizações que não obedecem a todos os requisitos enunciados como “empresas imperfeitas”, do ponto de vista económico, ou como quase-empresas¹.

O primeiro requisito, que a organização produza *bens e serviços comercializáveis*, permite distinguir o sector empresarial das chamadas administrações públicas e administrações privadas, que produzem serviços que em regra não são comercializáveis. Existe no entanto uma importante zona cinzenta entre as duas situações, integrada pela produção de *bens e serviços que são comercializáveis mas não são de facto comercializados*, porque a organização considera que não deverão ser objecto de venda e dispõe de fontes alternativas de financiamento, ou que são comercializados a um preço muito inferior ao custo real, e *pelos bens e serviços essencialmente produzidos para outros departamentos do Estado* (tais como os estabelecimentos fabris militares que trabalhem só para as Forças Armadas, as oficinas tipográficas e as editoriais que trabalhem quase exclusivamente para os respectivos ministérios) sem que, por razões de ordem jurídica ou

¹ As formas jurídicas que suportam a empresa ou organização serão objecto de abordagem no capítulo seguinte.

contabilística as dotações atribuídas sejam tratadas como receitas de exploração (*organismos auxiliares* na terminologia inicialmente adoptada pela ONU).

No que diz respeito ao segundo requisito, a exigência de *equilíbrio de exploração*, isto é, de equilíbrio entre receitas de exploração geradas pela actividade da organização e despesas de exploração, é também por vezes associada à natureza empresarial, mesmo quando estão em causa organizações públicas².

O terceiro requisito, a exigência de *fins lucrativos*, está tradicionalmente associada às características das empresas privadas (e por esse motivo ainda se fala de *instituições particulares sem fins lucrativos* embora o SEC adopte a denominação *administrações privadas*) e até a visões doutrinárias³. Hoje em dia, contudo, as preocupações com a responsabilidade social das empresas, se não eliminam a necessidade de remunerar os titulares e financiar novos investimentos, pelo menos atenuam a pressão no sentido da maximização do lucro. Em Portugal, quer as empresas públicas do regime das bases gerais de 1976 quer as entidades públicas empresariais do regime adoptado em 1999⁴, estavam (estão) obrigadas à remuneração dos capitais estatutários.

O desejo de orientação das organizações para o mercado, pode, sem ir tão longe, levar o poder político a sujeitá-las a um enquadramento, designadamente em termos de financiamento, que as induza a comportarem-se como se estivessem no mercado, em condições idealmente próximas da concorrência perfeita, criando os chamados *quase-mercados ou mecanismos de tipo mercado* (MTM), também qualificados como *contratos internos* (Silvestre, 2010: 171-178, 184-185). De acordo com uma sistematização da autoria de Ben Jongbloed retomada em vários trabalhos publicados em *Markets in Higher Education. Rhetoric or reality* (Teixeira et al, 2004a, 2004b), há oito condições que devem ser preenchidas para se ter um mercado, ou sejam, as *Quatro Liberdades dos Prestadores de Serviços* (Liberdade de Entrada, Liberdade para Especificar o Produto, Liberdade para Usar os Recursos Disponíveis, Liberdade para Determinar os Preços) e as *Quatro Liberdades dos Consumidores* (Liberdade para Escolher o Prestador de Serviços, Liberdade

² Embora a administração autárquica e o correspondente sector empresarial não vão ser tratados no âmbito do presente trabalho, assinalamos que tanto o Código Administrativo de 1936 como o de 1940 obrigavam os serviços municipalizados ao equilíbrio de exploração.

³ Nos finais da década de 1980 ainda um Conservador do Registo Predial, segundo tomámos conhecimento no exercício de funções dirigentes na Direcção-Geral do Património do Estado, se recusava a registar a favor do Estado a doação de um terreno de onde uma empresa de obras públicas havia extraído materiais de construção, argumentando que as sociedades têm fins lucrativos, incompatíveis com tais “liberalidades”.

⁴ DL 260/76, de 8-4 e DL 558/79 de 17-12.

para Escolher o Produto, Informação Adequada sobre Preços e Qualidade, Pagamento Directo de Preços que Cubram a Totalidade dos Custos).

Na mesma obra afirma-se que a introdução de *quase mercados* decorre de uma combinação de três vectores principais, sendo o primeiro a *promoção de concorrência entre os prestadores de serviços*, o segundo a *privatização*, seja pela emergência de um sector privado, seja pela privatização de certos aspectos das instituições públicas e o terceiro a *promoção da autonomia económica das instituições* reforçando a sua capacidade de resposta e a articulação da oferta e da procura de factores e de produtos (Teixeira *et al*, 2004 a). O texto citado visa o sector da Educação (e qualifica as instituições de ensino superior como empresas), mas em boa verdade podemos aplicar a sistematização apresentada a outros sectores.

Quanto à maior orientação para as necessidades dos públicos sem introdução necessária de mecanismos de mercado ou de tipo mercado, está estreitamente ligada às propostas do movimento pela qualidade, levando à identificação, para cada organização, dos respectivos *públicos*, que poderão ser *internos* ou *externos*, sendo que os externos poderão corresponder em parte a consumidores, designados como *utentes* ou mesmo como *clientes*. Introduce-se o conceito de *produto* para a caracterização do que são de facto meros outputs administrativos produzidos em regime de monopólio legal sem contrapartida monetária ou com contrapartida numa *taxa* que é um *preço autoritariamente fixado, não formado num mercado nem em condições equiparáveis às de um mercado*. A medição da *produção* e a elaboração de *cartas de qualidade* ou *compromissos de qualidade* é também frequente. A orientação para o utente traduz-se na preocupação de fornecer *produtos* com melhor qualidade e de tornar os contactos do *cliente* com a Administração Pública mais fáceis e reduzir o tempo de resposta desta, o que pode representar para o interessado uma vantagem económica apreciável.

Para efeitos do que segue consideraremos como privatização em sentido restrito, a *transferência da titularidade de partes sociais ou de activos físicos* e como privatização em sentido amplo, a *transferência temporária de gestão de uma organização ou activo, a privatização da actividade* e o *contracting-out*.

3.2. Separação entre prestação de serviços, financiamento e regulação. Distinção entre empresarialização e privatização.

Quando se fala de orientação para o mercado, tem-se geralmente em mente uma situação em que não haja distorções originadas pela *organização dos mercados*, ou seja, que, desejavelmente, estes funcionam em concorrência perfeita, nem pelas *características*

técnicas associadas à produção dos bens, nem por falhas de informação ou por falhas de racionalidade dos consumidores, sendo na ausência destas condições comum a intervenção do Estado, assumindo quer a prestação do serviço (produção pública), quer o financiamento dos custos incorridos com a produção (provisão pública), quer uma intervenção correctora dos comportamentos dos agentes económicos (regulação).

Teoria dos bens públicos (ou dos serviços colectivos) e regulação

São relativamente bem conhecidas a teoria e prática da defesa da concorrência em relação a bens correntemente disponibilizados pelo mercado, e as intervenções que colocam *bens sob tutela* quando o poder político não se conforma com a falta de informação ou a falta de racionalidade do consumidor e decide interferir com o exercício das respectivas preferências, seja criando melhores condições de informação, seja incentivando ou desincentivando o consumo por via de instrumentos financeiros (subsídios ou impostos) seja tornando obrigatórios ou proibidos certos comportamentos. Já as *falhas de mercado* decorrentes das características técnicas dos bens necessitam de referência mais desenvolvida.

Apoiando-nos sobretudo em Richard Musgrave, Joseph Stiglitz, e Luc Weber, podemos distinguir *bens e serviços individuais*, que obedecem à tripla condição de *rivalidade no consumo* (a utilização por parte de um consumidor reduz a quantidade disponível para os outros consumidores), *exequibilidade de exclusão* (o produtor tem um grau de domínio sobre o bem ou serviço produzido que lhe permite excluir quem não esteja disposto a pagar o preço, e essa exclusão é técnica e economicamente exequível), e *opcionalidade* (o consumidor é livre de utilizar ou não o bem), e *bens ou serviços colectivos*, a quem falta alguma destas características, e aos quais correspondem portanto uma não-rivalidade no consumo, uma inexecuibilidade de exclusão, e uma não-opcionalidade, denominando-se *bens ou serviços colectivos puros* os que não preenchem nenhum dos requisitos dos bens individuais (Musgrave e Musgrave, 1973: 51-82; Stiglitz, 1998: 119-144; Weber, 1978: 83-128).

A ausência de rivalidade no consumo, pode estar associada à *indivisibilidade da oferta* (caso típico de um serviço que só é possível criar mediante um investimento em infraestrutura), sendo comum encontrarem-se situações em que ela se verifica até um limite de congestionamento, ultrapassado o qual se verifica já existência de rivalidade, e sobretudo quando aliada à ausência de opcionalidade, cria uma situação em que não há revelação de preferências, sendo impossível que o mercado guie as decisões de produção e estabeleça preços. Aos bens e serviços individuais podem estar associadas *externalidades positivas* ou

negativas, sendo que a existência de tais externalidades pode ser encarada como configurando uma situação de *produção conjunta* de bens ou serviços colectivos (as próprias externalidades) com os bens e serviços individuais a que estão associadas.

A nossa opção pela utilização da terminologia *bens e serviços colectivos / bens e serviços individuais, bens sob tutela* (Weber, *idem*) em detrimento da mais consagrada, designadamente na literatura anglo-saxónica, *bens públicos / bens privados, bens de mérito* (Musgrave e Musgrave, *idem*), visa afastar a argumentação *circular* que frequentemente subjaz à discussão destas matérias: para não ir mais longe, é frequente ouvirmos dizer que “bens públicos” são bens custeados pelo Estado ou até bens produzidos pelo Estado, e confundir *exequibilidade (técnica ou económica) da exclusão*, com exclusão efectiva. Embora seja raro que estes conceitos sejam em Portugal utilizados no espaço público encontrámo-los em artigos sobre a rede de estradas⁵. Também nos afastamos da abordagem destas questões através de uma tipologia das *necessidades*, comum nas obras jurídicas, uma vez que não consideramos fácil distinguir *necessidades colectivas* (necessidades da colectividade? necessidades sentidas por que se vive em colectividade? necessidades sentidas por todos?) de *necessidades individuais*, e preferimos falar de *bens de consumo opcional* em lugar de *necessidades de satisfação activa* e de *bens de consumo não opcional* em lugar de *necessidades de satisfação passiva*.

Se o mercado falha, ou os beneficiários directos se entendem para que o bem ou serviço seja apesar de tudo disponibilizado, o que tanto pode dizer que se quotizam para que um terceiro se encarregue da sua produção, como que asseguram eles próprios a organização da produção⁶, ou, sobretudo se a escala em que o bem deve ser disponibilizado inviabiliza esta concertação, o Estado intervêm e decide ou financiar os produtores (provisão pública, produção privada), ou encarregar-se ele próprio da produção (provisão pública, provisão pública). Esta a função *afecção de recursos* de Richard Musgrave que se complica uma vez que, pretendendo o Estado assegurar também uma *redistribuição* (outra das funções de Musgrave) pode fazê-lo quer através quer da utilização de impostos e transferências, quer através da subsidiação / imposição explícita dos bens e serviços produzidos, quer de forma implícita, quando opta por financiar os bens e serviços produzidos por organizações públicas por receitas lançadas segundo o princípio da capacidade contributiva (Buchanan e Musgrave, 1999)⁷. Recorde-se que esta redistribuição

⁵ “Crítica aos excessos do utilizador – pagador” de Helena Garrido, *Diário Económico* de 18-3-2005. “As estradas desertas...” de Manuel Agria, *Expresso* de 1-1-2009.

⁶ Tal como se verifica na cooperação entre vizinhos ou na constituição de clubes.

⁷ A caridade individual ou veiculada por instituições de beneficência pode não assegurar uma cobertura suficiente das necessidades.

de rendimentos ou disponibilização de ajudas em espécie também pode ser da responsabilidade de particulares e das suas organizações.

Durante muito tempo a expansão das despesas públicas foi justificada pelas falhas de mercado (função afectação) e pela necessidade de atender às necessidades dos particulares carenciados (função redistribuição, Estado Social). A expansão das organizações públicas foi justificada pela aparente maior facilidade em fazer cumprir os objectivos e em controlar os custos, uma vez que o poder político tudo poderia regular por via hierárquica. Todavia, por um lado é *impossível, em termos operacionais, determinar qual a proporção de financiamento que uma determinada situação de falha de mercado deve implicar*, por outro o processo político de decisão orçamental, em si limitado pelas regras de votação (Arrow, 1978) e influenciado pelos dirigentes, pelas classes profissionais e por grupos de pressão, não é um bom substituto do mercado (Buchanan e Musgrave, 1999). E, afinal, a opção por “fazer dentro” do Estado origina aumento dos encargos de estrutura, crescimento de efectivos, encargos de coordenação acrescidos.

Nasce daqui a ideia da separação entre *prestação de serviços, financiamento e regulação*. Mesmo nos sectores em que se regista uma elevada provisão pública, é possível que a produção seja assegurada por produtores privados (empresas ou instituições particulares sem fins lucrativos) e/ou que os produtores públicos se orientem para o mercado, limitando-se o Estado a assegurar o financiamento e a *regulação*. Esta última, longe de se cingir à edição de regras gerais e abstractas tratando todos os operadores por igual (regulamentação clássica) pressupõe o exercício simultâneo de competências *legislativas / regulamentares, executivas e jurisdicionais / quase judiciais*, podendo conduzir à definição de regras aplicáveis apenas a um caso concreto ou penalizar especificamente o operador com posição dominante no mercado se tal for necessário para assegurar um grau adequado de concorrência (*regulação assimétrica*).

A reestruturação da intervenção do Estado *no sector empresarial* pode passar pela cisão de grandes empresas públicas sectoriais que se acreditava inicialmente poderem ter um papel simultâneo de prestação de serviços e de regulação (Majone, 1996: 17-24) como de facto sucedeu em Portugal tanto no Estado Novo como após as nacionalizações de 1974/76, criando-se em seu lugar várias empresas produtoras e várias empresas distribuidoras e promovendo-se a concorrência entre elas (obrigando as que detivessem *monopólios técnicos ou naturais* a permitir a utilização dos seus meios para que as outras pudessem aceder aos respectivos clientes) e pela criação de órgãos reguladores especialmente mandatados para promover uma concorrência efectiva, se necessário em prejuízo do operador “histórico”, dito *incumbente*, às vezes ainda responsável pelo *serviço universal*, ou pelo papel de *prestador de último recurso*, quando o cliente não consiga

contratar com os restantes operadores. Tal sucedeu por exemplo com as chamadas indústrias de rede (Gonçalves, 1999: 15-19).

Sectores sociais e mercado

O Estado Social, diz Vital Moreira, não exige nem a produção pública nem a provisão pública dos serviços económicos:

Diga-se à partida que a ideia de Estado social só requer que esses serviços básicos sejam acessíveis a toda a gente (princípio da universalidade), independentemente do lugar de residência e dos meios económicos. Mas não impõe o seu fornecimento directo pelo Estado (ou as regiões e municípios), nem tão-pouco a sua prestação geral abaixo do custo de produção, muito menos a título gratuito. Tirando os serviços públicos “não económicos”, fora do mercado, que entre nós a Constituição impõe que sejam prestados pelo Estado de forma gratuita (ou quase gratuita), como a educação e a saúde, ou que são financiados por um fundo público de base contributiva mas de natureza repartitiva (como a segurança social), o princípio do Estado social apenas impõe o fornecimento público gratuito daqueles serviços ou equipamentos que por natureza o mercado e a iniciativa privada não proporcionam, ou só limitadamente o fazem (caso das bibliotecas, dos equipamentos desportivos, etc).⁸

Já o mesmo não sucederia, segundo este autor, em relação aos serviços “não económicos”:

Primeiro, se levassem até ao fim a lógica liberal contra o Estado, deveriam defender a privatização integral do ensino e o seu pagamento pelos utentes, admitindo, quando muito, a subsídio pública dos que não podem pagar os encargos do ensino. Segundo, entre nós, como em muitos outros países, o ensino é um serviço público que não está no mercado (não sendo por acaso que não integra o "mercado interno" no âmbito da UE). Por isso não faz sentido invocar igualdade de concorrência entre escolas públicas e privadas, tal como não o faz no caso dos hospitais públicos e privados, teatros públicos e privados, bibliotecas públicas e privadas, polícia pública e polícias privadas, etc. Há sem dúvida espaço para um mercado privado no ensino, desde que fora do espaço do serviço público de ensino e sem ser à custa deste. Numa "economia social de mercado" nem tudo está sujeito ao império do mercado⁹.

O facto é que há quem defenda a existência de um mercado privado destes serviços, assegurando o Estado o financiamento das organizações privadas, nos mesmos termos que as organizações públicas, ou até a privatização destas, reduzindo-se o Estado à função de financiamento e regulação. O preenchimento das condições de Jongbloed sobre as *Oito Liberdades* corresponderia exactamente à colocação no mercado destes serviços.

⁸ “Sustentabilidade financeira”, *Público* de 18-5-2010.

⁹ “À conta do Orçamento”, *Público* de 1-1-2011.

Também Mozzicafreddo elege os sectores sociais como núcleo do interesse público na sua actual definição “...os serviços considerados, neste espaço e tempo contigente, essenciais à preservação do núcleo duro do interesse público, tais como o sistema de educação considerado obrigatório (até ao 12º ano), o de saúde pública, da coesão social e equidade das políticas públicas ou, ainda, o das condições de inovação e investigação tecnológica para o desenvolvimento económico, importa que a orientação e, nalgum dos casos, a execução, seja mesmo directa ou indirectamente responsabilidade pública” (Mozzicafreddo, 2007: 33-34).

Acepções de privatização

Não qualificamos como privatização toda e qualquer transposição de elementos da gestão empresarial. Consideraremos, para efeitos do que segue, como *privatização em sentido restrito*, a *transferência para privados da titularidade de partes sociais* representativas de direitos sobre entidades públicas ou *da titularidade de activos físicos* orientados para a produção, isto é, essencialmente, de estabelecimentos, e como formas de *privatização em sentido amplo* a *transferência temporária da gestão* de uma entidade pública ou de um estabelecimento para privados, através de *contrato de cessão de exploração* ou de *contrato de gestão*, ou de *mera gestão* de um activo, por *arrendamento* ou *aluguer*, a *privatização da actividade*, traduzida na *abertura de um determinado sector à iniciativa privada* ou na *autolimitação das entidades públicas* na realização de novos investimentos ou na conquista de quota de mercado, e ainda o *contracting-out*.

Este último, referente quer a organizações públicas específicas, quer aos subsistemas públicos dos sectores em que estas se integram e que se traduz na decisão de, continuando a assumir a responsabilidade pela prestação do serviço, encomendar fora a respectiva produção, de preferência a efectuar investimentos de reforço de capacidade, pode relevar tanto de uma *lógica puramente empresarial* (muitas empresas adoptam esta estratégia para limitar o seu crescimento orgânico, factor de rigidez e de aumento da complexidade da sua gestão) como de uma *lógica privatizadora* (reduzir o peso do sector público, abrir novas oportunidades de negócio a privados) ou até mista.

Na sistematização por nós adoptada, as *parcerias público-privadas* revestem-se de um carácter misto: por um lado podem representar uma privatização de actividade, renunciando o Estado a criar novas organizações públicas, por outro, em termos dos subsistemas públicos específicos em que se inserem representam uma forma de *contracting-out*, uma vez que o Estado continua nominalmente a responder pela satisfação das necessidades, com apoio no investimento ou em outras contribuições do contratado. Se

bem que, quando se crie um estabelecimento que acabe por reverter para a parte pública da parceria, como sucede em muito casos de concessão, esta privatização acabará por se revelar puramente temporária. Veja-se a definição legalmente adoptada em Portugal:

Para os efeitos do presente diploma, entende-se por parceria público-privada o contrato ou a união de contratos, por via dos quais entidades privadas, designadas por parceiros privados, se obrigam, de forma duradoura, perante um parceiro público, a assegurar o desenvolvimento de uma actividade tendente à satisfação de uma necessidade colectiva, e em que o financiamento e a responsabilidade pelo investimento e pela exploração incumbem, no todo ou em parte, ao parceiro privado¹⁰.

Quanto às políticas de *empowerment* do consumidor para escolher o produtor independentemente da sua natureza pública ou privada, seja através de regras de celebração de contratos de prestação de serviços / subsídição não discriminatórias, quer através de deduções fiscais independentemente do local de realização da despesa, quer através de *vouchers*, quer ainda simplesmente suprimindo ou aligeirando regras de competência territorial de intervenção das organizações públicas, não as consideramos formas de privatização, sem embargo de serem úteis para consolidar a situação dos produtores privados ou privatizados e para criar um clima de efectiva concorrência entre produtores.

3.3. Progresso da orientação para o mercado.

3.3.1. Estado Novo. Da desintervenção ao desenvolvimentismo.

O início do período caracteriza-se, no que diz respeito ao sector público empresarial, por uma combinação de várias formas de privatização em sentido amplo: redução da escala de actividade da Imprensa Nacional à qual são reservados os trabalhos do Estado “a que não pode faltar certo cunho de autenticidade que os acredite ou imponha” e que “em regra não trabalhará para os particulares”¹¹ e extinção da Imprensa da Universidade de Coimbra para que o Estado não seja desnecessário e inconveniente concorrente à indústria privada¹² o arrendamento (posteriormente transformado em concessão) em 1927 dos caminhos de ferro do Estado à CP, a regulamentação severa dos serviços municipalizados pelas versões de 1936 e de 1940 do Código Administrativo. Nuno Valério vê aqui apenas um programa de abandono de intervenções económicas específicas (Valério, 1994: 476-478). No entanto o

¹⁰ DL 86/2003, de 26-4.

¹¹ Dec. 24 437, de 29-8-1934.

¹² Dec. 24 124, de 30-6-1934.

Estatuto do Trabalho Nacional prescrevia que “o Estado deve renunciar a explorações de carácter comercial ou industrial mesmo quando se destinem a ser utilizadas no todo ou em parte pelos serviços públicos, e quer concorram no campo económico com as actividades particulares, quer constituam exclusivo”.

O facto é que, imbuído do mesmo espírito, ainda em 1947 o legislador da reorganização dos estabelecimentos fabris militares proclama:

O Ministério da Guerra só terá na sua dependência os estabelecimentos ou organizações industriais e comerciais indispensáveis ao provimento das necessidades de defesa nacional que não possam ser satisfeitas por intermédio de empresas privadas ou os que convenha reservar, total e parcialmente, para mais perfeita eficiência da força armada, no que diz respeito a rapidez de acção e segurança ou manutenção de segredo em assuntos relativos à mesma defesa...Os estabelecimentos industriais e comerciais na dependência do Ministério da Guerra não podem, em geral, concorrer no campo económico com as empresas ou actividades particulares, nem podem dedicar-se a fabricos ou trabalhos que não se contenham dentro dos objectivos estritamente prescritos na sua organização, salvo em caso de guerra ou de perigo iminente dela...O Ministério da Guerra, em relação às encomendas ou fabricos que seja possível obter simultaneamente nos estabelecimentos fabris do Estado ou nas empresas particulares, só preferirá os produtos dos estabelecimentos na sua dependência quando, respeitadas as características da qualidade e as conveniências quanto a prazos de entrega, lhe for possível obtê-los ali por menor preço.¹³

No entanto o nacionalismo económico, também um forte pilar ideológico do regime dita a publicação em 1943 da Lei de Nacionalização de Capitais¹⁴ e a constituição do Serviço de Transportes Colectivos do Porto após a cessação da concessão, em 1942, da Companhia de Caminhos de Ferro do Porto. As próprias necessidades de afirmação política apontam para um esforço de “fomento”, sendo de 1935 a aprovação da Lei de Reconstituição Económica¹⁵, que aponta para a realização de investimentos em infraestruturas, e do ano anterior a aprovação de um decreto-lei sobre cadastro e inventário¹⁶, cuja necessidade é sintomaticamente justificada pela importância de dar relevo ao enriquecimento do património do Estado através dos investimentos em infraestruturas.

Uma interessante publicação da Direcção-Geral da Contabilidade Pública que documenta a reflexão interna do organismo sobre o mapa nº 2 do Preâmbulo do Orçamento Geral do Estado (OGE) relativos às “Contas de Exploração e de Estabelecimento das Empresas do Estado” encontrou flutuações nos critérios de inclusão desde 1928/29 (alguns

¹³ L 2 020, de 19-3-1947.

¹⁴ L 1 994, de 13-4-1943.

¹⁵ L 1 914, de 24-5-1935.

¹⁶ DL 23 565, de 14-2-1934.

serviços “foram incluídos durante certo número de anos, para dele não constarem alguns anos e reaparecerem depois”), e levou a que se estabelecesse acesa controvérsia sobre se a obtenção de lucros era ou não essencial para se considerar um determinado serviço como empresa do Estado (estava em causa apenas a inclusão em mapa do preâmbulo do OGE e não qualquer recomendação quanto à modificação do regime de gestão), havendo quem considerasse essencial o carácter lucrativo ou, pelo menos, quem sustentasse que a aceitação de um desequilíbrio sistemático entre receitas e despesas excluía a classificação como empresa.

Também houve, no mesmo debate interno, quem defendesse que a inclusão deveria apenas ter lugar em relação a serviços de carácter agrícola, industrial ou comercial, excluindo os serviços de carácter cultural, como a Emissora Nacional de Radiodifusão e o Teatro Nacional de S. Carlos (apesar de na altura o Teatro Nacional D. Maria II estar concessionado a uma empresa). O Director-Geral Aureliano Felismino pronunciou-se no seguinte sentido:

É sabido que, em harmonia com a nossa estrutura político-administrativa, o Estado, em regra, não mantém explorações. Mas por vezes, e em presença de determinadas razões (políticas, sociais ou outras), o Estado abre excepções àquela regra, exercendo directamente uma actividade explorativa, nuns casos com carácter de continuidade, noutras por períodos limitados e até despertar o interesse dos capitais particulares. Os Serviços do Estado desta natureza, até por necessidades impostas pela actividade que desenvolvem, vão enriquecendo o património que lhes está afecto. Estes Serviços devem constar do mapa nº 2... (Neves, 1956)

No mesmo trabalho, o referido dirigente sustentou a natureza empresarial dos serviços com funções educativas e culturais (Neves, 1956).

Dos 20 casos incluídos no Mapa em 1954¹⁷ foram excluídos três, um por não ter qualquer actividade de exploração de estabelecimentos (Fundo Especial de Transportes Terrestres), os outros dois por ser residual a venda de serviço a particulares (Estação Zootécnica Nacional, Laboratório Central de Patologia Veterinária). Foram incluídos 5 novos casos, a saber, Fábrica Nacional de Cordoaria, objecto de alguma discussão por, apesar de dispor de “contabilidade industrial” como os restantes estabelecimentos fabris militares, não

¹⁷ Emissora Nacional de Radiodifusão, Oficinas Gerais de Material Aeronáutico, Casa da Moeda, Imprensa Nacional de Lisboa, Fábrica Militar de Braço de Prata, Fábrica Nacional de Munições de Armas Ligeiras, Laboratório Militar de Produtos Químicos e Farmacêuticos, Manutenção Militar, Oficinas Gerais de Equipamento e Arreios, Oficinas Gerais de Fardamento, Oficinas Gerais de Material de Engenharia, Arsenal do Alfeite, Estação Zootécnica Nacional, Laboratório Central de Patologia Veterinária, Serviços Florestais e Aquícolas, Correios Telégrafos e Telefones, Fundo Especial de Transportes Terrestres, Juntas Autónomas de Portos, Porto de Lisboa, Portos do Douro e Leixões.

facturar, como eles, as suas vendas para os restantes departamentos da Administração Pública, o Teatro Nacional de S. Carlos, o Estabelecimento Termal das Caldas de Monchique e a Caixa Geral de Depósitos, apesar de não sujeita esta ao regime da contabilidade pública. A integração dos hospitais chegou a ser equacionada mas não foi proposta.

Aureliano Felismino, contra as conclusões formuladas no processo de discussão, mandou incluir nas empresas do Estado a Fábrica-Escola Irmãos Stephens, na Marinha Grande, uma vez que, fundamentou, se tratava de estabelecimento fabril, o pessoal estava sujeito ao regime de previdência das empresas particulares, concorria com a indústria particular, integrava um estabelecimento de vendas, fazia propaganda comercial e se previa a valorização do património, a constituição de fundos de reserva e a dispensa de subsídio orçamental que apenas constituía o fundo de maneiio e desapareceria logo que os lucros obtidos o permitissem (Neves, *idem*).

Constatamos não estarem abrangidos por esta enumeração das *empresas do Estado* os organismos de coordenação económica, verdadeiras empresas públicas de comércio interno ou até de comércio externo, cuja actividade era considerada na altura uma forma de regulação, talvez por não ser pacífico o seu carácter público. Refere Moreira:

No princípio, ainda antes dos diplomas básicos da organização corporativa (23 de Setembro de 1933), formaram-se oficialmente consórcios ou sindicatos industriais ou agrários com funções de 'coordenação económica' e regulação do mercado (conservas, produção de trigo, moagem, vinicultura do Douro). Com a instalação do esquema corporativo eles foram reclassificados como 'grémios obrigatórios'. Mas alguns deles evoluíram no sentido de institutos públicos, perdendo o seu carácter inicial corporativo. Na terminologia legal dos primórdios do corporativismo eram designados por 'organismos de coordenação económica' os organismos criados pelo Estado, com base na agremiação das actividades económicas, com fins de regulação e disciplina económica. Nessa terminologia, 'coordenação' quer dizer regulação e disciplina.

O mesmo autor assinala: "Curiosamente não se conhece nenhum caso de substituição de um organismo de coordenação económica por um organismo corporativo...O que ocorreu foi a absorção de organismos corporativos por organismos de coordenação económica, ou pelo menos a absorção das suas funções de 'coordenação económica'" (Moreira, 1997: 243-246).

A partir da II Guerra Mundial a opção desenvolvimentista traduzida, entre outras iniciativas, na aprovação da Lei de Electrificação Nacional e na Lei de Fomento e Reorganização Industrial¹⁸, levou o Estado, com recurso ao Fundo de Fomento Nacional, a

¹⁸ L 2 002 de 26-12-1944 e L 2 005 de 14-3-1945.

participar no capital de numerosas sociedades sob a figura doutrinária de *empresa de economia mista*, e a conceder empréstimos e garantias, designando administradores por parte do Estado e delegados do Governo (mais tarde a Previdência participaria também). A partir de meados dos anos de 1960¹⁹, começaram a criar-se *empresas públicas* para suceder às concessionárias estrangeiras que operavam serviços públicos (Telefones de Lisboa e Porto em 1967, Águas de Lisboa, com decisão tomada em 1973 e concretizada em Outubro de 2004, tendo-se pensado idêntica evolução para a Carris). Não se considerou na altura a possibilidade de os capitais estrangeiros serem substituídos por capitais nacionais, traduzindo-se o fim das concessões num alargamento da esfera do Estado, opção hoje em dia criticada em relação aos Telefones de Lisboa e Porto por Helena Matos²⁰.

O Estado Português dispunha assim no final do Estado Novo de um número substancial de *monopólios de autoridade* (Imprensa Nacional e Casa da Moeda, reunidas em 1971, estabelecimentos fabris militares, Arsenal do Alfeite e Oficinas Gerais de Material Aeronáutico, CTT), e de *monopólios técnicos ou naturais* (portos, aeroportos integrados na então Direcção-Geral da Aeronáutica Civil, o essencial da produção, transporte e grande distribuição de energia eléctrica tendo o Estado pressionado várias concessionárias a fundirem-se em 1969 na Companhia Portuguesa de Electricidade, comunicações telegráficas e telefónicas, a cargo dos CTT e dos TLP) e até de participação em *monopólios económicos ou fiscais*. Os Transportes Aéreos Portugueses, formalmente concessionários privados, sucederam a um serviço da Administração Pública, o transporte ferroviário (para além do caso isolado da Sociedade Estoril), estava concessionado à Companhia de Caminhos de Ferro Portugueses, formalmente privada mas fortemente subsidiada, e tanto a Emissora Nacional, formalmente um serviço da Administração Pública, como a Rádio Televisão Portuguesa, formalmente uma concessionária privada, beneficiaram desde o início do pagamento de taxas cobradas coercivamente.

Em relação à Administração Pública, excluindo os serviços cuja empresarialização já se discutia, e os organismos de coordenação económica, a lógica de funcionamento é a da administração tradicional, sendo notar que, se até aos anos de 1960 terá vigorado alguma contenção na criação de serviços e na expansão de efectivos, o Estado não deixou de animar a criação de uma série de *estruturas paraestatais*, como as da organização corporativa, e permitiu que proliferassem regimes administrativos e de pessoal muito diferenciados, como se verá nos capítulos próprios. Procedeu-se também de forma gradual a um alargamento de âmbito e estatização das instituições de segurança social, nascidas

¹⁹ Já em 1942 a cessação da concessão da Companhia Carris de Ferro do Porto tinha levado à criação dos STCP.

²⁰ “Novas espécies identificadas no Estado social português”, *Público* de 29-7-2010.

originariamente do mutualismo, através da promoção da criação de caixas sindicais de previdência e dos serviços médico-sociais das caixas de previdência, que Helena Matos lê hoje em dia como uma intenção de controlo da medicina privada²¹.

3.3.2. Revolução de Abril e consolidação do regime democrático. Das nacionalizações ao enfraquecimento dos Planos

No período que considerámos de restauração da democracia e de consolidação do regime democrático, ou seja, entre 1974 e 1985, assiste-se simultaneamente ao fim do condicionamento industrial e a um extenso processo de nacionalizações essencialmente orientado para o controlo dos sectores básicos, bem como à definição de um regime jurídico de delimitação de sectores que assentava na vedação de actividades à iniciativa privada (Viegas, 1996: 133-137). As nacionalizações integram – se numa estratégia de controlo do poder económico pelo poder político – ou, nalguns casos, visam amparar sectores em dificuldades, como a construção naval, ou os transportes marítimos (que acabam por ser liquidados) e nem sempre têm as suas actuações orientadas por directivas governamentais, ou sequer por planos macroeconómicos. Pelo contrário, o processo de planeamento enfraquece, nunca se tendo chegado a publicar planos de longo prazo previstos na redacção inicial da Constituição, e nem sempre se aprovando Planos de Médio Prazo ou Anuais, e por vezes nem as suas grandes opções. Mesmo o controlo dos investimentos visa acautelar restrições macro-económicas e financeiras e, a partir de 1979, garantir que não contribuam para desequilibrar a empresa, chegando, no final do período, a ensaiar-se um modelo de contratualização nas relações entre o Estado e as empresas públicas de transportes e comunicações, fixando as obrigações das partes e os pressupostos, designadamente macroeconómicos, em que assentavam (Ministério do Equipamento Social, 1985)²².

As empresas nacionalizadas são, com algumas excepções derivadas da existência de participações estrangeiras (cimentos, ficando a partir de 1978 a participação pública da SECIL dependente do IPE e não da CIMPOR) ou da necessidade de manter um mínimo de concorrência (cervejeiras, em que se criam UNICER e a CENTRALCER), objecto de fusões por forma a constituir empresas públicas sectoriais, no entanto não se chega a avançar para uma reestruturação com especialização dos estabelecimentos bancários, como chegou a

²¹ “Estado Nosso”, *Público* de 16-9-2010.

²² O programa do Governo de Cavaco Silva dava cobertura a este modelo de contratualização, mas os dois contratos ainda não assinados nunca o chegaram a sê-lo e os restantes caíram rapidamente em esquecimento.

ser defendido por Varão (Varão, 1976)²³ limitando-se o Governo a fixar “plafonds” de crédito e a definir prioridades de financiamento para o sector público empresarial. Em casos pontuais passam / continuam a assegurar funções de regulação (o Ministério das Finanças transferiu a sua Inspeção de Crédito para o Banco de Portugal, os CTT continuaram a assegurar a fiscalização do espectro radioelétrico).

Diversos serviços da Administração Pública com natureza empresarial alcançam o estatuto de empresa pública, por vezes como forma de obterem flexibilidade para procurar novos mercados, tal como sucede com os estabelecimentos fabris integrados na INDEP – Indústrias de Defesa, que, reduzidas as encomendas da guerra colonial, se tenta reorientar para a exportação. Na Administração Pública propriamente dita assumem-se novas funções, como é o caso do ambiente, e, sobretudo, integram-se os serviços médico-sociais da previdência e as próprias instituições de previdência, bem como entidades pertencentes à extinta organização corporativa. Esta Administração que, como veremos em capítulos seguintes, cresce em termos de número e complexidade dos seus organismos e em termos de efectivos, recorre já à contratação externa de serviços e à alienação de activos (casas de habitação), para além de procurar deixar espaço ao sector privado nos domínios da Saúde e da Educação.

3.3.3. Governos de Cavaco Silva. Privatizações e orientação da Administração Pública para o cidadão.

Aos governos de Cavaco Silva, que assumiram como palavra de ordem “Menos Estado, Melhor Estado”, devem-se contributos significativos na modificação da lógica de actuação das entidades públicas. Cabe-nos aqui ter em atenção tanto as conclusões de Rocha que considera ter este período correspondido à introdução do *New Public Management* em Portugal e ter sido esta frustrada pela falta de envolvimento dos funcionários (Rocha, 2001 b: 105-115) como o paralelo efectuado por Silvestre com a experiência britânica dos Governos Thatcher / Major entre 1979 e 1997, a qual teria tido três variantes / fases, a da Eficiência, com primeiro uma *Financial Management Initiative* e depois uma Privatização tipo *hard* (venda de partes sociais, por necessidades financeiras que o programa anterior não havia permitido resolver) entre 1979 e 1988, a Descentralização, com os *Next Steps* e Privatização tipo *soft* (para o autor, a contratualização é um exemplo deste tipo de “privatização”) entre 1998 e a da Qualidade, a partir de 1991 (Silvestre, 2010: 159-166 e 185-230). A experiência dos EUA (*National Performance Review* / Reinvenção da

²³ O autor viria posteriormente a distanciar-se desta sua proposta.

Administração Pública) sob a Administração Clinton / Gore e a experiência portuguesa dos Governos Cavaco Silva teriam sido influenciadas pela experiência britânica. Araújo corrobora esta relação, e estuda dois casos da Administração Pública portuguesa que lhe sugerem ter a reforma portuguesa falhado (Araújo, 2002).

Privatizações e regulação.

As variantes *identificadas* na experiência britânica coexistem e, em certa medida desenvolvem-se paralelamente, no período dos Governos de Cavaco Silva. O Estado é “menos Estado” por força das privatizações, mas é “melhor Estado” por estas terem sido acompanhadas de regulação, promotora da concorrência e, logo, beneficiando o consumidor, falha que foi por exemplo assacada às privatizações britânicas, que terão transformado monopólios públicos em monopólios privados (Lucena, 1990:17-40; Santos, 1990:147-159; Bishop and Kay, 1990: 189-204; Majone, 1996: 25-31) . No que ao sector público empresarial diz respeito, o sucesso das privatizações portuguesas no sector financeiro e industrial²⁴ foi acompanhado por um movimento de transformação das empresas públicas em sociedades anónimas, propiciando a futura privatização mas garantindo desde logo uma maior flexibilidade de gestão. Simultaneamente, procurou-se reactivar a figura da concessão para regular as missões das empresas que exerciam funções em áreas em que se verificava a existência de monopólios técnicos ou naturais. Em certos casos, criaram-se órgãos reguladores, com cisão das grandes empresas públicas sectoriais e facilitação do acesso a novos operadores

Gonçalves aponta os casos do serviço público de televisão²⁵, do serviço público de radiodifusão²⁶, do serviço público de telecomunicações²⁷ (contudo, o Instituto de Comunicações de Portugal, órgão regulador, foi criado seis anos antes²⁸), do serviço de transporte de energia eléctrica no Sistema Eléctrico Nacional²⁹, bem como, em alguns casos visando novas actividades e empresas a constituir, o serviço público de distribuição regional de gás natural³⁰, o serviço público de distribuição natural de gás natural em Lisboa³¹, o

²⁴ Que incluiu a alienação de estabelecimentos detidos por ex-organismos de coordenação económica, como os matadouros então na titularidade do IROMA.

²⁵ Lei 58/90, de 7-9.

²⁶ L 2/87, de 18-1.

²⁷ DL 40/95, de 15-2.

²⁸ DL 283/89, de 23-8.

²⁹ DL 185/79, de 27-5.

³⁰ DL 33/91, de 16-1.

serviço público de importação de gás natural e do seu transporte e fornecimento através da rede de alta pressão³², o regime geral da exploração dos sistemas multimunicipais e municipais de captação, tratamento e distribuição de água para consumo público, tratamento e rejeição de efluentes³³, o regime jurídico da concessão de exploração e gestão dos sistemas multimunicipais de tratamento de resíduos sólidos urbanos³⁴ e o regime jurídico da concessão de exploração e gestão dos sistemas multimunicipais de captação, tratamento e distribuição de água para consumo público (Gonçalves: 1999: 40-43).

A cisão de grandes empresas com facilitação do acesso a novos operadores, ocorreu no sector eléctrico, em que, 36 anos depois da constituição (em 1969) da Companhia Portuguesa de Electricidade, seguida em 1976 pela da EDP, alargada a todas as produtoras e distribuidoras se optou³⁵ por separar a produção (favorecendo a ligação à rede de novos produtores, antes do mais com a transferência da titularidade da central do Pego, ainda construída pela EDP), do transporte (recriando a antiga Companhia Nacional de Electricidade sob a denominação de REN - Rede Eléctrica Nacional) e a distribuição que voltou a ser considerada concessão dos municípios, prevendo-se que os produtores pudessem concorrer entre si e contratar directamente com os consumidores. Foi criada a ERSE – Entidade Reguladora do Sector Eléctrico, actualmente, por alargamento à regulação dos serviços relacionados com o gás natural, Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos. As distribuidoras regionais do grupo EDP voltariam a integrar uma mesma empresa de distribuição.

Ficou prevista no sector dos transportes, autorizada pela Lei de Bases do Sistema de Transportes Terrestres, a subconcessão de explorações ferroviárias pela CP³⁶, embora, como anota Gonçalves, a CP não se regulasse nessa altura por contrato de concessão (Gonçalves, 1999: 42-43). Nos ciclos políticos posteriores esta metodologia não foi posta em causa, assistindo-se à autonomização da gestão das infraestruturas na REFER³⁷ e permitindo-se o acesso de novos operadores (no caso do transporte de passageiros a FERTAGUS³⁸) e prevendo-se a futura constituição de empresas autónomas a partir das unidades de negócios da CP, tendo o Instituto Nacional de Transporte Ferroviário (INTF)

³¹ DL 333/91, de 6-9.

³² DL 274-C/93, de 4-8.

³³ DL 379/93, de 5-11.

³⁴ DL 294/94, de 16-11.

³⁵ DL 18/95, de 27-7.

³⁶ L 10/90, de 17-3.

³⁷ DL 104/97, de 29-4.

³⁸ DL 274/98, de 5 -9.

sido criado em 1997, já noutro ciclo governativo, evidenciando a continuidade da política adoptada.

Desburocratização

Na esfera da Administração Pública é sobretudo o “Melhor Estado” que parece estar em causa. É lançado um grande esforço mediático e de simplificação legislativa e regulamentar no sentido da desburocratização de procedimentos da Administração Pública, da melhoria do atendimento por parte dos serviços públicos, e da rapidez de resposta, tanto a favor dos particulares (institui-se na altura o “livro de reclamações”) como das empresas, sendo criada para institucionalizar o diálogo com estas a Comissão Empresas-Administração, e é publicado em 1991 o Código do Procedimento Administrativo, que de alguma forma se traduz num *empowerment* dos administrados. A preocupação com o utente corresponde, em sentido lato, a uma preocupação partilhada com as empresas, podendo ser considerada uma indicação de aproximação a uma abordagem empresarial, no entanto podemos considerá-la comum ao *New Public Management*, em que é visto como *consumidor*, e ao *New Public Service*, em que é visto como *cidadão*. Nos ciclos políticos posteriores não será abandonada a orientação para o utente e o discurso *desburocratizador*.

A partir de 1992, numa altura em que no Reino Unido John Major, que sucede a Margaret Thatcher, lança a *Citizens' Charter*, numa correcção de rumo que visou reabilitar a imagem dos serviços públicos e dos funcionários mas também num momento de crise económica à escala europeia, em parte derivada da abertura a produtores asiáticos e que afecta sobretudo os sectores tradicionais, e em que, no plano orçamental se “confirma um aumento de pressão sobre as prestações públicas” não sendo possível injectar “sem limite, mais meios” (Comissão para a Qualidade e Racionalização da Administração Pública, 1994) há como que uma radicalização do processo, que passa pelo apelo à introdução da filosofia da qualidade, já no estádio do *Total Quality Management* (TQM), conforme referem Rocha (2006: 45-73) e Silvestre (2010: 193-247), com publicação de Cartas de Qualidade pelos diferentes serviços.

Radicalização no sentido da economia de mercado. A perspectiva da qualidade.

Embora destaques estas condicionantes económicas não podemos ignorar que a reformulação das políticas parte de uma opção ideológica expressa, já reflectida no Programa do terceiro Governo Constitucional, formado em 1991 (“...a modernização administrativa desenvolver-se-á tendo como quadro de referência a economia de mercado.

Haverá lugar ao reenquadramento das missões da Administração Pública à luz dos processos de descentralização, regionalização, desconcentração e privatização por forma a viabilizar a aproximação dos serviços aos cidadãos e a prestação de um melhor produto com menos custo para a sociedade.”) e nas Grandes Opções do Plano para 1992 que prevêem o “lançamento, a partir de 1992, das bases de um novo modelo de Administração, tendo como quadro de referência a economia de mercado, conciliando exigências de um serviço de melhor qualidade e de uma função pública criativa e motivada com preocupações de custo-benefício, não onerando indevidamente a sociedade e o contribuinte com o peso de uma administração ineficiente”. Vem a ser criada por deliberação do Conselho de Ministros³⁹ e por despachos do Primeiro Ministro publicados em 26 de Novembro de 1992 e 15 de Janeiro de 1993, uma Comissão para a Qualidade e Racionalização da Administração Pública.

A referência ao movimento pela Qualidade é bem nítida nas publicações do Secretariado para a Modernização Administrativa (SMA), sobretudo na *Administração Pública e Qualidade*, publicado em 1992, de que vale a pena transcrever:

Na introdução na Administração Pública dos princípios, relativos à qualidade vigentes no sector produtivo privado há que ser prudente e não enveredar por soluções extremistas: nem proceder à transferência cega desses princípios e métodos de gestão, nem acentuar demasiado a dicotomia público / privado, que é nefasta, quanto mais não seja porque acaba por proporcionar uma imagem demasiado negativa dos serviços públicos: nem estes, como frequentemente se diz, correspondem sempre a um inferno desburocratizado, nem aqueles (as empresas) são um paraíso em que a desburocratização é completa. Se é verdade que há necessidade de adaptar a cultura administrativa a alguns princípios de filosofia da actividade privada, não é menos verdade que as duas realidades são diferentes. É por isso que, sem renegar os seus princípios e os seus valores tradicionais, a Administração deve aproximar o seu modelo de organização e os seus métodos de gestão dos do sector privado, adoptando uma nova postura de serviço público que lhe confira uma nova legitimidade administrativa.

O texto adapta os vários “zeros” característicos da Qualidade Total para “zero erros, zero atrasos, zero papéis, zero paragens [ou zero avarias, embora anote que as paragens geralmente têm origem em contenciosos], zero incompreensões [a Administração deve informar bem os utentes],” aponta para a construção de indicadores de qualidade e para a introdução de metodologias do Sistema Nacional de Gestão da Qualidade, normalização, metrologia, certificação, acreditação. Já em *Gestão da Qualidade. Conceitos. Sistema de*

³⁹ Deliberação nº 14-DB/92, de 21-4. Não sendo usual divulgar deliberações que não assumam a forma de Resoluções do Conselho de Ministros, a divulgação desta revestiu-se de evidente significado político.

Gestão. Instrumentos, publicado no mesmo ano pelo SMA, há abundantes referências a *clientes internos* e *clientes externos*, à norma ISO sobre qualidade de serviços e usa-se linguagem “industrial”: *produto*, *fabrico* (Madeira, 1992). Poderia o problema ter sido a falta de disponibilidade à data de literatura que se debruçasse especificamente sobre a qualidade da Administração Pública mas o facto é que na publicação, também de 1992, do mesmo SMA, *Listas de Verificação de Não-Qualidade*, a questão nº 78 é inequívoca: “Está difundido junto de todos os Profissionais o conceito de produto?” (Madeira e Pinto, 1992).

Há portanto uma iniludível vontade de referência ao mundo empresarial, mitigada pela necessidade de consideração de valores específicos da Administração Pública, sendo que se fala quer em “serviços públicos”, quer em “serviço público” o que reflecte, aceitamos que por antecipação, um equilíbrio entre uma visão próxima do *New Public Management* e a do que viria a ser referenciado como *New Public Service*. Estranhar-se-á a remissão expressa para as empresas *privadas*, quando a qualidade era e continua a ser uma referência importante também para as empresas públicas, mas em época de reprivatizações não seria talvez oportuno fazer a referência noutros termos.

No mandato da Comissão para a Qualidade e Racionalização da Administração Pública são identificáveis perspectivas do *New Public Management* nas alíneas b), c) e e):

- a) Apresentar, de acordo com os princípios constitucionais sobre Administração Pública um quadro de referência que vise delimitar o sector público administrativo;
- b) Identificar actividades susceptíveis de privatização, numa Administração Pública garante de serviço público e de igualdade de acesso e de oportunidades;
- c) Enumerar prioridades, formas e mecanismos susceptíveis de concretizar processos de privatização de domínios de actividades da Administração Pública;
- d) Propor princípios, critérios e metodologias tendentes ao combate à redundância de estruturas cujo objectivo se tenha esgotado;
- e) Potenciar a flexibilidade gestonária da Administração Pública, pelo aperfeiçoamento das formas já existentes ou pela criação de estruturas qualitativas.

O Relatório da Comissão - *Renovar a Administração* - que aborda também, entre outros, aspectos relativos à organização dos serviços públicos que serão tratados no capítulo seguinte, afirma ser necessário “definir as missões essenciais do Estado, “contar com o sector social”, “encontrar formas de privatização, assegurar algum mercado e alguma concorrência”, “envolver os utentes na avaliação e controle” e define uma grelha de classificação de actividades: “actividades operativas / instrumentais”, “com poderes de autoridade / sem poderes de autoridade”, “em monopólio / com produção concorrencial na Administração Pública / com produção concorrencial no sector privado”, que aplica aos sectores da justiça, educação e segurança social, sendo que no sector da educação considera todas as actividades, operativas ou instrumentais, como concorrenciais. Faz referência a diversa literatura produzida no âmbito da OCDE, designadamente sobre os

mecanismos tipo-mercado (MTM) via que afirma estar pouco consciencializada em Portugal e que apresenta como uma terceira via entre a “administração tradicional” e a “privatização completa”, e adopta, também a partir da mesma literatura, um conceito de *desintervenção*, mais amplo que o de privatização.

Ensaia-se mesmo uma enumeração dos métodos de desintervenção:

a) extinguir organizações, retirando o Estado da actividade; b) simplificar e desburocratizar; c) contratar serviços com o sector privado; d) criar ou aumentar a concorrência no interior da Administração; e) fixar preço para serviços; f) vender edifícios e equipamento; g) transferir regulação e certificação para privados; h) informar, incentivar e viabilizar iniciativas privadas concorrenciais; i) incentivar a iniciativa privada mediante benefícios fiscais; j) dar títulos (*vouchers*) para pagamento total ou parcial de serviços; k) ensaiar experiências em sectores delimitados [Em rigor este item não se situa no mesmo plano dos outros, dizendo respeito antes a uma metodologia de implantação]; l) interessar grupos na estratégia de desintervenção; m) financiar os serviços de interesse geral de acordo com a escolha dos consumidores; n) permitir a actividade de operadores privados em domínios de anterior monopólio; o) interessar capitais e financiamentos privados para empreendimentos públicos; p) oferecer aos trabalhadores a posse e exploração de partes da organização; q) idem com receita para o Estado; r) vender empresas total ou parcialmente.

Na concretização, valoriza como métodos de desintervenção / mecanismos de tipo mercado já existentes no país (apesar de estes não serem utilizados como tal de forma muito consciente) os exemplos da inspecção de veículos, cujo exercício por privados já estava regulado, e da contratação de serviços especializados, prevista na reforma da função pública de 1989, a revisão de contas, a certificação por laboratórios privados, a inspecção de elevadores, na área da saúde os hospitais privados, as convenções, o estímulo aos seguros de saúde, na área da educação as universidades privadas e os “contratos de associação”, “contratos simples” e “contratos de patrocínio”, sendo que para encontrar exemplos de *vouchers* tem de recorrer ao subsídio de refeição da função pública. Em matéria de sugestões concretas de privatização, no sentido em que a definimos, aponta-se apenas para “confiar tarefas a empresas em áreas de que se referem, como exemplo: certificação em geral, promoção do comércio externo, investigação científica e alguma fiscalização”, “privatizar gestão dos edifícios nos tribunais”, “privatizar notários”, “envolver associações e confiar-lhes tarefas registrais”, “iniciar ensaios de privatização no domínio dos cuidados primários”, contratar instituições privadas ou mistas em redes locais abrangendo várias unidades educativas para “gestão de cantinas, conservação de instalações, manutenção de equipamentos e desenvolvimento de centros de recursos”.

A Comissão encomendou um estudo de opinião, não publicado (os anexos ao Relatório poderiam na altura ser consultados no SMA) de onde decorria que nos últimos

cinco anos, os serviços públicos tinham melhorado, que a Saúde e a Educação eram consideradas prioritárias, e que com a privatização seria de se esperar “maior rapidez, maior competência, maior atenção, maior simplificação, melhor gestão e qualidade” mas não “abaixamento de custo” nem “mais confiança nos serviços prestados”. Procedeu à audição de 22 personalidades, entre as quais dirigentes do Sindicato dos Quadros Técnicos do Estado, Federação Nacional dos Sindicatos de Trabalhadores da Função Pública e Frente Sindical da Administração Pública.

Falta de seguimento

Por que razão o seu Relatório não teve impacto e as suas propostas não tiveram seguimento, quando ainda as Grandes Opções do Plano para 1993 indicavam esperar-se muito dos trabalhos da Comissão?

Sem dúvida pelas razões de que dão conta as reservas formuladas pelo próprio Relatório que, assinala “a ausência de estudos sobre matérias da reforma da Administração, que não têm suscitado suficiente interesse no âmbito das Universidades e da Investigação” e a “profusão de documentação em matéria de privatização e desintervenção no plano internacional, caracterizado pelo reconhecimento, em certos casos explícito, de que não há mecanismos de avaliação que permitam reconhecer a bondade das soluções e pela visão dicotómica, ou preponderante, a favor ou contra estratégias de privatização”. Aliás, na nota de abertura assinada pela Secretária de Estado da Modernização Administrativa e Presidente da Comissão insiste-se no “carácter reformista, gradualista e experimental das recomendações feitas pela Comissão, em particular no que respeita à realização plena do indivíduo, seja como funcionário, seja como cidadão, destinatário dos serviços públicos”.

E também, na nossa opinião, por uma gestão pouco exigente do calendário: depois do impulso inicial, em 1991, levando às Grandes Opções do Plano para 1992, a Deliberação do Conselho de Ministros de Abril deste ano, não é imediatamente concretizada, e o Relatório apenas é divulgado em Maio de 1994, a um ano do fim do ciclo político.

Poderá ter ainda concorrido para o resultado a falta de uma referência forte no plano das experiências estrangeiras. Por um lado, a Comissão dá conta de um encontro “com um perito da OCDE (F. Lacasse) responsável pelo grupo de pesquisa do Comité da Gestão Pública, constituído há cerca de quatro anos para estudo e sistematização da utilização de mecanismos de tipo mercado (MTM) em países membros da OCDE”, o qual, segundo o Relatório, “considera que as virtualidades dos Mecanismos de Tipo Mercado (MTM) são pouco conhecidas, e até agora pouco validadas, quer através de métodos empíricos, quer através do método de cálculo” e “que existe risco de utilização em larga escala dos MTM

pelas mudanças organizacionais que podem gerar”. Por outro, e é o único evento citado em paralelo com o encontro com F. Lacasse, participou em “um seminário patrocinado pela Fundação-Luso Americana para o Desenvolvimento com o Professor Denhardt a fim de conhecer a recente experiência e evolução da Administração norte-americana nos domínios da Qualidade”, sendo que Denhardt, como já dissemos, viria a ser um dos expoentes do *New Public Service*.

Afinal de contas, como temos vindo a referir, a *Citizens Chart* de Major pode ser vista como uma correcção à filosofia de Thatcher. O Governo e o SMA conduziram conseqüentemente desde 1986 um esforço de melhoria de relacionamento com o cidadão e passaram a enquadrá-lo a partir de 1992 com uma referência explícita à Qualidade. É certo que a generalidade da Administração Pública não terá alterado radicalmente a sua forma de funcionamento, como se percebe no caso de uma das Direcções-Gerais estudadas por Araújo, que ignorou ostensivamente as propostas do SMA (Araújo, 2002:161-163).

Houve, sem dúvida, uma evolução no sentido da *desintervenção*, ou, se quisermos, privatização em sentido amplo, em domínios como a inspecção periódica de veículos, cuja realização por privados, já prevista desde 1985 para pessoas colectivas de utilidade pública, e alargada em 1989, foi liberalizada em 1992⁴⁰, em vez de se criar uma rede pública que chegou a estar prevista na primeira década de 1980, e da realização de exames de condução por instituições sem fins lucrativos (que vieram a ser o Automóvel Clube de Portugal e a Associação Portuguesa de Escolas de Condução)⁴¹, iniciativas na área da Administração Interna, cujo Ministro Dias Loureiro era conotado como “liberal”, bem como nas áreas da Saúde e da Educação, particularmente na Educação Superior. Ocorre também o recurso a uma parceria público-privada com a LUSOPONTE para construir a Segunda Travessia do Tejo em Lisboa, englobando-se na concessão a exploração da Primeira Travessia, isto é, da Ponte 25 de Abril.

3.3.4. Governos de António Guterres. Estado Regulador.

A acção dos Governos de António Guterres traduz-se, no que ao sector público empresarial diz respeito, numa continuidade em relação ao ciclo anterior, continuando a política de privatizações e a constituição de órgãos reguladores. Já no que diz respeito à Administração Pública, se o primeiro destes Governos retoma o tema da simplificação e desburocratização, com recurso a novas tecnologias e a um esboço de funcionamento em rede, criando as

⁴⁰ DL 154/85, de 9-5, DL 352/89, de 13-10 e DL 254/92, de 20-11.

⁴¹ DL 171/95, de 11-5.

primeiras Lojas do Cidadão e o Centro de Formalidades Empresariais, a perspectiva *desinterventora* parece momentaneamente abandonada, tendo-se registado mesmo a integração no Estado de serviços de entidades privadas na área da saúde ou da cultura e recreio, em dificuldades económicas.⁴².

Em sentido contrário o desenvolvimento da educação pré-escolar faz-se com recurso à contratualização, sobretudo com autarquias e instituições particulares de solidariedade social. No domínio dos transportes e comunicações alguns organismos são transformados em sociedades anónimas (JAE Construção e Portos) e generaliza-se a criação de parcerias público-privadas com o lançamento das auto-estradas sem custos para o utilizador (SCUT).

No segundo Governo Guterres (XIV Governo Constitucional) que se propõe como objectivo a Reforma do Estado e da Administração Pública, o programa do Governo aponta para um Estado Regulador onde a prestação de serviços esteja separada do financiamento e da regulação. Do ponto “Um novo contrato entre o Estado e o Mercado” deste Programa de Governo, destacamos:

Assiste-se, hoje em dia, a dois fenómenos contraditórios: por um lado, a um aumento crescente das necessidades colectivas, isto é, que não podem ou não é eficiente economicamente satisfazer individualmente; por outro, à retirada gradual do Estado da economia, em alguns casos libertando domínios onde até aí muitas vezes tinha sido o único actor. Esta retirada acontece não por uma alienação de responsabilidades por parte do Estado, mas porque se reconhece haver vantagens em termos de eficácia e eficiência económicas na oferta destes bens ou serviços ser assegurada por organizações privadas, com o Estado a estabelecer normas que regulam o comportamento de empresas ou outros agentes produtores. Há, pois, que consolidar um saber regulador que possa fazer inflectir os benefícios do funcionamento do mercado para o domínio da produção e distribuição de bens públicos ou fornecidos em serviço público (Programa do XIV Governo Constitucional).

Perto do final deste ciclo, interrompido aliás abruptamente por força do pedido de demissão do primeiro-ministro e da realização de eleições antecipadas, é constituída em 2000 pelo Ministério das Finanças o ECORDEP – Estrutura de Coordenação para a Reforma da Despesa Pública, que apresentou um Relatório que passou para a opinião pública sob a forma de “as 50 medidas”. O relatório preocupou-se com a evolução macro das finanças públicas, com a necessidade de um enquadramento plurianual e com as causas de crescimento da despesa pública tendo alertado para que a revisão das funções do Estado não seria suficiente: “Mesmo uma eventual retracção do Estado para o núcleo duro das suas funções de garantia de segurança e de regulação do funcionamento de uma

⁴²DL 22/96, de 20-3, DL 76/97, de 3-4, DL 219/98, de 17-7.

‘sociedade civil’ estaria longe de garantir uma redução da despesa pública. A complexidade das sociedades actuais tornou aquelas funções muito mais onerosas.” (Ecordep, 2001).

Se no sector público empresarial se aponta para a privatização de empresas (e de participações em empresas) ou sua extinção, privatização ou encerramento de partes de empresa, em relação à Administração Pública recomenda-se a reorganização, fusão, com outros serviços ou encerramento, quando os serviços funcionem “em condições abaixo dos padrões mínimos exigidos pelas sociedades actuais” ou “com um nível de cobertura abaixo de determinado valor – quando têm receitas próprias- ou custos unitários de produção acima de determinado valor”, a concretizar após auditorias de gestão cujos relatórios deveriam ser públicos. Perfilha-se claramente a instituição de mecanismos de quase mercado: para as produtoras de bens ou serviços para consumo individual, “onde ressaltam os Serviços de Saúde e de Educação”, fixar objectivos de produção e pagá-la a custos de referência (fixando um subsídio, a eliminar num período de cinco anos, nos casos em que os valores de produção não cubram os encargos), fomentar “a concorrência entre instituições públicas, eliminando sempre que possível as actuais restrições que cativam a procura, designadamente por motivos de residência”, revisão geral dos preços e tarifas estabelecidos para a utilização e fruição de bens e serviços públicos, de modo a cobrirem tendencialmente os custos de produção (salvo obrigação constitucional ou exigências sociais).

De igual modo se defendem mecanismos que remetem para as parcerias público-privadas e para o *contracting-out*: recurso a técnicas de *project finance* para exploração de infraestruturas ou serviços existentes, e “concepção, financiamento, realização e exploração de infraestruturas de transportes e comunicações, hospitais, prisões, instalações militares, etc.”, tendo em atenção contudo que não devem representar para o Orçamento do Estado superior aos inerentes aos mecanismos de financiamento tradicional e o impacto dos encargos em anos futuros, distinguindo o pagamento dos serviços prestados e o inerente à concretização de riscos que, nos termos contratuais, sejam de conta do Estado, contratação externa de tarefas auxiliares ou serviços especializados, previsão, em relação aos serviços públicos, dos que deverão ser transferidos para o sector privado ou objecto de *outsourcing* ou *contracting-out*, ou de concessão ou delegação de gestão.

Estas medidas, propostas nas Recomendações nº 11 a nº 15 (Ecordep, 2001) parecem, sem que tal tenha ficado exposto, e sendo aliás escassa a referência a experiências estrangeiras, filiar-se no *New Public Management*. A saída de Pina Moura do Governo em Julho de 2001 terá levado a que o Relatório fosse pouco divulgado e aparentemente ignorado. Não terá contudo deixado de chegar a parte das elites, tendo-lhe o Presidente da República Jorge Sampaio feito referência expressa nos Seminários da

Presidência por esta organizados em 2003 e 2004 (Presidência da República, 2005: 328-331).

3.3.5. Governo de Durão Barroso. Contratualização, Externalização, Descontinuação.

No Governo Durão Barroso (XV Governo Constitucional), a Reforma da Administração Pública é objecto de várias Resoluções do Conselho de Ministros, incluindo uma que aprova a “operacionalização da reforma da Administração Pública, áreas de actuação e metodologias de aplicação, que constitui documento anexo à presente resolução e da qual faz parte integrante”⁴³, sendo que o referido documento inclui numerosos quadros, exemplos, e até fichas. Defende-se a separação das funções essenciais do Estado das funções acessórias, explicita-se a metodologia de análise a seguir, segundo a qual indicariam a conveniência de externalização / descontinuação da função a “existência de [desenvolvidos] serviços congéneres no sector privado”, o reduzido “controlo necessário sobre as funções em análise” e a reduzida “criticidade da função para o cumprimento da missão do Estado”, faz-se referência expressa à “moderna gestão pública” e estabelece-se uma metodologia de empresarialização é certo que apenas ilustrada a primeira com exemplos relacionados com os Hospitais – Empresa, aliás Hospitais Sociedade Anónima, previstos na lei desde o ano em que o Governo iniciou funções, ou seja, uma prática que precedeu a teoria.

Previam-se afinal, três grandes modelos de externalização de funções, entre o *Estado-prestador do serviço* e o *Estado-mero regulador*: i) a empresarialização (com constituição de sociedade anónima de capitais públicos a 100%) iii) as parcerias público privadas (contrato de gestão de uma instituição pública para implementação e gestão de operações, com algum grau de controlo do Estado e financiamento por este) iii) *outsourcing / outplacement* de recursos humanos (também dito privatização total) com posterior aquisição de serviço por parte do Estado. Também aqui os exemplos dados são todos da área da saúde.

É certo que na Lei-Quadro dos Institutos Públicos se admite a alienação de activos, a cessão da gestão de estabelecimentos públicos, a concessão de serviços públicos e a delegação de serviços públicos por iniciativa dos institutos⁴⁴. A transformação de parte dos hospitais em sociedades anónimas de capitais públicos (“Hospitais S.A.”) poderia também em teoria, facilitar uma futura privatização, aliás admitiu-se a entrada de outras entidades nas sociedades anónimas que passaram a gerir os Teatros Nacionais. Também a Lei da

⁴³ RCM 53/2004, publicada em 21-4.

⁴⁴ L 3/2004, de 15-1.

Administração Directa do Estado prevê que possa ser objecto de delegação ou concessão a entidades privadas, por prazo determinado, a prossecução de algumas das funções de serviços da administração directa do Estado⁴⁵. Privatização efectiva de serviços temos contudo apenas a dos notários⁴⁶, aliás defendida já em períodos anteriores⁴⁷ e que se insere numa linha de privatização de funções de autoridade ou de prática de actos aos quais é atribuída fé pública, tais como o exercício de funções de certificação e de inspecção e o funcionamento dos sistemas de garantia de qualidade, objecto de legislação tanto no ciclo de Cavaco Silva como no de António Guterres.

Num plano mais geral, retoma-se a palavra de ordem “Menos Estado, melhor Estado”⁴⁸ e os *leit-motiv* tanto do período dos Governos de Cavaco Silva (desburocratização, qualidade, aproximação ao cidadão) como do período anterior (utilização das tecnologias de informação, cooperação entre serviços, agora com referência ao “Governo Electrónico”) com especial enfoque na propositura por parte da então criada Agência Portuguesa para o Investimento de medidas que reduzissem os *custos de contexto*.

3.3.6. Governos de José Sócrates. Simplificação administrativa, desconcentração, descentralização.

No ciclo dos Governos de José Sócrates, existindo embora alguma continuidade com as iniciativas do Governo de Durão Barroso, parece haver algum abrandamento no domínio específico da orientação da Administração Pública para o mercado. De notar que tanto a Resolução do Conselho de Ministros que determinou a elaboração do Programa de Reestruturação da Administração Central (PRACE)⁴⁹ como a que aprovou o Programa Nacional de Acção para o Crescimento e o Emprego 2005 (PNACE)⁵⁰, com a consigna “Estratégia de Lisboa – Portugal de Novo” (em contraponto, possivelmente, a “Portugal em Acção” dos anteriores Governos) reafirmam a orientação desburocratizadora e o recurso às novas tecnologias, mas apontam sobretudo, para a desconcentração e descentralização, prevendo-se expressamente na segunda a “*adaptação do modelo de organização territorial dos serviços desconcentrados do Estado*” e a “*transferência de serviços públicos da*

⁴⁵ L 4/2004, de 15-1.

⁴⁶ DL 309/2003, de 10-12.

⁴⁷ No período da consolidação do regime democrático, pela socialista Helena Torres Marques, no período dos Governos Cavaco Silva, pela Comissão para a Racionalização e Qualidade.

⁴⁸ Anexo à RCM nº 53/2004.

⁴⁹ RCM 124/2005, publicada em 21-4.

⁵⁰ RCM 183/2005, publicada em 28-11.

administração central para a administração desconcentrada regional e para as autarquias". Entre as restantes formas de *externalização*, admitiu-se, e foi sendo concretizada, a transformação de alguns serviços não só em empresas⁵¹ mas também em fundações, cooperativas e associações.

Poderá haver elementos de *contracting-out* na previsão da contratualização entre os serviços públicos e os *centros de serviços partilhados*, sobretudo se for concretizada a visão da Comissão Técnica do PRACE cujos relatórios apontam para uma futura concorrência entre os centros de serviços partilhados e fornecedores e prestadores de serviços privados (Relatório da Comissão Técnica do PRACE, 1ª fase). De momento são entidades públicas empresariais - GERAP – Empresa de Gestão de Recursos Partilhados da Administração Pública, ANCP - Agência Nacional de Compras Públicas, Parque Escolar e SMPS – Serviços Partilhados do Ministério da Saúde – criadas de raiz durante este ciclo, e que o Governo de Pedro Passos Coelho resolveu manter - que asseguram a prestação de serviços partilhados, contudo não concorrem com outros prestadores de serviços. Talvez se possa também falar em *contracting - out* no que se refere à venda sistemática ao grupo PARPÚBLICA (ou a fundos promovidos por este e com subscrição aberta) dos edifícios do Estado, depois tomados de arrendamento, e à transferência de titularidade de outros para a Parque Escolar, EPE, no entanto alia-se aqui a vontade de *internalizar* custos, defendida desde o segundo Governo de António Guterres, designadamente pelo então Secretário de Estado Nogueira Leite⁵² e incentivar uma gestão mais racional dos espaços, ao desejo de gerar receitas orçamentais que, em termos de contabilização do défice sejam consideradas “acima da linha” pelo EUROSTAT.

Verifica-se não obstante no ciclo dos Governos José Sócrates que o Estado recupera por vezes a iniciativa em domínios que em período anterior cedeu posições. É o caso da utilização intensiva dos serviços de registos e da ligação em rede destes entre si e com serviços de diversos Ministérios, para, em programas como o Empresa na Hora, o Associação na Hora, o Casa Pronta, dispensar a intervenção notarial desde que adoptados modelos pré - definidos. Os protestos no notariado, na sua maioria integrado por notários que deixaram temporariamente o serviço público para fazer a experiência de privatização e se queixam de ver postas em causa as suas expectativas, foram insistentes. Esta concorrência tornou-se tanto mais efectiva quanto o Governo avançou com a eliminação da competência territorial das Conservatórias.

⁵¹ Editorial do Ministério da Educação e, mais recentemente, o Arsenal do Alfeite.

⁵² “Renda também nos Ministérios”, entrevista ao *Expresso* de 25-3-2000. Ver também “Estado cobra renda a serviços públicos”, entrevista com Carlos Costa Pina no *Expresso* de 26-7-2008.

O prosseguimento das privatizações é acelerado sob o segundo governo de José Sócrates, por razões financeiras, incluído nos Memorandos assinados com a *troika*, e continuado sob o Governo de Pedro Passos Coelho. À data em que concluímos a presente investigação, estava prevista a redução da posição do Estado no sector energético, incluindo a EDP (concretizada) e um monopólio técnico tão sensível como a REN, e no das comunicações postais, apesar de os CTT terem estado integrados juridicamente na Administração Pública até 1969 e terem constituído um exemplo de monopólio de autoridade (estando embora já liberalizado o serviço relativo a objectos de peso superior a 50 gramas)⁵³.

3.3.7. Saúde e Educação.

3.3.7.1. Saúde.

O sector da saúde é ainda hoje considerado um sector emblemático do Estado Social. Refere Ana Paula Harfouche que a intervenção pública nos sistemas de saúde se desenrola historicamente do acordo com modelos de tipo bismarckiano (do nome de Bismarck, chanceler da Prússia e do II Reich unificado por esta a partir dos anos 1870) assente na criação de um seguro social obrigatório, com benefícios reservados aos inscritos, ou de tipo Beveridgeano (do nome do autor do plano que, apresentado durante a II Guerra Mundial, viria a dar origem ao NHS - *National Health Service* britânico) assente no esforço do conjunto dos contribuintes e com benefícios universais (Harfouche, 2008: 61-64). A obrigatoriedade de adesão a um sistema de seguros sociais cobrindo a saúde pode ser vista como uma forma de colocação sob tutela, mas os modelos de tipo Beveridgeano reenviam para um esquema clássico de provisão pública.

A extensão da provisão pública na saúde não é certamente incontroversa: uma grande parte dos cuidados de saúde situa-se no âmbito das características dos bens e serviços individuais (rivalidade no consumo, exequibilidade técnico-económica de exclusão,

⁵³ Já sob o Governo de Pedro Passos Coelho o profundo desequilíbrio económico e financeiro das empresas públicas de transportes viria a motivar a publicação do Plano Estratégico dos Transportes para o horizonte 2011-2015, aprovado pela RCM 45/2011, prevendo por um lado a fusão da Carris e do Metropolitano de Lisboa e a do STCP e do Metro do Porto, e por outro a cisão da CP. Esta última possibilidade estava já subjacente à aprovação da Lei de Bases dos Transportes Terrestres, mas só foi relançada em época de crise financeira tendo sido anteriormente autonomizada a CP CARGA – Logística e Transportes Ferroviários, S. A, que depois de privatizada deverá concorrer com a entretanto criada TAKARGO, do grupo Mota-Engil.

opcionalidade), existindo embora situações com marcadas externalidades positivas (prevenção, designadamente através de vacinação de doenças contagiosas). A cobertura universal (ou tendencialmente universal) e a prestação de cuidados gratuitos (ou tendencialmente gratuitos), têm a ver com preocupações gerais com a situação sanitária da população, que podem ser também ser relacionadas quer com externalidades positivas, quer com procedimentos de colocação sob tutela (este é um dos sectores em que a falta de informação ou de racionalidade dos interessados produz maiores dificuldades), quer sobretudo com objectivos redistributivos. Para uma discussão de “A Teoria Económica, a Lógica de Mercado e o ‘Bem Saúde’” ver Rego (Rego, 2008: 80-103). A autora chama a atenção para que a procura do bem *cuidados de saúde* é uma procura derivada do bem *saúde*, que o consumo do bem *cuidados de saúde*, por si só, não providencia utilidade e que “a simples medida dos indicadores de saúde não reflecte verdadeiramente o ‘estado de saúde’ nem de uma pessoa nem da sociedade” (Rego, *idem*, 91-92).

A *universalidade* e a *gratuidade* enfrentam limitações financeiras derivadas quer da preocupação em cobrir cada vez mais problemas de saúde, quer da disponibilidade de tecnologias cada vez mais complexas e onerosas, quer do aumento da esperança de vida. O desenvolvimento económico e social gera maior informação e maior procura, também se dizendo que a oferta pode determinar a procura, designadamente se os profissionais de saúde, detendo mais informação que o doente (cuja racionalidade, ainda que detenha informação, pode estar diminuída) e poderes de prescrição determinarem a prestação de cuidados mais extensos que os necessários, fenómeno que é referenciado como “risco moral” (Rego, *ibidem*, 119-128). Para atenuar o impacto destes factores, surgem tentativas de responsabilizar alguns produtores de bens e serviços individuais pelas suas *externalidades negativas* (tais como a consignação às despesas com a saúde de parte da carga fiscal sobre os tabacos, acções judiciais nos EUA contra as tabaqueiras) e até os próprios consumidores de cuidados de saúde pelas suas actuações *irracionais* (tais como os estilos de vida e de alimentação que conduzem à obesidade). De facto, como refere ainda a autora citada “a obtenção de um dado estado de saúde depende de factores tais como os estilos de vida dos cidadãos, a existência de água potável, o consumo de tabaco, entre outros” (Rego, *ibidem*: 91).

Aposta-se no recurso a *co-pagamentos* ou na celebração de *seguros de saúde* de raiz estatal, paraestatal ou privada, obrigatórios ou não. E valorizam-se preocupações de eficiência que conduzem quer a medidas tendentes quer a imbuir os prestadores públicos de cuidados de saúde de uma lógica de mercado ou equivalente quer a valorizar o papel dos prestadores privados, ainda que os cuidados prestados continuem a beneficiar de provisão pública, num contexto global de concorrência entre prestadores, incluindo entre os próprios

prestadores públicos. No quadro da organização interna dos prestadores ou na relação com os que sejam profissionais independentes procurar-se-á prevenir o *risco moral*.

Em Portugal, onde as preocupações com a saúde vieram a reforçar gradualmente o seu peso quer na Administração Pública, quer nas políticas públicas, o alargamento da prestação de cuidados de saúde faz-se no Estado Novo através de um modelo bismarckiano, ou seja de um seguro social obrigatório, neste caso a inscrição nas Caixas de Previdência, que asseguram a própria prestação de cuidados através dos serviços médico-sociais. O Ministério da Saúde e Assistência só em 1958 se autonomiza do Ministério do Interior⁵⁴, uma evolução que não é tão tardia como se possa imaginar. Num artigo de autor colectivo (sob o nome “recherches”) de 1973 editado por Xavier Greffe em 1978 pode ler-se, sobre a evolução francesa

C'est en 1941 que l'hôpital fut officiellement ouvert a tous (em 1936 encore, un project de loi le réservait aux indigents). Et le 4 octobre 1945, la refonte des assurances sociales, qui ne couvraient qu'un tiers de la population, créait la Sécurité sociale. Les assurés remplacent les indigents, c'est -à-dire la classe ouvrière. Lorsqu'il est ouvert à tous, l'hôpital devient l'équipement d'une normalisation généralisée, diffuse et insidieuse (Recherches, 1978).

Mesmo a reestruturação do Ministério em 1971, que leva à criação dos centros de saúde⁵⁵, elogiada por Harfouche, mantém a componente de assistência (Harfouche, 2008: 67).

Após o 25 de Abril de 1974 passa-se a um modelo de tipo *beveridgeano*, com a consagração em 1976 na Constituição da República Portuguesa da sua gratuitidade (a formulação “tendencialmente gratuito” surge na revisão de 1989), a publicação em 1979 da Lei do Serviço Nacional de Saúde⁵⁶, em clara homenagem ao NHS britânico, e cujas taxas moderadoras, realce-se, são consideradas uma *fonte de racionalização* e não uma *fonte de pagamento* (para a distinção entre os dois, Rego, 2008: 94), e a integração dos serviços médico-sociais das caixas de previdência, cuja manutenção era aliás já incomportável para estas, no Estado, na dependência do Ministério da Saúde, ou, em alguns governos, de Ministérios dos Assuntos Sociais que, sintomaticamente, reuniam Secretaria de Estado da Saúde e Secretaria de Estado da Segurança Social.

Há a percepção de que as populações prezam muito a prestação de cuidados de saúde (e bem o demonstrou a forte reacção à reorganização da rede de cuidados de saúde primários e da rede de maternidades desencadeada sob o XVII Governo Constitucional, determinando a saída do Ministro da Saúde Correia de Campos por alegada dificuldade de comunicação) e de que a provisão pública tem de ser mantida. O mercado da Saúde, como

⁵⁴ DL 41 825, de 13-8-1958.

⁵⁵ DL 413/71, de 27-9.

⁵⁶ L 56/79, de 15-9.

Ihe chama, com inteira propriedade, Rego (2008: 59-129) só existe com a presente amplitude por força do envolvimento do Estado. Com posicionamentos diferentes em relação ao Serviço Nacional de Saúde, e muitas vezes com relações de rivalidade e até de antagonismo entre actores, discute-se sobretudo não a extensão da provisão pública, mas a forma de repartir os encargos com essa provisão e a forma de utilizar eficientemente os recursos afectos. Mesmo em relação à extensão da produção pública, há quem considere que o Estado tem tido um desempenho melhor do que noutros sectores⁵⁷. Deste modo, parecendo ser hoje em dia relativamente consensual a separação dos papéis do Estado enquanto prestador de serviços, financiador e regulador, as mudanças têm mantido o Estado enquanto principal prestador de serviços, incidindo sobre a forma de estruturar as organizações públicas e sobre a contratualização dos financiamentos.

Neste contexto, e depois de sob os Governos da Aliança Democrática se ter decidido o retorno às Misericórdias de parte da rede colocada sob gestão pública⁵⁸ e o pagamento de renda pelas instalações que continuaram a ser utilizadas, a evolução legislativa desde 1990 tem mostrado alguma continuidade. Por um lado aprovou-se neste ano uma Lei de Bases de Saúde⁵⁹ que enquadrou todos os agentes do sector e se aplica à rede de prestação de cuidados de saúde no seu conjunto, passando o Serviço Nacional de Saúde a ser regulado por Decreto-Lei⁶⁰, prevendo-se também formas de privatização da gestão de unidades públicas como foi o caso do Hospital Amadora – Sintra, transferido em 1994 para a gestão do Grupo José Manuel de Mello, com início de actividade em 1995. Foi uma das primeiras parcerias público-privadas neste domínio, sendo que no âmbito destas ficou também prevista tanto a construção de unidades por entidades privadas, sendo depois operadas pelo Estado, como a construção e subsequente operação pelos construtores, como a gestão privada de unidades do sistema público. Por outro, o *contracting-out* tem tido uma grande extensão nos cuidados de saúde, quer através da aquisição de bens e serviços pelas unidades públicas de saúde, quer através da aquisição directa de serviços pela administração da saúde a hospitais privados (designadamente no quadro dos programas de recuperação dos atrasos nas cirurgias), seja ultimamente no domínio da atribuição de *vouchers* para utilização em áreas, como a da saúde dentária, onde não há produção

⁵⁷ “Na Saúde não falhámos”, de Nicolau Santos, *Expresso* de 23-9-2010.

⁵⁸ O Governo de Pedro Passos Coelho anunciou pretender completar esta devolução.

⁵⁹ L 48/80, de 24-8.

⁶⁰ DL 11/93, de 15-1.

pública, defendendo o bastonário da Ordem dos Médicos Dentistas a generalização desta figura a todo o sistema de saúde⁶¹.

A gestão do relacionamento com os prestadores de serviços privados parece gerir-se pelo pragmatismo, sendo marcado por conflitos relacionados com a contenção de custos, por exemplo na área do medicamento (onde foi preconizado, em reacção ao peso da Associação Nacional de Farmácias, o incremento da dispensa de medicamentos através das farmácias hospitalares) e pela dificuldade de promover uma efectiva concorrência em actividades em que o Estado é basicamente financiador, como a das análises clínicas e da hemodiálise, onde para além do Ministério da Saúde como financiador, intervêm também a Entidade Reguladora da Saúde, criada em 2003, como reguladora. A extensão das atribuições desta, cuja criação não foi pacífica, tem sido criticada pela Ordem dos Médicos, que tem ela própria funções de auto-regulação.

Os Governos parecem estar por vezes entre Cila e Caríbdis: aquando da reorganização da rede de cuidados de saúde primários e da rede de maternidades desencadeada pelo primeiro Governo de José Sócrates com fundamento em razões de procura ou em razões técnicas, foi alegado que essa reorganização, intencionalmente ou não, abriria espaço aos prestadores privados para ocuparem o lugar dos serviços encerrados; quando o segundo Governo quis limitar o peso das despesas da saúde na dedução à colecta do Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares (IRS) justificou que este constituía um verdadeiro financiamento indirecto ao sector privado por ser este o preferido por contribuintes de mais elevados rendimentos.

A própria gestão privada do Hospital Amadora-Sintra suscitou dificuldades, sendo que os responsáveis pela Administração Regional de Saúde de Lisboa, não obstante a postura de defesa de interesses da parte pública que os levou a um sério conflito com a gestão privada, acabaram por ser alvo de críticas da Inspeção-Geral de Finanças e de ameaça de efectivação de responsabilidades financeiras sancionatórias e até reintegratórias, enquanto que no contencioso entre os contratantes o tribunal arbitral daria razão à parte privada⁶². O contrato não foi renovado pelo primeiro Governo de José Sócrates, e o Estado acabou por de alguma forma se retrair momentaneamente em relação a novas experiências de parceria público-privada envolvendo contratos de gestão de unidades de saúde. No entanto a realização de um estudo sobre a denominada segunda

⁶¹ “Direitos e deveres dos utentes do Serviço Nacional de Saúde”, de Orlando Monteiro da Silva, *Público* de 30-7-2010.

⁶² “Ex-dirigentes da ARS de Lisboa vão processar o Estado por causa do Amadora-Sintra”, *Público* de 6-8-2003. Em sentido contrário: “Gestão do Amadora-Sintra dá milhões a poupar ao Estado”, *Público* de 3-12-2008.

vaga de parcerias acabou por mais tarde conduzir à celebração de novos contratos inclusive com o mesmo grupo.

Interessará aqui referir a justificação do diploma que rege as parcerias de saúde para a denominação de “contrato de gestão”, já utilizada na Lei de Bases de 1980, e que fora deste contexto se aplica a outras realidades:

Na verdade, o contrato de gestão constitui um instrumento de natureza concessória que tem por referencial um estabelecimento de saúde prestador, podendo através dele o Estado associar privados na prossecução do serviço público de saúde com transferência e partilha de riscos e recurso a financiamento de outras entidades. O contrato de gestão reveste, assim, a natureza de verdadeiro contrato de concessão de serviço público, embora a sua designação pretenda clarificar que, no âmbito da saúde, o Estado mantém em maior grau a responsabilidade...⁶³.

Harfouche distingue concessão de exploração e contrato de gestão indicando que no primeiro caso a exploração é feita por conta e risco da entidade privada e chama a atenção para a necessidade de controlo (Harfouche 2008: 91-92⁶⁴).

Na área da Saúde tem sido reconhecida, por exemplo nos Seminários da Presidência da República realizados em 2003 e 2004, alguma proximidade entre os programas do PS e do PSD, maiores partidos parlamentares. A Lei de Bases da Saúde de 1990 já apontara para a introdução da gestão empresarial⁶⁵. No final do ciclo de António Guterres, o Ministro da Saúde Correia de Campos fez aprovar legislação sobre o recurso dos hospitais públicos a procedimentos de contratação de direito privado, que o Presidente promulgou apesar de o Governo estar em gestão. Logo em 2002 o recentemente formado Governo de Durão Barroso avançaria com as bases legislativas para a criação de Hospitais (públicos) – Empresa sob a forma de Hospitais S A (sociedades anónimas)⁶⁶. A criação da Entidade Reguladora da Saúde⁶⁷ passa por ter sido exigida pelo então Presidente da República, Jorge Sampaio, embora, em boa verdade, estivesse prevista no Programa do Governo.

Em 2005 Correia de Campos anunciaria, logo após o seu regresso a Ministro da Saúde, a conversão dos Hospitais S.A. em Hospitais E.P.E. (entidades públicas empresariais) mas apressando-se a indicar que a lógica de funcionamento seria exactamente a mesma. E o facto é que existe total consenso sobre a universalização do modelo, cujas implicações em termos organizativos e de gestão serão abordadas nos capítulos seguintes. Vêm entretanto sendo criadas Unidades Locais de Saúde com estatuto

⁶³ DL 185/2002, de 20-8.

⁶⁴ DL 86/2003, de 26-4.

⁶⁵ L 48/90, de 24-8.

⁶⁶ L 29/2002 de 8-11.

⁶⁷ DL 309/2003, de 10-12.

de E.P.E. reunindo Centros Hospitalares e Centros de Saúde e prevista a contratualização com grupos de profissionais que constituam Unidades de Saúde Familiar, de algum modo numa lógica de *contracting-out* e *outplacement*.⁶⁸

Tal orientação já fora enunciada na legislação que em 2002 operou a reforma da gestão hospitalar: “Nos casos em que a garantia da satisfação dos utentes de acordo com padrões de qualidade e a preços competitivos o justifique, a possibilidade de cessão de exploração ou subcontratação...de um centro de responsabilidade, ou de um serviço de acção médica, a grupos de profissionais de saúde ou a entidades públicas ou privadas que demonstrem capacidade e competência técnicas - regime jurídico de gestão hospitalar”⁶⁹.

Sem prejuízo das receitas cobradas aos utentes que não são enviados pelo Serviço Nacional de Saúde e das taxas moderadoras, os fluxos financeiros do Estado para os hospitais-empresa assumem a forma de pagamento de serviços, com base em valores unitários de produção previamente definidos, sendo contabilizados em termos de contas nacionais como transferências para as famílias. Este tipo de contabilização, que faz desaparecer da contabilidade da Administração Pública uma parte das despesas de pessoal e cria a possibilidade de tornear limitações legais ao endividamento da Administração Pública constituiu um factor muito importante de adopção desta solução, independentemente da opção pelo modelo entidade pública empresarial ou pelo modelo sociedade anónima. Nas condições descritas, fica enquadrada a instituição uma situação de quase mercado, sem que ela seja apercebida pelo utente e sem que, na medida em que o utente está vinculado à zona geográfica de acolhimento de cada hospital, se registre uma concorrência entre os hospitais públicos⁷⁰, ficando portanto sem alternativa os utentes *cativos* da zona geográfica de influência do hospital. Fica-se aqui muito longe de um funcionamento em condições de mercado, embora não deixem de se ouvir vozes denunciando a *mercantilização da saúde*.

A determinação de preços de referência e a contratualização entre a Administração Pública e os hospitais públicos de natureza empresarial são naturalmente complexos. Potencialmente coloca-se o risco de selecção adversa, nos casos em que utentes do serviço nacional de saúde podem ser preteridos em favor de utentes que proporcionem maior receita, e o risco de insuficiência de cuidados em relação a casos que tendam a ultrapassar os termos de referência. As derrapagens orçamentais já têm levado a Administração da Saúde a convidarem os hospitais públicos a “limitarem a sua produção” a partir de certos

⁶⁸ DL 298/2007, de 22-8.

⁶⁹ L 27/2002, de 8-11.

⁷⁰ Segundo a comunicação social, o Relatório do Grupo Técnico para a Reforma Hospitalar divulgado em Novembro de 2011 aponta para a supressão da competência territorial.

meses do ano. Entretanto o sistema tem convivido com a ocorrência de défices, criando necessidades de recapitalização e dando origem a limitações de autonomia dos hospitais mais deficitários ou a pressões no sentido da redução de custos que poderão limitar a qualidade dos serviços prestados, no entanto prevê-se que o modelo tenha continuidade.

3.3.7.2. Educação superior.

A educação superior partilha com a educação não superior as características dos bens e serviços individuais (rivalidade no consumo, exequibilidade técnico-económica de exclusão, opcionalidade). O aumento do nível de educação tem externalidades associadas, mas muitos dos benefícios para a sociedade e para a economia são internalizados nos contratos relativos à actividade profissional dos habilitados com o ensino superior. Não há obrigação de frequência do ensino superior, embora exista uma evolução legislativa persistente no sentido de condicionar o exercício de um leque cada vez maior de actividades profissionais à titularidade de uma formação superior.

Não obstante este quadro, que mostra existirem teoricamente condições para uma provisão privada, a provisão pública do serviço de ensino superior é defendida com base em preocupações redistributivas, uma vez que é ainda hoje encarado como um *factor de mobilidade social* e, pelo menos, de empregabilidade, e a não frequência por limitações dos rendimentos das famílias pode equivaler à herança de desigualdades sociais. Quanto à produção pública a sua origem histórica situa-se muitas vezes em razões de prestígio nacional, designadamente em países que se constituíram como Estados independentes, ou construíram o seu sistema político na sequência dos movimentos de nacionalidades dos Séculos XIX e XX. A Confederação Helvética e os Estados Unidos da América incluíram nos seus projectos fundadores a criação, não concretizada, de Universidades federais. Está também consagrada na Constituição da República Portuguesa a tendencial gratuitidade do ensino, sendo gratuito o ensino obrigatório ministrado pelas escolas públicas⁷¹.

⁷¹ Importa ressaltar que ao funcionamento das instituições de ensino superior está associado um esforço de produção e actualização de conhecimentos nem sempre devidamente explicitado e autonomizado, na medida em que os membros da comunidade científica preferem identificar-se como professores, e que em algumas áreas científicas a publicação de manuais e de livros, e não a publicação de artigos ou a apresentação de comunicações constitui ainda a forma privilegiada de corporizar a produção e actualização de conhecimentos. Uma parte dos custos das instituições de ensino superior deve assim ser imputado à produção científica, a tratar – salvo no caso da investigação sob contrato ou patenteável – como serviço colectivo, sendo, mesmo (e sobretudo)

O sistema de ensino superior português era largamente dominado em 1974 por entidades públicas, só tendo em 1971 sido aprovado o estatuto legal da Universidade Católica Portuguesa⁷². Nos anos seguintes foi escassa a criação de instituições privadas, à excepção da Universidade Livre, tendo o projecto, marcado por conflitos internos, dado origem a diversos outros (Damásio, 2007). No período dos Governos de Cavaco Silva e sobretudo a partir do início da década de 1990, com um controlo de condições essencialmente administrativo, dá-se uma explosão da criação de estabelecimentos e cursos que resultou claramente da falta de vontade do Estado em investir na rede pública face ao aumento de procura que a evolução demográfica permitiu materializar. A atitude do Estado pode ser qualificada, na terminologia que adoptámos, como *privatização de actividade*. Essa atitude foi alterada sob o primeiro Governo de António Guterres com o aumento do *numerus clausus* no ensino superior público, o qual, conjuntamente com o posterior decréscimo de procura do ensino superior, conduziu à redução de ofertas, a operações de aquisição ou absorção de alunos e até a encerramentos.

Num trabalho publicado em 2004 que procura caracterizar a situação à luz das *Oito Liberdades*, não só do ponto de vista legal como do ponto de vista material, concluiu-se que a circunstância de as propinas do privado serem 12 vezes maiores que as do público não permite uma verdadeira liberdade de escolha (Teixeira *et al*, 2004b: 291:310). O Estado deixa funcionar, mas não financia, a não ser, se quisermos, através da dedução de propinas à matéria colectável, e depois à colecta, do IRS e, numa fase mais tardia, através do alargamento da acção social escolar ao ensino superior privado.

Curiosamente, *sem empresarialização orgânica nem instituição explícita de um sistema de quase mercado, a evolução das instituições de ensino superior público veio a criar padrões de comportamento semelhantes*. Em 1974 a oferta de ensino era estritamente regulada por lei (embora sem *numerus clausus*, o qual foi instituído a partir de 1976 e inicialmente apenas no ensino de medicina⁷³) e em que o Estado fixava as dotações orçamentais, sendo as propinas, pagas em selos fiscais, receita geral deste. A dificuldade de fazer face às despesas com as instituições de ensino superior e o desejo de não corresponsabilizar o Governo pelas decisões de organização e funcionamento das instituições de ensino superior (face à autonomia progressivamente concedida tanto a Universidades como aos entretanto criados Institutos Politécnicos) acabaram por levar o Estado português, a alterar a forma de financiamento do ensino superior pelo menos em

numa óptica empresarial, inaceitável passá-la aos “clientes” do serviço de ensino superior sob a forma de propinas.

⁷² DL 307/71, de 15-7.

⁷³ DL 601/76, de 23-7.

dois aspectos significativos: o *aumento das propinas* suportadas pelos alunos, desde a última fase dos Governos de Cavaco Silva, *as quais passaram a constituir receitas próprias* das instituições, e o *financiamento por fórmula* também surgido no mesmo ciclo governativo, em 1986 e em 1993 (Rosa *et al*, 2009), associando as fórmulas em grande medida o financiamento ao número de alunos.

Juntamente com alguma flexibilização do *numerus clausus*, a possibilidade de aumento de propinas (em menor grau) e o financiamento por fórmula (muito fortemente) veio criar um contexto de quase mercado e induzir as instituições de ensino superior público por um lado a investirem quer na captação de alunos, quer na multiplicação e red denominação de formações e até na criação de pólos, e por outro a precaverem-se quanto a quebras de procura que, sobretudo no ensino superior politécnico do interior, provocaram situações dramáticas, em termos de não-renovação ou redução da duração dos contratos de pessoal docente, em alguns anos da década de 2000. De notar ainda que a possibilidade de criar livremente outras formações, como os denominados cursos de pós-graduação e os cursos de especialização, fixando livremente os preços praticados⁷⁴ se insere sem qualquer ambiguidade numa lógica de mercado. Também a contratualização no âmbito da investigação científica, ainda que através de dinheiros públicos, e no domínio da prestação de serviços reforçam a orientação das instituições para o mercado.

É sobretudo este contexto de reforço da sensibilidade ao meio ambiente que, mais do que o simples reforço da autonomia conferido pelas Leis de Autonomia Universitária em 1988 e de Autonomia e Governo dos Politécnicos em 1990, explica, a nosso ver, a popularização do *managerialismo* no ensino superior identificada em trabalho de Santiago, Magalhães e Carvalho, em que parte dos entrevistados assume já a preocupação da orientação das formações para as necessidades do mercado de trabalho e da orientação da investigação segundo as solicitações das empresas (Santiago *et al* 2005: 53-57) e funciona como factor de dinamização / aceitação das mudanças. Surpreendentemente, embora as instituições privadas não pudessem “competir” em termos de preço e até mesmo, salvo excepções, em termos de combinação qualidade / preço, com as públicas, o modelo de funcionamento seguido pelas instituições públicas passou, também pelo esforço de captação de alunos, com diferenciação de cursos e de denominações e criação de pólos, e pela não diferenciação das propinas cobradas, com quase nenhum investimento nos cursos tecnológicos.

A concorrência entre instituições de ensino superior público, que nunca estiveram restringidas por definição de competência territorial, esteve, com estas limitações, sempre assegurada e acabou por ser apoiada na publicação de dados sobre as *classificações de*

⁷⁴ Solução que no pós-Bolonha está ao alcance dos mestrados não-integrados.

acesso a cada instituição e da *empregabilidade*, ou seja em dados, uns que resultavam do concurso de acesso tradicionalmente promovido pelo Ministério de tutela, outros que no ciclo dos Governos de António Guterres se entendeu necessário passar a apurar, preocupação também muito forte no ciclo dos Governos de José Sócrates. A existência de um forte *marketing institucional* com recurso a estes dois factores e, à menção das universidades em *rankings* internacionais denota uma forte orientação para o mercado. Mesmo assim, aquando da previsão, em 2007, da possibilidade de criação de instituições públicas em regime fundacional, a Assembleia da República não lhes consentiu a livre escolha dos seus alunos.

A reacção das instituições em relação à publicação de legislação sobre reestruturação dos cursos do ensino superior reflectindo o processo de Bolonha foi muito sintomático tanto em termos de ensino superior público como de ensino superior privado: as instituições tiveram de ponderar as vantagens relativas de manter as durações das licenciaturas (assegurando transitoriamente a manutenção do financiamento público de um maior número de alunos e/ou de propinas) ou de reduzir essa duração (mantendo a sua capacidade de atracção, sobretudo em termos relativos e podendo recuperar receita através da fixação de propinas de mestrado). A concorrência determinou uma generalizada opção pela segunda alternativa, apesar de algumas tomadas de posição iniciais, e a entrega, logo no primeiro ano (2006), e apesar de um prazo muito curto para o efeito, de um número inesperadamente elevado de processos de conformação dos cursos com o modelo de Bolonha.

O sistema de ensino superior tem sido objecto de intensa actividade legislativa por parte de sucessivos Governos, interessando-nos reter apenas dois momentos mais significativos do ponto de vista da empresarialização / regulação.

O primeiro foi a publicação da Lei de Organização e Ordenamento do Ensino Superior⁷⁵, que invocando as orientações do Programa do Governo, segundo de António Guterres, criava um Conselho Nacional de Regulação, que, por razões de obtenção de apoio parlamentar foi vagamente definido segundo um formato de órgão de representação de interesses. A iniciativa, vista como lesiva da autonomia, foi vivamente contestada tanto por instituições privadas como por instituições públicas, o subsequente projecto de decreto-lei que visava ligar a aprovação de cursos e a garantia de financiamento nunca chegou a ser publicado e a Lei foi das primeiras a ser revogada e substituída sob o Governo de Durão Barroso (Gonçalves, 2001 b; Teixeira *et al*, 2005).

⁷⁵ L 26/2000, de 23-8.

O segundo foi a adopção das iniciativas legislativas do primeiro Governo de José Sócrates sobre revisão do regime jurídico das instituições do ensino superior⁷⁶ e sobre avaliação e acreditação do ensino superior, concretizando *uma retirada da tutela a favor de um sistema de garantia de qualidade* assente na existência de uma Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior relativamente independente do Governo e das próprias instituições⁷⁷, e da continuação de publicação de informação oficial sobre a empregabilidade dos diplomados pelos vários cursos. Contemporânea destes recentes processos legislativos é a instituição de um mecanismo de *bolsas – empréstimo* com a colaboração dos bancos assente no sistema de garantia mútua concebido originariamente para as pequenas e médias empresas, com recurso a fundos comunitários⁷⁸.

O passar-se a uma lógica de mercado ainda mais acentuada tenderá a penalizar adicionalmente os cursos percebidos como de mais fraca empregabilidade, e até, o que poderá ser menos desejável, os cursos em que os custos sejam mais elevados por força do recurso a melhor equipamento, ou a pessoal mais qualificado (forçando o recurso a pessoal menos qualificado ou qualificado mas em mais precárias condições de remuneração). É de crer que esta passagem do *quase mercado* para o *mercado puro e duro*, se não faça sem que do lado da avaliação e acreditação se pressione no sentido de uma maior homogeneização da qualidade dos estabelecimentos e das formações. Apesar da crise financeira que afectou o sistema a partir de 2010, o poder político tem preferido deixar o mercado racionalizar a rede de ofertas. A deterioração da situação económica das famílias e a maior exigência no domínio da concessão de bolsas vem, do lado da procura, determinando abandonos.

3.3.7.3. Educação não superior

Os serviços de educação não superior têm do ponto de vista das suas condições para estarem no mercado vários pontos de contacto com os serviços que prestam cuidados de saúde: rivalidade no consumo (a partir de certa dimensão das turmas degrada-se o ensino em sala de aula e a possibilidade de acompanhamento dos alunos), exequibilidade técnico-económica de exclusão, opcionalidade. A cobertura tendencialmente universal e gratuita visada na Constituição da República Portuguesa têm a ver com preocupações gerais com a literacia da população, em sentido amplo, com a socialização dos jovens, e até com a sua

⁷⁶ L 62/2007, de 10-9

⁷⁷ L 38/2007, de 16-8 e DL 369/2007, de 5-11.

⁷⁸ O qual à data em que concluímos a nossa investigação, se achava comprometido por o Estado ter deixado de assegurar os pagamentos contratualmente devidos ao sistema de garantia mútua.

formação para uma sociedade democrática, que podem ser também ser relacionadas quer com externalidades positivas, quer com uma colocação sob tutela (a escolaridade obrigatória previne situações em que a falta de informação ou de racionalidade dos interessados conduziram ao abandono da escola ou a fenómenos como o desvio prematuro dos menores para o mercado de trabalho) e com preocupações redistributivas.

Sabendo-se ser diferente a composição da oferta de educação, de país para país, reflectindo factores históricos, sociais, económicos, políticos e culturais, Portugal, o segundo Estado europeu a romper com a organização monárquica do poder, apostou, tal como o primeiro – a República Francesa - no desenvolvimento do ensino sob a égide pública, ultrapassando a tradicional dependência da Igreja Católica. Estão largamente consensualizadas a responsabilidade do Estado pela educação não superior, tanto em termos de administração, regulamentação e fiscalização, como de financiamento e de manutenção de uma rede de estabelecimentos públicos, tendendo, o que tem sido objecto de controvérsia, para uma cobertura integral no ensino obrigatório geral.

Sendo estas opções reconhecidamente onerosas, embora a prestação de serviços de educação não superior não coloque dilemas tão agudos como os que se colocam à prestação de cuidados de saúde, uma vez que o perfil da evolução demográfica não aponta para uma explosão da população escolar, e que o custo das tecnologias envolvidas é, ao contrário das relativas aos cuidados de saúde, controlável, o debate tem-se centrado mais no sucesso escolar (eficácia) e na relação entre os recursos despendidos e os resultados obtidos (eficiência) sem prejuízo de, sobretudo em termos de gestão de pessoal, designadamente de pessoal docente, se terem desenvolvido esforços de controlo de custos ou de alargamento do tempo de trabalho efectivo (economia).

A coexistência do ensino público com o ensino privado foi regulada por legislação de 1977, 1979 e 1980, e, com a revisão constitucional de 1982, o segundo deixou de ter o “carácter supletivo” atribuído no texto de 1976. Os seus promotores consideram-no uma expressão da “liberdade de aprender e de ensinar”, correspondendo em parte dos casos a projectos educativos diferenciados dos do ensino público, seja pela possibilidade de regular o enquadramento global a que estão sujeitos os educandos, seja pela liberdade de escolher os professores, e, em casos mais específicos, pela sua orientação por congregações religiosas ou pela especial ligação a culturas e línguas estrangeiras (como o Liceu Francês e o Colégio Alemão). Também à partida teriam mais vocação para o preenchimento cumulativo de uma função de guarda e de ocupação dos tempos livres. Com o Estatuto do Ensino Particular e Cooperativo⁷⁹, ficou consagrada a possibilidade de o Estado recorrer à

⁷⁹ DL 553/80, de 21-11.

contratação de estabelecimentos de educação particulares e cooperativos para suprir deficiências de cobertura geográfica da sua rede (contratos de associação), o que será ainda uma forma de *contracting out*, e, o que já pode ser visto como uma privatização de actividades, para financiar os seus alunos (contratos simples), admitindo-se ainda contratos de patrocínio e subsídios especiais. Trata-se de medidas adoptadas pelos Governos da Aliança Democrática entre 1980 e 1983 mas que não vieram a ser postas em causa por Governos posteriores, aliás quanto ao ensino particular e cooperativo o Estatuto assenta em consensualização anterior no quadro parlamentar⁸⁰.

O financiamento público não tem, na generalidade das situações, ultrapassado os “contratos simples” instituídos em 1980, com financiamento por aluno em função dos escalões de rendimento das famílias, e a possibilidade de abatimento das despesas de educação à matéria colectável, agora dedução à colecta, no centro de uma controvérsia semelhante à das despesas com a saúde. Outras formas mais subtis de apoio estão ou estiveram no entanto muito tempo em vigor, como a contagem de tempo de serviço no ensino particular para quem passasse ao ensino público, e a inscrição na Caixa Geral de Aposentações e na Assistência na Doença aos Servidores do Estado (ADSE), o que se traduzia em menores responsabilidades sociais para com os trabalhadores docentes do que o exigido pela aplicação do regime geral de segurança social.

No período dos Governos de Cavaco Silva e, soube-se recentemente, do primeiro Governo de António Guterres, foram admitidas situações em que o critério da distância para a celebração de contratos de associação não foi aplicado por haver falta de oferta pública na periferia dos grandes centros urbanos. Uma vez constituídas, tornou-se polémica a reversão das situações⁸¹, e a tentativa do segundo Governo de José Sócrates de rever os apoios concedidos e reduzir o número de situações suscitou vivas reacções quer dos colégios directamente interessados e suas associações, quer da Igreja Católica e de personalidades a ela ligadas e de antigos titulares de cargos governativos⁸². Claramente os contratos de associação vinham a ser encarados por estes sectores como um modelo a generalizar para garantir a livre escolha e não como um mero *contracting out* do Estado, ditado por falta de capacidade das escolas públicas⁸³.

⁸⁰ L 9/79, de 19-3 e L 65/79, de 4-10.

⁸¹ “Elitização do ensino privado” de José Afonso Baptista, *Diário de Notícias* de 2-6-2004.

⁸² Tais como Marçal Grilo, Oliveira Martins (Governos de António Guterres) e Joaquim de Azevedo (Governos de Cavaco Silva).

⁸³ O Governo de Pedro Passos Coelho deu indicação de não pretender criar novos estabelecimentos públicos onde já existam escolas com contrato de associação.

Entretanto algumas das novas responsabilidades do sistema educativo têm vindo a ser efectivamente asseguradas por uma *privatização da actividade*. Foi o caso do *ensino profissional*, cujo relançamento a partir de 1986 foi assegurado por uma contratualização apoiada por fundos comunitários. Foi o caso do *ensino especial* em que o Estado acabou por optar a partir de 1994 pelo financiamento integral dos estabelecimentos, embora periodicamente surjam esforços de reduzir esta dependência a favor da integração da generalidade dos menores com necessidades educativas especiais no ensino normal, reservando os estabelecimentos especializados para os menores com deficiências profundas. Foi sobretudo o caso da *educação pré-escolar* a partir de 1996 em que à ampliação da reduzida rede de jardins de infância públicos o Estado preferiu a via da contratualização, considerando neste contexto as autarquias e os privados, seja os colégios, sejam as instituições particulares de solidariedade social, como parceiros relevantes⁸⁴. Não tem havido privatização de activos, mas pelo contrário uma ou outra situação em que o Estado acabou por adquirir instalações que a iniciativa privada deixou de operar.

É certo que os defensores do ensino privado têm ido mais longe, reclamando uma efectiva concorrência com o ensino público, através da instituição de *vouchers* (o cheque ensino) que permitam uma livre escolha do estabelecimento. Em nome, também da liberdade de aprender e de ensinar, embora esteja também subjacente a defesa da livre concorrência. A publicação de *rankings* vem sendo utilizada em apoio da proposta, apoiada, para além das associações de interesses, pelo Fórum para a Liberdade de Educação.

No ensino público não se tem colocado abertamente a hipótese de privatização de estabelecimentos e não há ainda práticas que permitam falar de um financiamento à produção. A gestão de Maria de Lurdes Rodrigues, atacada por alegadamente pôr em causa a Escola Pública, reforçou até o âmbito da actividade desta, tentando assumir as funções até aí exercidas por *ateliers* de tempos livres (entidades privadas actuando no espaço das escolas e contratualizando a prestação de serviços com as associações de pais e encarregados de educação) e assegurando através das autarquias a contratação de professores de línguas e de actividades de enriquecimento curricular. Sendo certo que já desde 1984 se optou por confiar às autarquias locais a organização dos transportes escolares, e que as autarquias já haviam sido envolvidas como promotoras na educação pré-escolar, esta forma singular de *contracting out*, dentro do sector público significa que se não quis reforçar os efectivos laborais abrangidos pelo Estatuto da Carreira Docente e geridos pelo Ministério da Educação (Rodrigues, 2010: 285-293). Em termos mais amplos, aquando do lançamento do PRACE, previa-se um plano de *externalização* de

⁸⁴ L 5/97, de 10-2.

estabelecimentos englobando também o sector da Saúde⁸⁵ e implicando não a privatização mas a *transferência para outros níveis de Administração*.

A introdução de elementos de quase mercado no sistema poderá vir da supressão dos critérios geográficos de inscrição, aliás facilmente torneados,⁸⁶ muito reclamada desde que sob o Governo de Durão Barroso o ministro David Justino deu luz verde à publicação de *rankings* das Escolas nas classificações obtidas pelos alunos nos exames nacionais. A própria propositura de indicadores de avaliação de desempenho baseada no sucesso escolar veio, intencionalmente ou não, reforçar esta perspectiva. No entanto os principais apologistas da liberdade de escolha são as escolas privadas, reclamando que o financiamento acompanhe o aluno. David Justino, ao libertar os *rankings*, não deixou de alertar para que tal cenário não era de momento financeiramente viável.

3.4. Síntese conclusiva.

Ao longo do período estudado verificaram-se significativas modificações em termos de presença de organizações públicas na produção de bens e serviços, traduzidas quer directamente no aumento / redução do número de organizações com titularidade pública, quer na quota de actividade assegurada por estas. Assim, o Estado Novo assumiu inicialmente uma filosofia de autolimitação das entidades públicas em diversos sectores, no entanto a organização corporativa nunca conseguiu assegurar uma auto-administração das entidades privadas, tendo o sector público ganhado nova dimensão, quer através da criação de organismos de coordenação económica, cujo papel a II Guerra Mundial reforçou, quer através da participação em empresas de economia mista, no quadro do esforço de desenvolvimento do pós-guerra. A Revolução de Abril trouxe uma vaga de nacionalizações em obediência a uma estratégia de controlo do poder económico pelo poder político a qual em alguns sectores apenas consolidou uma presença que já existia, mas o subsequente movimento privatizador, iniciado sob os Governos de Cavaco Silva e prosseguido em todos os ciclos posteriores, acabou por ultrapassar o âmbito da reprivatização dos sectores nacionalizados, o que foi facilitado por um lado pela reintrodução da técnica concessória, por outro, pelo desenvolvimento da regulação, tendo sido assumida a partir do segundo Governo de António Guterres a desejabilidade da separação entre prestação de serviços, financiamento e regulação.

Nas actividades consideradas tradicionalmente como integrantes das funções da Administração Pública, designadamente nos sectores sociais, adopta-se sob os Governos

⁸⁵ RCM 124/2005, publicada em 21-4.

⁸⁶ Anunciada pelo Governo de Pedro Passos Coelho.

de Cavaco Silva (em desenvolvimento de uma reforma administrativa cujas primeiras medidas remontam aos 1950 e 1960) uma postura de orientação para o utente, que acaba por ser reforçada pelo apelo explícito aos conceitos do movimento pela Qualidade, e ao exemplo das empresas privadas, temperado embora pela reafirmação dos *valores do serviço público* e pela consideração do *utente como cidadão* e não apenas como mero consumidor, o que mostra não se estar perante uma abordagem pura e simplesmente influenciada pelo *New Public Management*, antes contendo já algumas preocupações características do *New Public Service*. Nos ciclos posteriores nenhum governo deixou de alimentar iniciativas em matéria de simplificação administrativa e de desburocratização, que representam um valioso filão político e eleitoral.

Próximos do *New Public Management*, abrindo caminho à *desintervenção* ou *externalização* e aos *mecanismos de tipo mercado*, estarão o *Renovar a Administração* (relatório da Comissão para a Qualidade e Racionalização da Administração Pública) de 1994, ainda no ciclo dos governos de Cavaco Silva, o relatório do ECORDEP, em 2001, já perto do fim do ciclo dos governos de António Guterres, e o documento anexo à Resolução do Conselho de Ministros nº 53/2004, perto do fim do Governo de Durão Barroso. Três documentos que têm em comum o não terem sido seguidos por qualquer concretização. No primeiro caso, o relatório poderia ter constituído um ponto de partida para a elaboração de programas que concretizassem o *lançamento das bases de um novo modelo de Administração, tendo como quadro de referência a economia de mercado* anunciado no início do mandato do governo mas as suas conclusões foram intencionalmente moderadas reforçando a perspectiva da cidadania e a concretização através de experiências – piloto, admitindo-se que na altura se pensasse que Cavaco Silva estaria disponível para procurar obter um novo mandato como primeiro - ministro e que portanto haveria tempo político para estruturar programas de aplicação. No segundo caso, a divulgação das 50 medidas com base no relatório e a não divulgação ampla do mesmo terão dissimulado a percepção do seu carácter *revolucionário*, de qualquer forma poderia pensar-se que o tempo político do Ministro das Finanças que o solicitou, e o do próprio Governo estariam longe do fim e que seria possível desenhar programas de fundo baseados nas recomendações do ECORDEP. No terceiro e último, e ao contrário sucedido nos outros, o relatório da estrutura de missão foi assumido pelo Conselho de Ministros, que não viu problemas em publicar uma referência expressa ao *New Public Management*. O esgotamento do tempo político parece ter resultado de um acontecimento fortuito, ou seja, a aceitação por Durão Barroso da Presidência da Comissão Europeia, no entanto o efémero Governo Santana Lopes não colocou a concretização da anunciada reforma no centro das suas preocupações.

Verifica-se mesmo assim ao longo de todo o período analisado uma limitação da actividade da Administração Pública, a nível quer de funções de autoridade, como é o caso das inspecções periódicas de veículos e outros procedimentos de certificação, quer dos próprios sectores sociais, como é o caso da aprovação em 1980 do Estatuto do Ensino Superior Particular e Cooperativo, e do recurso preferencial aos privados ou a instituições do *terceiro sector* para assegurar novas necessidades, como as relativas a educação pré-escolar, educação especial, ensino profissional e (nos anos 1990) à própria oferta de ensino superior, e também o caso da saúde (onde o contrato de gestão do Hospital Amadora Sintra constitui um exemplo de *contracting – out* que seria replicado em novas parcerias público-privadas) e até de funções de assistência. No entanto, quer por razões ideológicas, quer por razões orçamentais, o financiamento directo ao utente (*voucher*) ou a contratualização do financiamento com o produtor privado em pé de igualdade com o produtor público não se encontram generalizados.

A indução de comportamentos de tipo empresarial por parte de organizações da administração pública integradas nos sectores sociais tem sido sobretudo alcançada através do financiamento, podendo apontar-se o caso do ensino superior público, a partir do momento, que remonta ao ciclo de Cavaco Silva, em que se aumentam as propinas e se consigna a receita às instituições, introduzindo-se paralelamente o financiamento por fórmula ligado ao número de alunos, e dos hospitais públicos, através de fórmulas do financiamento à produção adoptadas desde o Governo de Durão Barroso. Mas tanto no caso dos hospitais como no caso dos estabelecimentos de educação não superior o recurso a *mecanismos de tipo mercado* (MTM) é ainda limitado pelo condicionamento da procura em função da residência.

Quadro 3.1. Orientação das organizações públicas para o mercado

Períodos / Sectores	Administração Pública (em geral)	Saúde	Educação	Sector Empresarial do Estado
Estado Novo	<p>Estado mínimo, administração do condicionamento industrial</p> <p>Lei de Reconstituição Económica, Organismos de Coordenação Económica</p> <p>Fracasso da organização corporativa</p> <p>Fomento</p> <p>Desenvolvimento e Reforma Administrativa para suportar o esforço de Guerra</p> <p>SRA</p>	<p>Saúde no Ministério do Interior</p> <p>Criação do Ministério da Saúde e Assistência</p> <p>Reorganização Hospitalar e do Ministério da Saúde e Assistência, criação dos Centros de Saúde</p>	<p>Redução da escolaridade básica</p> <p>Encerramento de escolas superiores</p> <p>Reforma Veiga Simão do Ensino Superior</p> <p>Criação das Universidades Novas</p>	<p>Extinção das imprensas universitárias</p> <p>Integração dos CF Sul e Sueste na concessão da CP</p> <p>Por memória: Serviços municipalizados no Código Administrativo, com equilíbrio de exploração</p> <p>STC Porto</p> <p>Empresas de Economia Mista</p> <p>Lei de Electrificação Nacional), Lei de Fomento e Reorganização Industrial</p> <p>“Publicação de trabalhos sobre o Mapa das Empresas do Estado (1956)</p> <p>Criação de empresas públicas a partir do termo de concessões</p>
	Continuidade com inovação	Continuidade com Radicalização	Continuidade	Continuidade com Radicalização

Revolução de Abril e consolidação do regime democrático	Expansão das funções e dos serviços Orgânica da Reforma Administrativa	Alargamento da oferta pública Serviço Nacional de Saúde Integração da rede de misericórdias com posterior devolução parcial	Alargamento da oferta pública Contratos do ensino particular e cooperativo	Nacionalizações
	Continuidade com Inovação	Continuidade com Inovação	Continuidade com Inovação	Inversão
Governos de Cavaco Silva	Orientação para o utente Código do Procedimento Administrativo e sua Revisão Movimento pela Qualidade Reflexão sobre a desintervenção	Coexistência de sistemas de saúde Parceria público-privada Amadora Sintra	Propinas Financiamento por fórmula no ensino superior Crescimento das privadas	Privatizações Regulação
	Continuidade	Continuidade	Continuidade com correcção	Continuidade
Governos de António Guterres	Orientação para o utente Perspectiva separação prestação de serviços – financiamento - regulação		Pré-escolar em regime de contratualização Alargamento da oferta pública no ensino superior Lei de Organização e ordenamento do ensino superior	Privatizações Regulação
	Inovação	Inovação	Inversão	Continuidade
Governo de Durão Barroso	Orientação para o utente / administração em rede Perspectiva de externalização e privatização de activos e concessão de actividades	Contratualização Parcerias público-privadas	<i>Rankings</i> Tentativa de controlo da oferta no ensino superior com revogação da lei de organização e ordenamento	Privatizações Regulação

	Continuidade	Continuidade com correcção	Continuidade	Continuidade
Governos de José Sócrates	Orientação para o utente / Simplex Perspectiva de externalização	Contratualização Unidades de Saúde Familiar Parcerias público-privadas	Contratualização no superior	Privatizações Regulação

CAPÍTULO IV - ORGANIZAÇÃO: MODELOS INSTITUCIONAIS E ESTRUTURAÇÃO INTERNA.

4.1. Introdução.

A introdução de gestão empresarial na administração pública passa não só pela sua orientação para o mercado, mas também pela adopção de um modelo institucional que permita à organização pública comportar-se como uma *empresa*. Para a definição de um modelo institucional adequado concorrem soluções quanto à forma jurídica, quanto à forma de relacionamento com os particulares, e quanto à capacidade de decisão. Interessará também ponderar vertentes relacionadas com as funções da organização, a sua dimensão e a sua estruturação interna. No presente capítulo analisaremos essencialmente o *enquadramento legal* das organizações, o seu *relacionamento* com outras organizações e a sua *estruturação interna*.

As soluções adoptadas são diferentes de país para país, reflectindo especificidades dos seus sistemas jurídico-constitucionais. O Grupo de Trabalho para os Institutos Públicos nomeado em 2000 e presidido por Vital Moreira, inclui no seu relatório de 2001 um capítulo (“Os Institutos Públicos e a Organização Administrativa em Portugal”) que efectua uma breve pesquisa de Direito Comparado, que na realidade se cinge ao Direito Continental: Espanhol, Francês, Alemão, Italiano (Oliveira e Moreira, 2001, 30-37). No direito anglo-saxónico, onde não se desenvolveu um ramo de direito administrativo à imagem continental, a criação de *agências* autónomas, designadamente no Reino Unido na fase *Next Steps* parece aproximar-se mais do modelo empresarial. Também em países como a Nova Zelândia, a Austrália, a Holanda, a Suécia, e, em certa medida nos Estados Unidos foram e vêm sendo formuladas propostas e concretizadas medidas inseridas na *agencificação*, embora devam ser analisadas no contexto dos ordenamentos jurídicos e das tradições administrativas nacionais.

Para Talbot, que assinala a grande diversidade de experiências, na ideia de agência estarão presentes três elementos centrais: *desagregação de estruturas* com criação de organizações para tarefas específicas, alguma forma de *contratualização da performance* (definição de objectivos, acompanhamento de execução, prestação de contas), *desregulação* (com abandono das regras e controlos tradicionais), seguida de *re-regulação* (Talbot 2004). James coloca ênfase em duas características: as agências correspondem a uma função horizontal enquanto os departamentos têm uma função vertical, as agências contratualizam a sua *performance* (James, 2004). A *agencificação* acaba por ser vista como um elemento característico do *New Public Management*, o qual propõe a separação entre as

funções de concepção e de preparação de políticas e as funções de execução, afectando as segundas a organizações com maior autonomia, próximas do modelo das empresas privadas e concorrentes entre si e com estas, que permitirá que as organizações se foquem nos clientes e se adaptem às necessidades, com *redução de níveis hierárquicos* e com *empowerment* dos funcionários, na linha do preconizado pelo movimento pela Qualidade (Rocha, 199: 51-69, 2006: 45-102; Silvestre, 2010: 159-247).

Também Bouckaert e Peters chamam a atenção para que a autonomia pode ter um grau desigual conforme o domínio (por exemplo, a autonomia de gestão pode não incluir a autonomia financeira, o estatuto pode ser de direito público ou de direito privado) para que as várias medidas de autonomia têm significados diferentes de país para país, de acordo com factores históricos (há países em que as organizações públicas têm tradicionalmente muita autonomia), culturais e políticos, e que se deve distinguir entre autonomia teórica ou legal, autonomia efectiva e autonomia apercebida (Bouckaert e Peters, 2004: 22-49). Tanto estes autores como Gains registam que nos países de *Sistema de Westminster* (e por maioria de razão no Reino Unido em que este se originou), houve que deixar claro que a responsabilidade dos Ministros perante o Parlamento exigiria que lhes continuasse a pertencer a definição das políticas. Conforme Gains assinala, o desenvolvimento dos próprios *Next Steps* foi muito desigual no Reino Unido, tendo em várias grandes organizações os *boards* centrais a responsabilidade de definir políticas para *boards* de nível inferior. Também, apesar da separação entre definição de políticas e execução, é comum os dirigentes das organizações terem formal ou informalmente uma função de aconselhamento dos membros do Governo de que dependem, o que se verifica em Portugal para a generalidade dos dirigentes (Gains, 2004: 53-74; Teixeira, 2009: 162-169).

Também Gualmini se refere ao movimento de agencificação no Reino Unido (a partir de 1988, com os *Next Steps*), em Espanha, nos anos 1990 (o primeiro caso é de 1991) e em Itália, a partir de meados dos anos 1990. A França criou *centros de responsabilidade* com menor autonomia e a Alemanha não teve mudanças significativas (Gualmini, 2007).

No nosso país tem-se falado sobretudo de *fuga para o direito privado*, na medida em que com um direito administrativo hiperdesenvolvido, onde existe sempre uma *lei geral* a que qualquer aspecto da organização ou do funcionamento de uma pessoa colectiva de direito público se encontra sujeita, a libertação das restrições tende a assumir a forma de atribuição expressa de um regime de gestão de direito privado a uma pessoa colectiva de direito público ou mesmo a criação de raiz / transformação de uma pessoa colectiva de direito privado para prosseguir fins públicos (Estorninho, 1999).

Questão pouco pacífica é a da *dimensão ideal das agências*. Talbot refere que na sua maioria as cerca de 140 agências criadas no Reino Unido (mais precisamente 138,

segundo James) aquando dos *Next Steps* tinham menos de 100 funcionários, registando-se também, em outras experiências, casos de criação de agências de maior dimensão com objectivos múltiplos (Talbot 2004). O desenvolvimento de soluções de partilha de serviços que, tipicamente, transferem para outras organizações públicas operações no domínio da gestão dos aprovisionamentos, da gestão de pessoal e até da contabilidade pode contribuir para manter gerível a dimensão das organizações (OCDE, 2010). Trata-se de um dos domínios em que as experiências de *New Public Management* não oferecem uma resposta única, sendo a criação de pequenas unidades “monoproduto” defendida por Niskanen, mas criticada por outros autores que consideram tal poder favorecer um mais fácil entrincheiramento das burocracias (Niskanen, 1994: 106-112; Peters, 2001 b: 32-36).

Como veremos, Portugal acabou por consagrar na lei a exclusão da existência de organizações de pequena dimensão e por basear os programas de reestruturação em medidas de fusão e extinção de organismos. Em relação aos estabelecimentos de prestação de serviços criam-se unidades que asseguram simultaneamente a gestão de vários estabelecimentos (hospitais, centros de saúde, escolas superiores, laboratórios de estado, agrupamentos de escolas não superiores, teatros), o que simultaneamente favorece a criação de maior capacidade de gestão, justifica a entrega das funções a especialistas com formação de gestão geral, e permite que os órgãos centrais se relacionem com um número relativamente reduzido de interlocutores.

Não se pense que a evolução no sentido de modelos de autonomia, inspirados ou não no modelo empresarial ou no direito privado, é imune a retrocessos. Historicamente verifica-se uma alternância de movimentos *centrífgos*, isto é, conducentes ao reforço da autonomia, e de movimentos *centrípetos*, isto é, que se traduzem numa *recentralização*. De facto, por um lado, as situações de crise económica e financeira poderiam recomendar que se apostasse na autonomia como uma forma de a prazo se vir a gerir de forma mais eficiente, mas por outro obrigam o Estado, no curto prazo, a restringir as autonomias, designadamente no domínio financeiro e a centralizar a gestão de recursos. Por outro, a necessidade de coordenação dentro da Administração Pública, mesmo em termos operacionais, leva já a que depois do *unbundled government*, com criação de agências, se preconize o *joined-up government* (James, 2004).

4.2. Tipologias e orientações doutrinárias.

Tomando como referência para a análise a realizar (como é compreensível) o direito português, podemos enunciar várias tipologias, que relevam de ópticas diferentes e têm dificuldade em conciliar-se entre si. Essas tipologias evoluíram ao longo do tempo, como muito bem anotam Oliveira e Moreira quanto aos institutos públicos (Oliveira e Moreira, 2001, 37-54), designadamente por necessidade de sistematizar o tratamento das realidades criadas pela produção legislativa. Assim, tanto são significativas do ponto de vista da nossa análise a migração de organizações públicas para formas caracterizadas por maior autonomia (e a sua reversão, no quadro de movimentos de recentralização financeira) como a própria criação de novas formas jurídicas.

No que diz respeito à forma jurídica, uma organização pública pode ter ou não *personalidade jurídica* própria, e essa personalidade jurídica pode ser de *direito público* ou de *direito privado*. O critério para determinar se a personalidade jurídica é ou não de direito público é estritamente legal: há personalidade jurídica de direito público quando a lei (ou a própria Constituição) expressamente a atribuir. É usual distinguir – se uma *Administração Directa do Estado*, integrada pelas organizações públicas que têm suporte na personalidade jurídica do Estado, uma *Administração Indirecta do Estado* integrada por organizações públicas com personalidade jurídica própria, a quem é confiado o exercício de funções do Estado e uma *Administração Autónoma*, que é integrada não só por organizações das regiões autónomas ou das autarquias locais mas também por organizações, com ou sem personalidade jurídica, cujas atribuições se inserem no Estado mas em cuja orientação o poder político não tem intervenção, como as ordens e outras organizações de auto-regulação profissional (Moreira, 1997). Embora na Administração Indirecta do Estado, o conceito de instituto público admitido por Caetano abrangesse *serviços personalizados*, *fundos públicos* (agora, *fundações públicas*) e *empresas públicas*, actualmente cobre apenas serviços personalizados e, quando personalizados, *estabelecimentos* (Caetano, 1980, Vol. I, 175-254; Oliveira e Moreira, 2001: 37-54).

Autores há que consideram as empresas públicas como parte integrante da Administração Pública, na medida em que exercem atribuições do Estado¹ (Amaral, 1993, Vol I: 34-38). No caso das empresas, podem ter personalidade jurídica de direito público, como as empresas públicas das Bases Gerais de 1976² e, a partir de 1999³, as entidades públicas empresariais, ou personalidade jurídica de direito privado, como as sociedades,

¹ Ou das regiões autónomas ou autarquias locais.

² DL 260/76, de 8-4.

³ DL 558/99, de 17-12.

que se regem pela lei comercial geral, ou, no caso das cooperativas, pela respectiva legislação. De notar que as sociedades podem ser constituídas por escritura ao abrigo da lei geral ou, como o Estado português tem vindo a preferir, por via legislativa, criando-se uma *pessoa colectiva de direito privado por acto de direito público*, especificando-se por vezes que o capital terá de ser *integralmente público* ou *maioritariamente público*. Também se tem assistido, por iniciativa de entidades públicas à criação de *fundações de direito privado* e até de *associações*.

A relação das organizações públicas com o poder político está tradicionalmente enquadrada na tradicional distinção entre *dependência hierárquica* (quando não há personalidade jurídica) e *tutela* (quando há), tendo surgido mais recentemente um terceira figura, a *superintendência*. Tutela será o “conjunto de poderes de intervenção de uma pessoa colectiva pública na gestão de outra pessoa colectiva, a fim de assegurar a legalidade ou o mérito da sua actuação” e superintendência será o “poder conferido ao Estado, ou a outra pessoa colectiva de fins múltiplos, de definir os objectivos e guiar a actuação das pessoas colectivas de fins singulares colocadas por lei na sua dependência” (Amaral, 1993, Vol. I 692-715). Foi também muito relevante a concessão ou não às organizações de autonomia administrativa, entendida como a capacidade de praticar actos administrativos definitivos e executórios, o que era condição da sua recorribilidade⁴.

Uma outra tipologia das organizações públicas é a que assenta em critérios financeiros. Uma organização pública dotada de *autonomia financeira* disporá em princípio de *autonomia orçamental*, isto é, de um *orçamento privativo* em que são inscritas as suas receitas e despesas, de *autonomia de tesouraria* (isto é, da possibilidade de dispor de tesouraria própria que lhe permita arrecadar as suas receitas sob a sua administração e mandar pagar as suas despesas), de *autonomia patrimonial* e de *autonomia creditícia*. Temos assim *os fundos autónomos* e *os serviços autónomos* do Orçamento do Estado⁵. Tenha-se em atenção que se uma determinada organização, de per si ou em conjunto com outras organizações, goza de um processo de autorização política do orçamento totalmente distinto do relativo ao Orçamento do Estado ou seja de *independência orçamental*, de uma *suficiência de recursos próprios*, e de estabilidade / automatismo na definição de

⁴ A evolução constitucional no sentido de alargar a recorribilidade de actos e permitir, para além do contencioso de impugnação, a colocação de acções de reconhecimento de direitos, retirou importância a este atributo. Também as acções passaram a poder ser propostas contra os Ministérios, apesar de estes não terem personalidade jurídica.

⁵ Nas regiões autónomas, dos orçamentos regionais.

transferências de outros sectores, teremos uma situação de *independência financeira*, ou seja, um grau extremo de autonomia financeira⁶.

Não existe uma coincidência obrigatória entre a sectorização decorrente da personalidade jurídica e a sectorização decorrente da autonomia financeira. Há legislação que se aplica de per si a todos os institutos públicos, ou a todos os serviços autónomos⁷ mas não é impossível existirem institutos públicos sem autonomia financeira ou fundos e serviços autónomos sem personalidade jurídica. E há fundos que constituem meros patrimónios especiais e são geridos por outros serviços⁸. Também à partida, se bem que a evolução legislativa recente tenha visado disciplinar estes aspectos, o preenchimento das características de um certo tipo de forma jurídica não evidenciava por si só qual os normativos aplicáveis ao pessoal ou às aquisições das organizações em causa. Leis orgânicas e Estatutos havia e há que visavam garantir o melhor dos dois mundos. Foi assim que os Estatutos de muitos institutos públicos vieram a prever a aplicação das normas relativas às empresas públicas e até às empresas privadas, no que não estivesse regulado nos próprios Estatutos, salvaguardando contudo o recurso ao processo de execução fiscal para a cobrança coerciva das suas receitas⁹ e, mais recentemente as universidades-fundações vieram a manter o *privilégio da execução prévia*, típico da Administração. Em favor destas soluções, pode ser contudo aduzido que as próprias empresas privadas *concessionárias* beneficiam de poderes e estão sujeitas a obrigações típicas da Administração Pública.

Uma situação particular é a dos órgãos com funções de *regulação*, que, exercem uma tripla função quase legislativa / *regulamentar*, *administrativa* e quase judicial / *jurisdicional* (sujeita esta última ao controlo dos tribunais, uma vez que as suas decisões não estão sequer equiparadas às dos tribunais de primeira instância) e é suposto terem *independência técnica*. Esta independência técnica pode ser estabelecida pela não possibilidade de alteração das suas decisões pelo poder político ou pela impossibilidade de este dar instruções ou orientações em matéria técnica. Mas para criar condições para a sua existência de facto de tal independência são necessários cuidados com a nomeação dos

⁶ É o caso das regiões autónomas e das autarquias locais, cujos orçamentos são aprovados pelas respectivas assembleias. A competência legislativa das assembleias regionais propiciou mesmo que durante muito tempo vigorassem diplomas de enquadramento e classificações orçamentais próprias.

⁷ No DL 459/82, de 26-11, procurou-se abranger simultaneamente fundos autónomos, serviços autónomos “e” institutos públicos, e na Reforma da Contabilidade Pública que conduziu à L 8/90 de 20-1 e ao DL 155/92, de 28-7 apontava-se para que todos os fundos e serviços autónomos que reunissem as condições para manter esse regime excepcional viessem a ter personalidade jurídica.

⁸ Tal como o Fundo de Regularização da Dívida Pública (FRDP).

⁹ Tal como o actual Turismo de Portugal.

seus titulares (pelo governo, mas com garantia de inamovibilidade durante o mandato? pelo parlamento? pela chefia do Estado?) e com a gestão dos seus recursos, não sendo de perder de vista que, inversamente, pode dar-se uma *captura do regulador* (Majone, 1996: 45-49).

No direito português existe um certo número de *autoridades administrativas independentes*, com um estatuto de comissão, como é o caso das que funcionam junto do parlamento (Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos, Comissão Nacional de Protecção de Dados), mas os órgãos reguladores mais emblemáticos foram organizados como institutos públicos, dotados de personalidade jurídica e de autonomia financeira, sendo frequente a defesa de que mesmo em matéria de gestão de recursos não deve haver dependência de Governo, o que no caso dos reguladores financeiros, tem apoio em requisitos de transparência formulados pelo Fundo Monetário Internacional. No entanto a recentralização financeira também cria pressões sobre estas “conquistas” dos reguladores.

Chegados aqui poderemos perguntar se há ou houve em Portugal, fenómenos de *agencificação*, e se as nossas *agências* são apenas, para este efeito, aquelas que estão denominadas como tal. A resposta mais comum vem sendo: *são os institutos públicos* (Rocha, 2001b; Araújo, 2002c). A nossa é mais restritiva: *são as entidades, com natureza ou não de órgão regulador, que sem terem características empresariais, dispõem substancialmente de um regime equiparado ao das empresas públicas*.

Para efeitos da nossa investigação interessou-nos assim identificar as organizações públicas, que denominámos de *institutos públicos quase empresariais* que, sem adoptarem forma e denominação de empresa pública¹⁰ viram os seus Estatutos ou Leis Orgânicas remeterem expressamente para normas aplicáveis a organizações de tipo empresarial. Analisámos assim os seguintes elementos: i) tipo e espécie de pessoa colectiva que ficou servindo de suporte à organização; ii) aplicação subsidiária do regime das empresas públicas (ou até das empresas privadas); iii) aplicabilidade de normas de direito privado nas relações com terceiros (o que em geral visava a subtracção ao regime da contratação pública); iv) não sujeição a visto do Tribunal de Contas e a prestação anual de contas ao referido Tribunal; v) tipo de dependência do Governo; vi) remissão da definição de aspectos da organização interna para regulamentos próprios; vii) instrumentos de planeamento e de prestação de contas; viii) organização contabilística, ix) opção por um regime de pessoal de direito público ou de direito privado e capacidade de negociar instrumentos de regulamentação colectiva de trabalho; e, finalmente, x) estatuto, designadamente remuneratório, dos membros dos órgãos de administração ou de direcção (existem casos de

¹⁰ A partir de 1999, de *entidade pública empresarial*.

aplicação do Estatuto do Gestor Público aos dirigentes sem aplicação de regime de direito privado aos funcionários).

Foram assim organizados no Anexo A os Quadros 1 e 2, de apoio, respectivamente, ao presente capítulo e ao capítulo sobre Relações Laborais¹¹: No “Relatório e Proposta de Lei – Quadro sobre os Institutos Públicos” publicado em 2001 pelo Ministério da Reforma do Estado e da Administração Pública haviam sido já utilizados critérios do mesmo tipo (Sequeira, 2001; Amorim, 2001). É discutível, admitimos, se não deveríamos considerar apenas para efeitos de *agencificação* os órgãos reguladores, uma vez que é relativamente fácil a substituição dos dirigentes dos outros institutos por parte do executivo, dificultando uma gestão efectivamente contratualizada.

No trabalho já referenciado de Oliveira e Moreira, utiliza-se a noção de institutos públicos de regime empresarial com referência à “categoria, outrora impensável, dos institutos públicos híbridos, ‘administrativos’ quanto ao seu substrato e objecto, e ‘empresariais’ quanto ao regime de direito privado de que beneficiam, como se fossem verdadeiros entes empresariais” (Oliveira e Moreira, 2001: 49). Esta noção de instituto público híbrido corresponde em grandes linhas à nossa noção de instituto público quase empresarial. Há que ter em conta no entanto que alguns destes institutos foram sendo transformados em entidades públicas empresariais e até em sociedades anónimas através de uma ficção de compra de produção pelo Estado (quando afinal se trata de uma subsidiação), caso dos hospitais-empresa ou da consignação de uma receita de tipo fiscal repartida segundo o princípio do benefício (caso da Estradas de Portugal e da Contribuição de Segurança Rodoviária). A estas transformações pode estar subjacente uma intenção de atribuir maior flexibilidade de gestão, mas também a de desorçamentar a dívida das entidades abrangidas. Na União Europeia a circunstância de o Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais (SEC) considerar fora do perímetro de consolidação das Administrações Públicas e do Procedimento dos Défices Excessivos as entidades cujos proveitos cobrissem pelo menos 50% dos custos criou um forte incentivo à “empresarialização jurídica” de diversas organizações.

Adiantemos desde já que, se já no Estado Novo existiam institutos públicos, no sentido de organismos com personalidade jurídica própria, o primeiro instituto público quase empresarial criado em Portugal, segundo um modelo posteriormente muito replicado, foi-o em 1977 (Instituto do Investimento Estrangeiro), sem visível influência de um *New Public Management* ainda inexistente, mas aproveitando pragmaticamente o modelo das bases gerais das empresas públicas aprovadas no ano anterior.

¹¹ As primeiras conclusões foram apresentadas num Colóquio do Programa de Doutoramento em Sociologia do ISCTE (Gonçalves, 2007a).

As questões relativas à dimensão e estrutura interna são importantes tanto do ponto de vista da operacionalidade das organizações, ângulo que interessa especialmente à visão empresarial, como da contenção de custos. A *inflação orgânica* resulta não só da expansão das funções do Estado como da vontade de “delimitar territórios”, traduzindo-se na *criação de um maior número de organizações*, e combina-se com um *enriquecimento da estrutura interna em áreas departamentais e em níveis hierárquicos* ou com uma *subida de nível hierárquico das unidades orgânicas* pré-existentes.

Reverter esta inflação orgânica é difícil. A identificação de organizações cuja existência deixou de se justificar, ou com atribuições sobrepostas, tornou-se um dos mitos das políticas de contenção de custos, reforçado agora com a procura de redução de custos através de fusões ou extinções. O desmantelamento de níveis hierárquicos, que vem sendo prosseguido, pode dificultar a gestão por diminuir a capacidade de enquadramento.

4.3. Progresso dos modelos institucionais e da estruturação interna de inspiração empresarial.

4.3.1. Estado Novo. Uma Administração Pública com fronteiras difusas e sem modelos organizativos precisos.

A organização da Administração Pública durante o Estado Novo caracteriza-se pela existência *de zonas de fronteira* muito nebulosas, por um lado, entre o que é *público* e o que é *privado*, e, por outro, entre o que é *administrativo* e o que é *empresarial*. Também não são facilmente identificáveis as tipologias utilizadas, dando a impressão de que o regime depois de, sobretudo nos primeiros tempos, tanto ter condicionado a liberdade associativa e empresarial, nunca se pretendeu vincular, no que lhe dizia respeito, a modelos organizativos precisos.

No que se refere às zonas de fronteira entre público e privado, temos a registar a organização corporativa, que corresponde a uma auto-organização segundo modelos impostos pelo Estado, de inscrição ou quotização obrigatórias, (Grémios, Sindicatos, Corporações, Casas do Povo, Casas dos Pescadores) que por vezes deve directamente a sua existência a actos legislativos, como no caso das Corporações, apenas criadas na década de 1950,¹² as instituições de previdência, e, mais tarde, os seus serviços médico-

¹² Em 23-9-1957, a Corporação da Lavoura, a Corporação dos Transportes e Turismo, a Corporação do Créditos e Seguros e a Corporação da Pesca e Conservas, instituídas pelos Decretos 41 287 a 41 290, em 23-9-1958, a Corporação da Indústria e a Corporação do Comércio, instituídas pelos

sociais, e as próprias entidades dotadas de entidade pública administrativa, como as Associações Humanitárias de Bombeiros Voluntários.

Em relação às zonas de fronteira entre os sectores administrativo e empresarial temos a assinalar que só a partir de 1967 começaram a ser, sempre por via legislativa, criadas *empresas públicas*, seja de raiz (Empresa Pública de Parques Industriais, Empresa Pública de Urbanização de Lisboa), seja por *fim de concessão* (Telefones de Lisboa e Porto), seja por *transformação de serviços pré-existent*s (CTT, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, Empresa de Electricidade da Madeira). Muitas organizações públicas de natureza empresarial permaneceram até aí, e mesmo depois, no quadro formal da Administração Pública ainda que a lei mandasse relacionar as *Empresas do Estado* num dos Mapas do Preâmbulo do Orçamento Geral do Estado”. Já vimos no Capítulo anterior como a discussão de critérios para determinação do que devia ser considerado como tal mobilizou e dividiu opiniões na Direcção-Geral da Contabilidade Pública (Neves, 1956).

Quanto aos *organismos de coordenação económica*, estão nas fronteiras do sector público e do sector privado. Moreira, referindo-se ao conceito de organismo de coordenação económica legalmente consagrado em 1936 para abranger os “institutos”, “juntas” e “comissões reguladoras”¹³ afirma: “É certo que a mitologia auto-reguladora foi sempre uma hipoteca dos organismos de coordenação económica, que nasceram sobre o signo da transitoriedade, que para sempre iria pesar sobre eles...No entanto, não podia haver dúvidas de que os organismos de coordenação económica eram *elementos da administração do Estado* e não elementos da organização corporativa”, acrescentando: “Quanto à sua natureza jurídico-organizatória os organismos de coordenação económica eram pessoas colectivas públicas, de carácter institucional, pertencentes à administração indirecta do Estado”. E também estão na fronteira entre o sector público administrativo e o sector público empresarial pois, como refere o mesmo autor “...também actuavam directamente no mercado, em alguns casos em situação de monopólio (caso da FNPT). Embora essas funções de produção e comercialização não se encontrassem mencionadas na lei-base de 1936.” (Moreira, 1997: 243-246) O facto é que não constavam do mapa das “Empresas do Estado” e as leis do Orçamento do Estado que, a partir de 1977, regulam actualizações salariais, distinguem frequentemente *organismos do Estado* e *organismos de coordenação económica*.

Entretanto, uma “fuga para o direito privado” *avant la lettre* levou a organizar como sociedades anónimas entidades que desde o início se mantiveram sob o controlo do poder

Decretos 41 875 e 41 876, em 23-9-1959, a Corporação da Imprensa e Artes Gráficas e a Corporação dos Espectáculos, instituídas pelos Decretos 42 523 e 42 524.

¹³ DL 26 757, de 8-7-1936.

político, como sejam os Transportes Aéreos Portugueses, a Radiotevisão Portuguesa, o Banco de Fomento Nacional (criado como sociedade anónima com base em recursos do Tesouro, do Fundo de Fomento Nacional, do Departamento de Fomento do Banco de Angola e das Províncias Ultramarinas)¹⁴ e o Metropolitano de Lisboa (cujo capital pertencia na quase totalidade ao respectivo município), ou ainda a Companhia Portuguesa de Electricidade, resultante de fusão das principais empresas do sector imposta pelo Governo, que passou a designar os titulares dos lugares chave da administração.

Também a definição de regimes não obedece a uma tipologia pré-definida. Assiste-se até ao final da II Guerra Mundial a uma *multiplicação de serviços* e sobretudo de *fundos* e de *contas*, sendo que muitos destes vieram a ser objecto de fusão no Fundo de Fomento Industrial (a quem incumbia conceder empréstimos e garantias e tomar participações no quadro da Lei de Fomento e Reorganização Industrial) e no Fundo de Abastecimento¹⁵ e que algumas Leis de Meios vieram a determinar a realização de estudos conducentes a evitar a proliferação de fundos e serviços autónomos¹⁶. De modo geral, a atribuição de autonomia financeira não é acompanhada pela atribuição de personalidade jurídica de direito público, que é reservado para casos de maior complexidade, como o das maiores administrações portuárias. O Grupo de Trabalho sobre Institutos Públicos no seu relatório de 2001 afirma ter encontrado apenas 22 institutos públicos que vinham antes de 1974 tendo a impressão de que a maioria (25 organismos de coordenação económica, universidades e institutos universitários, institutos de assistência, alguns hospitais, administrações portuárias, Junta de Crédito Público) foi extinta após 1974 (Tomé *et al*, 2001). Será assim, mas a nossa percepção é de que a figura foi efectivamente pouco utilizada. Mesmo em relação aos portos a Lei que regulou a sua organização atribuiu uma mera autonomia administrativa e financeira às juntas autónomas de portos¹⁷ apenas reconhecendo personalidade jurídica às administrações dos Portos de Lisboa e de Douro e Leixões¹⁸. A própria Administração-Geral dos Correios, Telégrafos e Telefones, convertida em empresa

¹⁴ DL 41 957, de 13-11-1958.

¹⁵ DL 36 501, de 9-9-1947. São transferidos para os dois Fundos os saldos de 32 fundos. A ajuda do Plano Marshall viria a ser canalizada pelo Fundo de Fomento Nacional (cfr. DL 37 724 de 2-1-1950 e DL 37 853, de 20-6-1950, sendo que o primeiro daqueles diplomas comete ao Fundo o financiamento dos investimentos em hidroeléctricas).

¹⁶ Por exemplo, L 2 045, de 23-12-1950, L 2 050 de 27-12-1951 e L 2 059, de 29-12-1952 (Leis de Meios para 1951, 1952 e 1953).

¹⁷ L 2035, de 30-7-1949.

¹⁸ DL 24 208, de 23-7-1934, e DL 36 976 de 20-7-1948 (AGPL) e DL 36 977(APDL), também de 20-7-1948.

pública em 1969¹⁹ apenas dispõe de autonomia administrativa e financeira, sem personalidade jurídica. O Fundo de Abastecimento só a adquiriu em momento posterior à sua criação²⁰.

Mesmo os serviços municipalizados, aos quais os Códigos Administrativos de 1936 e de 1940, revisto e republicado em 1940, atribuem autonomia financeira, são destituídos de personalidade jurídica, havendo quem por essa razão os tenha como “empresas imperfeitas” sem relevância para o sector público empresarial (António *et al*, 1982: 54-56). Não há uma definição legal de *instituto público* e muito menos um regime geral, e mesmo a *empresa de economia mista* e a *empresa pública* são conceitos essencialmente doutrinários, com utilização tardia na legislação no caso da última, e ainda assim também sem qualquer obediência a um regime geral.

Talvez para evitar a ocorrência de litígios judiciais entre “Estado” e “Estado” o regime reserva-se o direito de designar os dirigentes máximos das entidades públicas a quem reconhece personalidade jurídica e a quem compete a sua representação em juízo: Presidentes das Câmaras Municipais, Reitores das Universidades, Presidentes de Administrações dos Portos. Até no regime dos administradores por parte do Estado e delegados do Governo transparece a preocupação de evitar escândalo: “Os delegados do Governo e os administradores por parte do Estado não poderão aceitar ou exercer mandato judicial contra o Estado ou pessoa colectiva de direito público nem que tenha por objecto a interposição de recurso contencioso de actos ministeriais”²¹.

Sequeira, dirigente da Direcção-Geral do Orçamento, depois de historiar reformas do orçamento e da contabilidade pública sob a Monarquia Constitucional e sob a I República afirma no relatório do Grupo de Trabalho sobre os Institutos Públicos criado em 2001:

Uma das primeiras medidas adoptadas na reforma de 1928/29, de Oliveira Salazar, foi precisamente a de realizar a plena integração de todos os serviços e fundos existentes no Orçamento do Estado, reduzindo as formas de autonomia ou desconcentração e submetendo as poucas que restavam a um estrito controlo da contabilidade pública. Essa medida foi considerada essencial ao controlo das finanças públicas e a sua eficácia resultou, como é sabido, da própria eficácia prática da *ditadura financeira* implantada.

Contudo acrescenta,

Esta situação de redução da autonomia e de controlo estrito veio a sofrer graves brechas nos anos sessenta, quando o regime se mostrou incapaz de se adaptar às novas exigências de uma profunda revolução que ocorreu na sociedade e na economia portuguesas. Nessa altura, iniciou-se um novo período em que foram aumentado paulatinamente as situações de

¹⁹ DL 49 368, de 10-11-1969.

²⁰ DL 37 303, de 12-2-1949.

²¹ DL 40833, de 29-10-1956.

autonomia financeira, nalguns casos com a intenção de uma gestão mais eficaz e mais adequada às novas necessidades da economia, mas noutros casos, porventura em maior número, pela pressão política de grupos de interesse poderosos, que viam na autonomia uma forma expedita de fazer circular verbas avultadas fora dos circuitos orçamentais e do seu estrito controlo. A situação foi-se agravando cada vez mais, a tal ponto que, já depois do 25 de Abril, mais precisamente em 1976, quando o Governo solicitou uma lista dos fundos e serviços autónomos existentes, foi impossível dar uma resposta completa, tanto mais que houve imediatamente a percepção de que eram praticadas várias formas de autonomia que em rigor poderiam designar-se por *clandestinas*, ou seja, não estavam autorizadas na devida forma legal. (Sequeira, 2001: 212-213).

O autor certamente não exagera pois após o 25 de Abril foi preciso publicar quatro decretos-leis, a intervalos de dois anos, sobre obrigações de prestação de informação por parte de fundos e serviços autónomos para começar a obter resultados²². E, embora não concretize mais sobre os anos 1960 acreditamos que alguns organismos autónomos e não autónomos terão crescido em dimensão financeira e em efectivos por força de verbas dos Planos de Fomento. Este fenómeno pode ser relacionado com o dualismo de estruturas na Administração Pública anotado por Premchand no seu *Government Budgeting in Theory and Practice*, que descreve a coexistência nas estruturas da administração de um sector com funcionalismo mais jovem, habilitado com graus académicos, portador de novos métodos de trabalho, e de um sector com funcionalismo mais idoso, assente na “tarimba”, rotinado nos métodos tradicionais em correspondência com um *dualismo orçamental* (orçamento de investimento - orçamento de funcionamento) típico de países em vias de desenvolvimento (Premchand, 1983: 196-203).

Contrariando a narrativa legitimadora do regime (“ordem nas Finanças Públicas”) percebe-se, pelo que fica dito, que a partir da II Guerra Mundial a disciplina financeira foi sendo posta em causa, e que inexistia uma doutrina relativa à organização da Administração Pública, aliás as preocupações de reforma administrativa centram-se na *simplificação administrativa*, na ampliação das *competências próprias* dos dirigentes e das possibilidades de *delegação de competências* e no *regime de pessoal*. É ainda em 1969 que a abertura da possibilidade de fazer aplicações rentáveis de disponibilidades do Tesouro abre caminho para a realização de despesas por operações de tesouraria, isto é, em situação de desorçamentação.

À margem desta problemática, é de referir ainda a criação em 1935 do Instituto Nacional de Estatística (sendo extinta a anterior Direcção-Geral de Estatística) que “goza no desempenho das suas funções de completa autonomia técnica” e do qual a lei estabelece

²² DDLL 585/76, de 22-7, 264/78, de 30-8, 525/80, de 5-11 e 459/82, de 26-11.

que “Nenhum corpo ou corporação administrativa poderá publicar elementos de ordem estatística que respeitem à sua actividade sem os sujeitar à prévia aprovação do Instituto Nacional de Estatística”²³. Apesar da denominação, *não é um instituto público uma vez que não dispõe de personalidade jurídica*, e depende em termos gerais do Ministro das Finanças. Cardona considera-o a primeira “pessoa colectiva independente”²⁴. Independente no plano técnico, certamente, mas não “pessoa colectiva”.

No domínio da estruturação interna, uma análise das leis orgânicas aprovadas a partir de 1960²⁵, que, a partir de 1967 se apresentam como de transição para as que haveriam de ser adoptadas em consequência da futura Reforma Administrativa, mostra que se procura distinguir entre unidades “burocráticas” e unidades de estudo ou de estudo e planeamento²⁶. A estrutura clássica das unidades orgânicas assenta numa hierarquia direcção de serviços-repartição-secção (no entanto para o preenchimento de todos estes níveis é frequentemente exigida a licenciatura), sendo a criação de divisões um traço de algumas das experiências de reestruturação de serviços técnicos, como o mostram os casos, primeiro, do Laboratório Nacional de Engenharia Civil (LNEC)²⁷, mais tarde, do Ministério das Obras Públicas, dos CTT, da Administração-Geral do Porto de Lisboa, da Administração dos Portos do Douro e Leixões, do Ministério da Educação Nacional e da Secretaria de Estado da Indústria²⁸.

O primeiro foi até precursor da ideia de estrutura flexível, com as divisões a poderem ser criadas por simples despacho, e nos restantes mostra-se existirem algumas indecisões sobre o seu papel, sendo, quer consideradas o nível inferior da hierarquia, quer um nível intermédio susceptível de desdobramento em secções. E houve pelo menos um caso de consultoria internacional, pois do preâmbulo do diploma que reestruturou o Ministério da Educação Nacional consta “a reforma global do Ministério impunha-se desde há anos, como objecto prioritário. Dela se encarregou, numa primeira fase, o Gabinete de Estudos e Planeamento da Acção Educativa e, depois, uma pequena equipa de peritos funcionando na directa dependência do Gabinete do Ministro, tendo sido possível àquele serviço e a esta equipa beneficiar da colaboração inestimável de um especialista estrangeiro de ciências

²³ L 1911, de 23-5-1935.

²⁴ Cardona, Celeste, “Um Novo Modelo de Governo”, *Diário de Notícias* de 17-11-2011.

²⁵ Embora estejam publicados no *Diário da República Electrónico* diplomas desde 5 de Outubro de 1910 não é possível a busca por palavras-chave em relação aos publicados anteriormente a 1960.

²⁶ Por exemplo no caso do DL 47743, de 2-6-1967 (Promulga a Lei Orgânica do Ministério do Ultramar), e no do DL 408/71, de 27-9 (Promulga a Lei Orgânica do Ministério da Educação Nacional).

²⁷ DL 47627, de 7-4-1967.

²⁸ DL 632/3, de 28-11-1973.

administrativas, ao abrigo do plano de assistência da O. C. D. E.”. Amaral refere que esta reestruturação começou a ser preparada ainda em 1964 com Inocêncio Galvão Teles como Ministro (Amaral, 1971).

4.3.2. Revolução de Abril e consolidação do regime democrático. Bases gerais para as empresas públicas, variabilidade na Administração Pública.

Para compreender a evolução da organização da Administração Pública neste período, é necessário ter em conta que a sucessão de governos, tanto antes como depois da aprovação da Constituição da República Portuguesa de 1976, se faz sem nenhuma dependência de aprovação parlamentar (a estrutura dos governos é constitucionalmente da exclusiva competência dos próprios governos), sendo frequente a transferência de funções entre departamentos governamentais, com aprovação de novas leis orgânicas dos Ministérios, e havendo por vezes necessidade de criação de uma nova estrutura orgânica para novas funções do Estado, como foi o caso do Ministério da Qualidade de Vida ou da Secretaria de Estado do Ambiente.

Desde logo verificou-se a transição para a Administração Pública de muitas organizações que se encontravam em zonas de fronteira, tais como os organismos de coordenação económica e as instituições de previdência, incluindo os seus serviços médico-sociais. Na Constituição de 1976 a Lei do Orçamento integra as linhas gerais do Orçamento da Segurança Social, sendo posteriormente aprovados separadamente pelo Governo o Orçamento Geral do Estado e o Orçamento da Segurança Social, só na revisão constitucional de 1982 se integra o Orçamento da Segurança Social no Orçamento do Estado.

No domínio da evolução da estrutura governamental a criação de novas Secretarias de Estado e de novos Ministérios por si só contribuiu para a inflação orgânica, bastará recordar que logo nos Governos Provisórios o Secretariado da Administração Pública foi extinto para dar lugar a uma Secretaria de Estado integrada por várias Direcções Gerais (que viria em anos seguintes a ser elevada por duas vezes a um Ministério) e que no Governo Pintasilgo para dar corpo ao Ministério do Planeamento e Coordenação Económica se criou ao lado da Secretaria de Estado do Planeamento, com o seu Departamento Central de Planeamento, uma Secretaria de Estado da Coordenação Económica com um efémero Departamento Central da Coordenação Económica. O Ministério / Secretaria de Estado do Ambiente teve de ser criado de raiz. Noutras áreas vieram a ocorrer fenómenos de duplicação de estruturas. A luta do Ministério das Obras Públicas pela manutenção do seu

monopólio legal, conquistado em 1941, levou a que os Ministérios *clientes* se dotassem encapotadamente de serviços de instalações próprios.

O IX Governo Constitucional (Bloco Central) cria uma Comissão Interministerial para a Reestruturação da Administração Pública, abreviadamente CIRAP, composta por membros do Governo, que “tem por missão propor ao Conselho de Ministros as medidas necessárias à reestruturação e racionalização da Administração Pública e ao aumento da produtividade” “deverá, como primeira tarefa, apresentar no prazo de 30 dias uma proposta de eliminação, fusão ou reorganização de direcções-gerais, serviços ou institutos públicos cuja finalidade se encontre esgotada ou que prossigam objectivos paralelos, sobrepostos ou complementares, acompanhada de projectos de estatuto e gestão dos excedentes de pessoal que daí resultarem”²⁹ mas os resultados não estão à altura das expectativas, acabando por serem sendo fundidas ou extintas estruturas sem grande relevância em termos de orçamentos ou de efectivos³⁰. Vai-se entretanto assistindo à criação de estruturas desconcentradas em Ministérios que dantes delas não dispunham, com um padrão espacial diferente de caso para cada caso.

De modo geral, as subunidades orgânicas de carácter predominantemente técnico são elevadas *de repartições a direcções de serviços* (e as *secções a divisões*) mantendo-se a *repartição e a secção* como subunidades orgânicas para áreas predominantemente administrativas³¹. Não tendo chegado a ser definido um padrão obrigatório para a elaboração de leis orgânicas e de estatutos de organismos é de notar que em 1984 se instituiu um processo de justificação dos projectos de criação / redefinição de estruturas orgânicas³². No que se refere aos institutos públicos este filtro não terá funcionado. Vital Moreira no seu contributo sobre “Estrutura e organização dos institutos públicos” não deixa de dizer “De facto é extraordinária a variedade da organização dos institutos públicos. Em poucas áreas da Administração se revela uma tal ‘imaginação organizatória’” (Moreira, 2001).

Ao contrário do que geralmente se acredita é deste período, e não do período dos Governos de Cavaco Silva, que datam os primeiros *institutos públicos quase empresariais*. O primeiro nem sequer é, ao contrário do que afirmam Oliveira e Moreira no estudo que temos vindo a citar, o Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP), criado em 1979

²⁹ RCM 2/85, publicada em 12-1 e RCM 13/85, publicada em 14-3.

³⁰ DL 100-A/85, de 8-4 e DL 210/85 de 27-6.

³¹ Esta evolução só chegaria ao Ministério dos Negócios Estrangeiros em 1986, ou seja, no ciclo seguinte. Até lá, os diplomatas colocados na *Secretaria de Estado*, ou seja, no Palácio das Necessidades, chefiavam Repartições.

³² DL 41/84, de 3-2 (Suplemento.)

e cujo estatuto quase empresarial data apenas de 1985 e do Governo do Bloco Central³³, mas sim o Instituto do Investimento Estrangeiro (IIE), criado em 1977 sob o I Governo Constitucional, de Mário Soares, com estatuto de direito privado para o seu pessoal. Também o Instituto Nacional de Seguros criado em 1976 recorre a pessoal (do sector) em regime de direito privado, o IFADAP e o Fundo de Apoio ao Investimento na Habitação (transformado em Instituto Nacional de Habitação em 1986) nasceram respectivamente com suporte administrativo e técnico nas estruturas do Banco de Portugal³⁴ e do Crédito Predial Português³⁵). E afinal na esfera dos portos os regimes de trabalho assentam no direito privado (Instituto do Trabalho Portuário) ou em regimes de direito público privativo próximos do direito privado (administrações portuárias) e mesmo com aplicação subsidiária deste, como era o caso do Instituto Nacional de Pilotagem de Portos (INPP)³⁶, o qual cobrava as suas dívidas através dos tribunais comuns e cuja criação envolveu a extinção da corporação geral dos pilotos e das corporações e secções de pilotos.

No plano do sector público empresarial, prossegue a constituição de empresas públicas para operar actividades cuja concessão havia cessado, com a constituição da Empresa Pública das Águas de Lisboa (EPAL)³⁷ ou para gestão de activos já detidos pelo Estado (ENATUR, para gerir as Pousadas), ou por transformação de serviços públicos (Empresa Nacional de Urânio) e na sequência das nacionalizações constituem-se empresas públicas, pessoas colectivas de direito público, a partir das empresas nacionalizadas, por vezes com realização de fusões que reduzem o número de operadores do sector. Dado que nas sociedades com capital estrangeiro (excepto no caso da electricidade) só são nacionalizadas as participações sociais detidas por nacionais, estas empresas mantêm a forma societária. O Instituto de Participações do Estado, criado em 1976 como empresa pública, fica investido na titularidade das participações que integram um universo estabilizado (as restantes ficam dependentes de outras empresas publicas) e passa ele próprio em 1982 a sociedade anónima de capitais públicos³⁸ como forma de compensar através de entrega de acções suas as entidades que para ele transferiram as suas participações.

³³ DL 247/85, de 12-7.

³⁴ DL 344/77, de 19-8.

³⁵ DL 217/82 de 31-5

³⁶ DL 371/78 de 27-11.

³⁷ DL 553-A/74, de 30-10, conforme previsão do DL 668/73, de 17-12.

³⁸ DL 496/76, de 26-6 e DL 330/82, de 18-8

As bases gerais das empresas públicas³⁹ pretenderam consagrar uma elevada flexibilidade de gestão:

O presente diploma define os princípios fundamentais a que devem obedecer os estatutos das empresas públicas, constituindo, por assim dizer, uma moldura dentro da qual se admite a diferenciação desses estatutos, em ordem a permitir a sua adaptação às características da actividade de cada empresa. Afasta-se, assim, quer da orientação seguida na maioria dos países da Europa Ocidental, onde, na falta de uma lei geral sobre o regime das empresas públicas, se verifica uma grande disparidade em aspectos relevantes dos seus estatutos, quer da solução adoptada nos países socialistas da Europa de Leste, onde as empresas do Estado, com raras excepções, são regidas por uma lei geral que, uniforme e detalhadamente, regula todos os aspectos da sua organização e funcionamento.

A tutela é exercida por um único Ministério, através da emissão de directivas genéricas e da aprovação prévia de uma lista de actos, só os investimentos estão na prática sujeitos a coordenação através de um Programa de Investimentos do Sector Empresarial do Estado (PISEE), os Estatutos são aprovados por Decreto simples, os actos das administrações estão isentos de visto do Tribunal de Contas. No entanto em 1979 e sobretudo em 1984 as dificuldades económicas e financeiras levam à instituição de um sistema primeiro de bitutela, depois de pluritutela⁴⁰, que criam obstáculos significativos à gestão (Fernandes *et al*, 1987) e acabam por levar em 1985 à instituição de um Secretariado Permanente das Empresas Públicas dependente do Governo no seu conjunto através do Ministro das Finanças e Plano, na tentativa de criar um *écran* entre o Estado e as empresas públicas⁴¹, sendo que Veiga Simão defendia na altura para as empresas públicas industriais a recriação de grupos⁴². Quanto aos estatutos das empresas públicas apesar da intenção flexibilizadora foram de facto quase todos aprovados por decreto-lei⁴³.

4.3.3. Governos de Cavaco Silva. RAFE, agencificação e redução de níveis hierárquicos.

O ciclo dos Governos de Cavaco Silva inicia-se com a extinção de organismos autónomos, alguns dos quais com uma longa tradição administrativa, como o Fundo de Abastecimento e o Fundo de Desemprego⁴⁴, o que permitiu reafectar as respectivas receitas ou integrá-las

³⁹ DL 260/76, de 8/4.

⁴⁰ 29/84, de 20-1.

⁴¹ DL 99/85, de 8-4.

⁴² Ministério da Indústria e Energia (1984).

⁴³ À excepção dos da Empresa Nacional de Urânio (ENU), aprovados pelo Decreto 67/77, de 6-5.

⁴⁴ Em 1986, sendo que 25 anos depois ainda é corrente falar-se de “ir para o Fundo de Desemprego”.

em outras⁴⁵ e com a adopção de uma estrutura *revolucionária* que transferia para os Ministérios clientes do Ministério das Obras Públicas a responsabilidade pelas obras do seu interesse e instituiu um Ministério do Planeamento e da Administração do Território para a gestão dos Fundos comunitários, cuja aplicação dependia de uma estratégia de desenvolvimento regional. Finanças e Plano, frequentemente juntas no ciclo anterior, nunca mais se reuniram. As empresas públicas passariam para o controlo do Ministério das Finanças, que criou um Gabinete de Análise do Financiamento do Estado e das Empresas Públicas (GAFEEP). Os serviços da extinta Secretaria de Estado da Administração Pública, fundidos numa Direcção-Geral da Administração Pública, ficaram no mesmo Ministério. Na dependência directa do Primeiro Ministro ficou o recém-criado Secretariado para a Modernização Administrativa (SMA), com uma estrutura ligeira⁴⁶.

A Reforma da Contabilidade Pública, mais tarde denominada Reforma da Administração Financeira do Estado⁴⁷, tenta conciliar a centralização financeira com o reforço da flexibilidade de gestão, tendo tido algum apoio da OCDE, designadamente de Allen Schick, conhecido como defensor da redução do papel dos órgãos centrais de orçamento em favor de uma maior autonomia de gestão (Schick, 1997). De facto, onde antes coexistiam a) um regime de serviço simples: cada organismo autorizava as despesas, mas a autorização do pagamento era dada pela Delegação da Direcção-Geral da Contabilidade Pública e o pagamento pelas caixas do Tesouro, inclusive pelo Banco de Portugal como caixa geral do Tesouro; b) um regime dito de autonomia administrativa em sentido financeiro: o próprio organismo dava autorização de pagamento e dispunha de uma tesouraria privativa; c) um regime de autonomia administrativa e financeira, com as características do anterior e também um orçamento privativo; passou a haver um regime geral de autonomia administrativa em sentido financeiro em que as ordens de pagamento eram emitidas pelos organismos sobre o Tesouro, nos limites de uma *libertação de créditos* autorizada pela Direcção-Geral da Contabilidade Pública (figuras 4.1 a 4.3), montando-se um sistema de informação integrado gerido pelo Instituto de Informática do Ministério das Finanças (Silva, 1991). O regime de autonomia administrativa e financeira teria carácter excepcional e ficaria condicionado a uma certa proporção de receitas próprias.

⁴⁵ No ciclo anterior surgiu pela primeira vez como medida orçamental a entrega de parte dos saldos acumulados ao Estado, o que atingiu o Fundo de Desemprego e o Fundo de Abastecimento. A contribuição para o Fundo de Desemprego viria a ser integrada na Taxa Social Única instituída na mesma ocasião.

⁴⁶ O qual Cavaco Silva nunca autorizou a envolver-se em tarefas de gestão operacional.

⁴⁷ L 8/90, de 20-2 e DL 155/92, de 28-7.

Figura 4.1. Serviço Simples antes do RAFE



Figura 4.2. Serviço com autonomia administrativa antes do RAFE



Figura 4.3. Serviço com autonomia administrativa depois do RAFE



O Tesouro viria mais tarde a ser equiparado a Banco, por forma a emitir cheques sobre si próprio sujeitos a compensação⁴⁸, mas cedo as transferências bancárias passaram a ser predominantes nos pagamentos⁴⁹.

Retomando a visão de Sequeira, expressa no relatório do Grupo de Trabalho sobre Institutos Públicos de 2001, em que já nos apoiámos anteriormente quando, no presente capítulo, tratámos do Estado Novo:

O regime de autonomia financeira é positivo e é um factor de harmonia no conjunto das finanças públicas, quando essa autonomia é justificada, por assentar na existência de receitas próprias e de meios próprios de natureza patrimonial que permitam aos respectivos organismos efectuar uma gestão mais eficaz. Pelo contrário, é um factor de sério desequilíbrio das finanças públicas, quando isso não acontece e quando são as pressões de grupos de interesses a determinar autonomias financeiras *artificiais*.

Refere igualmente

O problema da autonomia financeira é uma questão recorrente na evolução das finanças públicas portuguesas contemporâneas, sendo a situação actual menos preocupante do que era até à década de oitenta. No entanto, torna a haver sérios motivos de preocupação, na medida

⁴⁸ DL 371/91, de 8-10.

⁴⁹ As operações de tesouraria acumuladas desde 1969 e correspondentes de facto a operações orçamentais foram em 1988 regularizadas através da criação da conta CEROT.

em que a actual tendência, que caracteriza todos os Estados europeus, para uma certa forma de neocorporativismo, acompanhada de uma nítida diluição da fronteira entre os sectores público e privado, implica uma forte pressão de grupos de interesses politicamente eficazes para a criação de formas de autonomia que traduzem uma clara desorçamentação e fuga ao controlo estrito das finanças públicas, incluindo a novidade de muitos organismos se arrogarem uma natureza e um regime empresarial que obviamente não corresponde à sua realidade intrínseca (Sequeira, 2001: 212-213).

Perto dos finais do ciclo, mais concretamente em 1993 e 1994, assiste-se a um esforço de reestruturação de vários Ministérios, com publicação de novas leis orgânicas, que se traduz quer na redução do número de organismos, mediante fusão, quer na separação entre funções de concepção e funções executivas, confiando estas sempre que possível a Direcções Regionais reforçadas, quer até na supressão de um nível hierárquico, o de chefe de divisão (nos Departamentos Centrais do Ministério da Educação). Em algumas das leis orgânicas, a definição da estrutura interna é remetida para decreto regulamentar ou para portaria, visando flexibilizar futuras alterações de estrutura. Este movimento pode relacionar-se com a inspiração do *New Public Management* e do movimento pela Qualidade mas a sua dinamização política parece ter incumbido ao Ministério das Finanças, não devendo ser desligado da preocupação de reduzir encargos de estrutura e da publicação da “Lei dos Disponíveis”⁵⁰.

Seja como for, o movimento de reestruturação só parece ter sido levado até às últimas consequências no Ministério da Educação⁵¹, com a separação entre Departamentos Centrais, com funções de concepção, e uma estrutura de “núcleos” flexível, com coordenadores equiparados a directores de serviços, a definir por portaria e Direcções Regionais, com funções executivas orientadas para o apoio às Escolas, orgânica fixada por Decreto-Lei e os níveis hierárquicos clássicos, incluindo o de chefe de divisão. E um pouco também no Ministério do Mar, em que as Administrações Marítimas do Norte, Centro e Sul se estruturam por Portaria em unidades com nível de divisão⁵².

A criação de institutos públicos quase empresariais generaliza-se e ganha visibilidade neste ciclo, sendo de referir entre outros os casos do Instituto Nacional de Habitação, que tem de início uma função puramente financeira e utiliza o Plano de Contas do Sistema Bancário (em boa verdade, resulta da transformação do FAIH criado junto do Crédito Predial Português e não de um organismo da administração pública tradicional)⁵³,

⁵⁰ DL 247/92, de 7-12.

⁵¹ DL 133/93, de 6-4.

⁵² DL 323/93, de 21-9.

⁵³ DL 217/82, de 31-5.

das Administrações Portuárias, que, conforme já referido, tinham tradicionalmente elementos de gestão privada no seu regime, do ICEP, cuja mudança de regime constituiu um caso de sucesso, e mais tarde do IAPMEI e do Instituto Nacional de Estatística⁵⁴. Esta criação / transformação de organismos faz-se sem a criação de um regime geral e ultrapassando em alguns aspectos o figurino do regime excepcional de autonomia administrativa e financeira. A partir de 1991 a então Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado⁵⁵ viria a impor a inclusão neste de todos os organismos que não tenham natureza, forma e denominação de empresa pública.

Datam deste período a implementação do Instituto de Comunicações de Portugal (ICP), actual ANACOM⁵⁶, já previsto em diploma anterior, e a criação da Entidade Reguladora do Sector Eléctrico (ERSE)⁵⁷, actual Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos, que viriam a disciplinar sectores onde as privatizações e a liberação do acesso à actividade criariam a necessidade de regulação (e até de regulação assimétrica em prejuízo dos incumbentes históricos – PT e EDP) . O primeiro adoptou a forma de instituto público quase empresarial mas a segunda chegou a prever a aprovação do seu próprio orçamento por um Conselho Consultivo emanado dos regulados.

No sector público empresarial assistiu-se à transformação de empresas públicas com o estatuto de pessoa colectiva de direito público em sociedades de capitais públicos ou sociedades de capitais maioritariamente públicos, ou até sem qualificação, sendo de notar que, iniciado o movimento com as sociedades em vias de privatização, outras se lhes seguiram, ainda que não partilhando de tal perspectiva, por simples imperativo de flexibilidade de gestão. As bases gerais das empresas públicas aplicam-se a cada vez menos empresas. Datam igualmente deste ciclo algumas operações de constituição de estruturas sob outras formas jurídicas, como a Fundação para o Desenvolvimento das Tecnologias de Comunicação e a cooperativa Movijovem, ambas ligadas ao Instituto Português da Juventude⁵⁸.

⁵⁴ No caso do qual, entre outras perturbações, se veio a constatar que o orçamento inicial esquecera a necessidade de fazer os pagamentos correspondentes à TSU da entidade empregadora.

⁵⁵ L 6/91, de 20-2.

⁵⁶ DL 283/89, de 23-8.

⁵⁷ DL 187/95, de 27-7.

⁵⁸ Extintas pelo Governo de Pedro Passos Coelho.

4.3.4. Governos de António Guterres. Intensificação da fuga para o direito privado.

No ciclo dos Governos de António Guterres continuou a ser dada sequência à Reforma da Administração Financeira do Estado, implementada ministério a ministério, e ao reforço do princípio da unidade de tesouraria, prevendo-se inclusive, a remuneração dos depósitos no Tesouro por parte de fundos e serviços autónomos⁵⁹, e assistindo-se ao desenvolvimento da funcionalidade de *homebanking*. Os modelos de organização com redução do número de níveis hierárquicos são contudo abandonados.

De alguma forma contraditoriamente, continua a verificar-se a criação de institutos públicos quase empresariais e até, na área do Equipamento Social, a tentativa de transformação destes em sociedades anónimas, caso dos Portos, cujos decretos-leis não foram ratificados pelo Parlamento tendo no entanto uma segunda tentativa no domínio dos Portos acabado por vingar (Anexo A, Quadro 1). Para torneir a Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado alguns dos diplomas aprovados posteriormente chegam a remeter os institutos públicos por eles regulados para a aplicação subsidiária do regime dos organismos com natureza, forma e denominação de empresa pública, embora não existisse tal regime geral. Algo surpreendentemente, o Ministério das Finanças deixa passar estas formulações talvez por delas beneficiarem organismos tutelados pelo próprio Ministério, mais precisamente o Instituto de Gestão de Crédito Público (IGCP) e o Instituto de Seguros de Portugal (ISP)⁶⁰. No Ministério da Saúde são introduzidas, já no fim do ciclo, medidas que permitem a aplicação de normas de direito privado às compras dos hospitais⁶¹.

Aumenta entretanto o número de organismos caracterizados como reguladores e o número de sectores sujeitos a um enquadramento formal de regulação. Um artigo de Nuno Garoupa refere:

Ao longo dos anos de 1990 e nos primeiros anos do sec. XXI, contam-se em Portugal onze entidades reguladoras de mercados. São o Banco de Portugal (com reforma dos Estatutos em 1990), a Entidade Reguladora do Sector Eléctrico (1995), o Instituto de Seguros de Portugal (1997), o Instituto Nacional de Transporte Ferroviário (1998), o Instituto Regulador de Águas e Resíduos (1998), o Instituto Nacional de Aviação Civi (1998), o Instituto do Mercado de Obras Públicas e Particulares e do Imobiliário (1999), a Comissão de Mercado dos Valores Mobiliários (1999), um organismo de coordenação das reguladoras do âmbito financeiro como o Conselho Nacional de Supervisores (2000), a Autoridade Nacional de Comunicações (ICP-ANACOM,

⁵⁹ DL 191/99, de 5-6.

⁶⁰ Respectivamente, nos DDLL 160/96, de 4-9 e 251/97, de 26-11.

⁶¹ *Jornal de Negócios* de 28-4-2005.

2001), a Autoridade da Concorrência (2003) e por fim a Entidade Reguladora da Saúde (2003).⁶²

É na área do Equipamento Social, titulada por João Cravinho, que o progresso neste período é mais visível. O Instituto Nacional de Transporte Ferroviário não chegou a criar raízes, por, apesar da separação da REFER em relação à CP, exercer a sua actividade em relação a um universo restrito de regulados.

As bases gerais das empresas públicas são substituídas em 1999⁶³ por um diploma que adopta um conceito mais abrangente de empresa pública, por forma a incluir também as sociedades: “Consideram-se empresas públicas as sociedades constituídas nos termos da lei comercial, nas quais o Estado ou outras entidades públicas estaduais possam exercer, isolada ou conjuntamente, de forma directa ou indirecta, uma influência dominante em virtude de alguma das seguintes circunstâncias: a) Detenção da maioria do capital ou dos direitos de voto; b) Direito de designar ou de destituir a maioria dos membros dos órgãos de administração ou de fiscalização”. Passarão assim a coexistir sociedades e entidades públicas empresariais, pessoas colectivas de direito público com um regime próximo do das antigas empresas públicas. Este novo enquadramento permitirá no futuro legislar com carácter uniforme para um conjunto de entidades que havia “fugido para o direito privado”. No entanto para o sector empresarial local havia entretanto sido aprovado pela oposição coligada uma lei que obedecia a um quadro conceptual não compatibilizado com o das bases gerais⁶⁴.

No final do ciclo, a percepção da existência de uma crise orçamental poderia ter inspirado medidas restritivas da autonomia, no entanto o ECORDEP viria a defender um modelo favorável a uma maior responsabilização dos Ministérios, sendo que cada Ministério deveria ser o seu próprio Ministério das Finanças com um Director-Geral da Administração Financeira em cada um deles que seria um *financial controller* (Recomendação nº 11) reposicionando-se o Ministério das Finanças no sentido de fixação de linhas gerais, da atenção aos grandes projectos e à delimitação Administração Pública – Sector Público Empresarial (Recomendação nº 10). Em 1989 havia-se chegado a ponderar a criação de um *contrôleur financier* segundo o modelo francês (um delegado do Ministério das Finanças visando as autorizações de despesa), no entanto esta afigurava-se redundante pois no direito português o visto de autorização de despesas já existia, confiado ao Tribunal de Contas e a Reforma da Administração Financeira do Estado (RAFE) quis pelo contrário flexibilizar, suprimindo o visto das Delegações da Direcção-Geral da Contabilidade Pública

⁶² Lei 58/98, de 18-8.

⁶³ DL 558/99, de 17-12.

⁶⁴ Lei 58/98, de 18-8.

em sede de autorização de pagamento. Seguindo a linha da RAFE, o modelo proposto pelo ECORDEP era diferente do francês (Ecordep, 2001).

Sob pressão do discurso de contenção orçamental, assistiu-se à fusão ou extinção em 2001 de um certo número de estruturas de dimensão pouco relevante.

4.3.5. Governo de Durão Barroso. Padronização de estruturas e redução de autonomia.

Durante o ciclo a tónica fundamental foi colocada na redução do défice orçamental, assistindo-se a uma maior centralização de gestão: reforçou-se a Lei de Enquadramento Orçamental, foi dada por concluída a Reforma da Administração Financeira do Estado (afastando-se na prática a sua aplicação individualizada a pequenas unidades como os estabelecimentos de ensino e as unidades militares)⁶⁵, acelerou-se a integração da tesouraria e as próprias entidades reguladoras e as entidades públicas empresariais começam a ser objecto de medidas de centralização de tesouraria, o que no caso das entidades reguladoras do sector financeiro, como a Comissão do Mercado de Valores Mobiliários (CMVM) foi visto como uma violação das recomendações do FMI quanto à independência dos reguladores.

A concretização legislativa da anunciada “Reforma da Administração Pública” passou pela aprovação (pela primeira vez) de uma Lei da Administração Directa do Estado e de uma Lei-Quadro dos Institutos Públicos (baseada no anteprojecto elaborado por Vital Moreira para o Governo anterior), tendo sido extintos desde logo alguns dos Institutos criados pelos Governos de António Guterres no Ministério das Finanças. O Estatuto do Pessoal Dirigente de 1989 de Cavaco Silva e Isabel Corte-Real já objecto de diversas alterações, foi substituído em 2004⁶⁶.

A Lei da Administração Directa do Estado é profundamente inovadora na conceptualização formulada.

Nos “princípios de organização” dos Ministérios incluem-se:

Adequar a estrutura à missão, garantindo a justa proporção entre a estrutura operativa e a estrutura de apoio...Assegurar um equilíbrio adequado entre serviços centrais e periféricos, visando a prestação de um serviço de qualidade...Agregar as funções homogéneas do ministério por serviços preferencialmente de média ou grande dimensão, com competências bem definidas, de acordo com o princípio da segregação de funções, com vista à

⁶⁵ Embora a formalização apenas fosse feita, já no Governo de José Sócrates, pelo DL 57/2005, de 4-3, relativo à execução do Orçamento do Estado para 2005.

⁶⁶L 2/2004, de 15-1.

responsabilidade pelos resultados... Reduzir o número de níveis hierárquicos de decisão ao mínimo indispensável à adequada prossecução dos objectivos do serviço.

Os organismos e serviços são classificados de acordo com a sua função dominante, em serviços executivos, serviços de controlo, auditoria e fiscalização; serviços de coordenação. Prevê-se ainda o funcionamento em rede com reflexos na fixação da estrutura interna dos serviços.

Na estrutura interna dos serviços admite-se a coexistência de uma estrutura hierarquizada e de uma estrutura matricial. A primeira comporta uma estrutura nuclear composta por direcções de serviços e correspondendo a uma departamentalização fixa, definida por Portaria, e uma estrutura flexível composta por divisões criadas por despacho do dirigente máximo. Estando em causa funções de carácter predominantemente administrativo podem ser criadas secções no âmbito das direcções de serviço ou divisões. A segunda é assegurada por equipas de projecto multidisciplinares e conta com uma dotação de equiparados a director de serviços e a chefe de divisão.

Nestas formulações há sem dúvida um toque de *New Public Management*. Já a previsão de um modelo de serviços partilhados especialmente para actividades de natureza administrativa e logística designadamente negociação da aquisição de bens e serviços, sistemas de informação e comunicação, gestão de edifícios, serviços de segurança e de limpeza, gestão da frota automóvel, processamento de vencimentos e contabilidade corresponde, segundo a OCDE, a uma óptica pós - *New Public Management* (OCDE, 2010), muito embora já desde 1979 funcionasse na Administração Pública portuguesa uma Central de Compras do Estado integrada em 1983 na Direcção-Geral do Património do Estado⁶⁷ e se tivesse determinado às empresas públicas a definição de directivas internas de compras. Apontava-se agora para que fossem as Secretarias - Gerais dos Ministérios a organizar o fornecimento de serviços partilhados. Mantém-se a preocupação de prevenir a existência de serviços que prossigam missões complementares paralelas ou sobrepostas.

A Lei Quadro dos Institutos Públicos, uniformizadora e recentralizadora, admitiu todavia a existência de institutos públicos de regime especial e a coexistência de diferentes regimes laborais, e abriu caminho a uma aplicação faseada das suas disposições com base na avaliação da situação de cada um dos institutos. Alguns institutos públicos quase empresariais, como os Teatros Nacionais, passaram entretanto a sociedades anónimas e no domínio da Saúde a criação dos Hospitais-Sociedade Anónima fez-se por conversão directa de institutos públicos clássicos. A sua transformação em sociedade anónima conduziu à exclusão do Orçamento do Estado, tendo sido assumidamente esse o efeito sido pretendido

⁶⁷ DL 507/99, de 24-12, e DL 139/83, de 16-3. Tal como já havia sido integrado um Gabinete de Gestão de Veículos do Estado criado em 1978 na dependência directa do Ministro das Finanças.

com o novo projecto de empresarialização do universo da ex - Junta Autónoma de Estradas através da conversão do Instituto de Estradas de Portugal seu sucessor, em empresa, como Estradas de Portugal, EPE⁶⁸. No início do ciclo seguinte, contudo, o Relatório da Segunda Comissão Constâncio viria a alertar para que o modelo definido não conduziria necessariamente à saída do perímetro de consolidação da Administração Pública para efeito do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais (SEC), o que não obstou à conversão da empresa em Sociedade Anónima⁶⁹.

Paralelamente, ocorreram casos de supressão de autonomia financeira por falta de suficiente cobertura de despesas por receitas próprias, de que foi exemplo o caso do Instituto Nacional de Estatística (INE) e uma tentativa de criar administrações comuns, por um lado entre o ICEP e o IAPMEI, por outro entre o ICEP e o Instituto de Financiamento de Apoio ao Turismo, ex-Fundo de Turismo e actual Turismo de Portugal. Esta iniciativa seria muito ressentida pelos quadros do IAPMEI e não teria continuidade no ciclo seguinte, não tendo sido reeditada no quadro da reorganização dos serviços de apoio à diplomacia económica. Registaram-se ainda algumas fusões, designadamente no âmbito dos Laboratórios do Estado (criando-se órgãos de administração para os institutos em que ficaram integrados esses laboratórios), e extinções de organismos.

4.3.6. Governos de José Sócrates. O PRACE.

No domínio da organização da Administração Pública é de assinalar no ciclo dos governos de José Sócrates a concepção e implementação do Programa de Reestruturação da Administração Directa do Estado (PRACE), que se baseou no trabalho de uma Comissão Técnica que procedeu à elaboração de um relatório preliminar e de um relatório final, e de uma proposta de *macroestruturas* envolvendo a definição da estrutura de organismos de cada Ministério, a transferência de organismos de Ministério para Ministério e a extinção ou *externalização* de alguns outros, revestindo a externalização a forma de *entidade pública empresarial* (ex: Editorial do Ministério da Educação), *fundação* (ex: INATEL, Fundação Alter Real), *cooperativa* (ex: Instituto António Sérgio) ou *associação* (ex. Instituto Nacional de Acreditação). Suceder-se-ia a aprovação formal da reestruturação de todos os Ministérios segundo o modelo aprovado, e o estudo das denominadas *microestruturas* e a publicação de decretos regulamentares e portarias, sendo que os Estatutos dos Institutos Públicos, definindo a sua estrutura interna, vieram a ser aprovados por portaria.

⁶⁸ DL 239/2004, de 21-12.

⁶⁹ DL 374/2007, de 11-7.

No plano metodológico há a registar que terá sido a primeira vez que na Administração Pública portuguesa se procedeu a uma *reestruturação orgânica integral e simultânea de todos os ministérios segundo um padrão comum* e com paralela definição de “missões”, que se mantiveram em vigor com alguns ajustamentos as leis quadro aprovadas no ciclo anterior, e que se regista também algum grau de continuidade na tipologia organizativa adoptada, envolvendo a distinção entre *funções de suporte*, quer no domínio do apoio à governação (serviços de planeamento, estratégia, avaliação e relações internacionais, auditoria e inspecção, controlador financeiro), quer no domínio da gestão de recursos (secretarias-gerais, serviços de tecnologias de informação e comunicação, serviços partilhados), e *funções operacionais*. Esteve também envolvida uma dimensão espacial, uma vez que se previu que os serviços desconcentrados fossem reestruturados de acordo com as NUT II, sensivelmente correspondentes às regiões-plano consideradas desde o Estado Novo⁷⁰, podendo também ser considerada uma desconcentração a nível sub-regional e local, e se apontava para que a responsabilidade por certas redes de estabelecimentos de prestação de serviços, designadamente do domínio dos ensinos básico e secundário fosse transferida para as autarquias, o que não se veio a concretizar.

A autonomia da Comissão Técnica do PRACE foi respeitada, tendo tido ampla divulgação os seus relatórios e propostas, mesmo tendo o Governo optado quanto a estas últimas por outras soluções⁷¹. As sugestões quanto à realização, em certos casos, de auditorias ao número de efectivos não foram seguidas⁷² e de modo geral foi respeitada a existência paralela de uma Comissão encarregada de estudar carreiras e remunerações, embora a Comissão Técnica do PRACE tenha considerado necessário pronunciar-se no seu relatório intercalar sobre a necessidade de distinguir níveis de complexidade na gestão.

Do movimento de fusões e extinções, que só no Ministério da Agricultura terá levado a uma significativa redução de efectivos (uma vez que atingiu tanto as estruturas centrais como estruturas regionais e estabelecimentos), resultaram não só organismos de maior dimensão, na linha do já preconizado pelos Governos anteriores, mas também menos autónomos. De facto a aplicação da Lei-Quadro dos Institutos Públicos, com as alterações introduzidas, veio subordinar todos os institutos de regime comum a um figurino donde

⁷⁰ Com alguns ajustamentos que foram sendo introduzidos, designadamente com vista a manter financiamentos comunitários, aos quais Lisboa e Vale do Tejo deixou de ter direito.

⁷¹ Como no caso da Direcção-Geral dos Impostos (DGCI): cujas Direcções de Finanças mantiveram o âmbito distrital.

⁷² Ver entrevista de João Bilhim ao *Público* de 5-4-2010: “Reforma do Estado não resolveu problema do número de funcionários”.

estavam ausentes as referências empresariais⁷³ e retirar-lhes o direito de definir a sua organização interna por despacho, embora a partir de 2009 tenham podido voltar a elaborar regulamentos internos para definição da forma de organização do trabalho⁷⁴. No entanto em alguns casos cedo se (re)constituiu uma estrutura informal diferente da estrutura definida por portaria.

No domínio dos *serviços partilhados* verificou-se, como anteriormente referido, a criação de várias entidades públicas empresariais, como a GERAP - Empresa de Gestão Partilhada de Recursos da Administração Pública, EPE e a Agência Nacional de Compras Públicas, no âmbito do Ministério das Finanças, a Parque Escolar, para realização de obras nas escolas básicas e secundárias (as quais viram a titularidade das suas instalações transferidas para a empresa), e a Serviços Partilhados do Ministério da Saúde.⁷⁵

As entidades *com funções de regulação* ou *com garantia de independência técnica* foram em princípio deixadas de fora da aplicação do PRACE, no entanto em alguns casos foram extintas, sendo as funções integradas em outros organismos, como foi o caso do Instituto Nacional dos Transportes Ferroviários, sendo criada no Instituto da Mobilidade e Transportes Terrestres uma unidade de *regulação* com *autonomia funcional*, solução que não pode deixar de despertar alguma perplexidade⁷⁶. Também o Instituto das Infraestruturas Rodoviárias ficou investido de uma vaga função de “regulação”, que se reduz à apresentação de propostas de regulamentação ao Governo⁷⁷. Quanto ao sector público empresarial foi publicada legislação sobre modelos de governação⁷⁸.

O modelo de estruturação interna manteve-se no essencial mas o estatuto do pessoal dirigente aprovado em 2004 haveria de ser enriquecido a partir de 2009 com um terceiro nível de dirigentes intermédios⁷⁹.

Com as restrições financeiras introduzidas a partir de 2010 o segundo Governo de José Sócrates anunciou uma “segunda fase do PRACE”, envolvendo novas fusões de organismos e a redução do número de lugares dirigentes⁸⁰, sendo de notar que, salvo no

⁷³ Com a excepção do Instituto de Gestão de Crédito Público, do Turismo de Portugal, e, para algumas actividades, da Agência para a Modernização Administrativa.

⁷⁴ L 64-A/2008, de 31-12 (suplemento).

⁷⁵ Respectivamente pelos DDLL 25/2007, de 7-2, 37/2007, de 19-2, 41/2007, de 21-2 e 19/2010, de 2/11. A Administração da GERAP ficou a assegurar também a direcção do Instituto de Informática do Ministério das Finanças.

⁷⁶ DL 147/2007, de 27-4.

⁷⁷ DL 148/2007, de 27-4.

⁷⁸ DL 71/2007, de 27-3.

⁷⁹ L 64-A/2008, de 31-12.

⁸⁰ Relatório da proposta de lei do Orçamento do Estado para 2011.

domínio da transferência da gestão de estabelecimentos para o nível regional e local, não havia sido prevista tal 2ª fase⁸¹.

Intervenções de *opinion makers* e trabalhos jornalísticos (Vale *et al*, 2011) haviam contribuído para criar um clima favorável à extinção de institutos públicos, entidades públicas empresariais e fundações e à consensualização de alterações à Lei de Enquadramento Orçamental que vieram a integrar no Orçamento do Estado algumas fundações e empresas públicas e até entidades privadas financiadas maioritariamente por entidades públicas, pondo fim à tradição de independência orçamental do sector empresarial e facilitando a conversão de dados da contabilidade pública para a contabilidade nacional, necessária aos reportes do procedimento de défices excessivos. Nas Leis do Orçamento votadas em 2010 e 2011 verificou-se uma crescente pressão no sentido da restrição da autonomia de gestão, que incluiu os reguladores e o sector público empresarial, votando-se disposições directamente aplicáveis às empresas públicas. Uma alteração à Lei de Organização do Processo do Tribunal de Contas alargou expressamente a fiscalização prévia (“visto”) às empresas públicas, tendo procurado igualmente abarcar todos os “fugitivos para o direito privado” assim descritos:

as entidades, de qualquer natureza, criadas pelo Estado ou por quaisquer outras entidades públicas para desempenhar funções administrativas originariamente a cargo da Administração Pública, com encargos suportados por financiamento directo ou indirecto, incluindo a constituição de garantias, da entidade que os criou”⁸².

A evolução descrita configura um processo de *desempresarialização* que inverte o progresso da aplicação de modelos de organização empresarial no domínio da Administração Pública.

⁸¹ Mantendo a orientação anunciada, mas recusando chamar-lhe segunda fase do PRACE, o Governo Pedro Passos Coelho publicou um Plano de Redução e Melhoria da Administração Central (PREMAC), que visou maximizar o número de extinções de organismos (contando como tal a extinção dos lugares de controlador financeiro, criados pelo Governo José Sócrates dentro de cada Ministério, num modelo diferente tanto do francês como do modelo do ECODEP), anunciou diversas fusões (algumas das quais ligadas à fusão de Ministérios que na tradição portuguesa sempre se tinham mantido autónomos, como os da Economia e dos Transportes e os da Agricultura e do Ambiente), e tomou como objectivo mudar o regime do maior número possível de institutos e de entidades públicas empresariais (objecto de medidas específicas no caso da Administração Local). Diversas fundações criadas por entidades públicas foram extintas e a generalidade das fundações, públicas e privadas colocadas em exame.

⁸² L 61/2011, de 7 de Dezembro.

4.3.7. Saúde e Educação.

4.3.7.1. Saúde.

Até 1958, ano em que se criou o Ministério da Saúde e Assistência, os assuntos da Saúde foram tal como as polícias, tutelados pelo Ministério do Interior. É nos anos de 1960 que se registam algumas medidas legislativas conducentes a dar um maior grau de autonomia aos hospitais, sempre com um papel relevante do corpo médico, onde merece destaque o Estatuto Hospitalar que regula tanto hospitais oficiais como particulares, distingue entre órgãos de administração e de direcção técnica, individuais ou colegais, e os estrutura em serviços, e o Regulamento Geral dos Hospitais⁸³ publicados em 1968. Já no entanto em 1965, o regime de financiamento das instituições hospitalares⁸⁴ havia atribuído autonomia administrativa a todos os hospitais públicos, com consignação de receitas, e, bem assim, reconhecido personalidade jurídica a todos os hospitais gerais, fica previsto que esta seria igualmente reconhecida por portaria a todos os hospitais especializados. Na mesma altura outro diploma abria caminho à constituição de serviços de utilização comum dos hospitais particulares⁸⁵, a que poderiam aderir os hospitais oficiais, vindo os “SUCH” assim constituídos a estar no centro de uma controvérsia político-orçamental que afectaria mais de vinte anos depois o mandato de Leonor Beleza como Ministra da Saúde, por terem sido utilizados, no âmbito de *uma das primeiras fugas para o direito privado*, como instrumento de circulação de dinheiros públicos.

Após o 25 de Abril de 1974 são efectuadas significativas alterações ao estatuto dos hospitais, sendo-lhes, em 1977, reconhecida autonomia administrativa e financeira e fazendo assentar a relação de tutela, um pouco à imagem das bases gerais das empresas públicas publicadas no ano anterior, na definição de lista de actos que têm de ser sujeitos ao acordo do Governo⁸⁶. Deve ser notado que a eleição da maioria do órgão de administração assegurou uma forte autonomia de facto aos hospitais.

No ciclo dos Governos de Cavaco Silva, e, a Lei de Gestão Hospitalar⁸⁷ sendo Leonor Beleza Ministra da Saúde, apontou para uma “dinâmica própria” sendo essa dinâmica “coerentemente suportada por toda uma estrutura interna que não esqueça princípios de natureza empresarial e claramente assente na iniludível integração da

⁸³ DL 48 357 e Dec. 48 358, ambos de 27-4-1968.

⁸⁴ DL 46 301, de 27-4-1965.

⁸⁵ DL 46 668, de 14-11-1965.

⁸⁶ DL 129/77, de 27-4, e D. Reg 30/77, de 20-5.

⁸⁷ DL-19/88, de 21-1. Ver também D. Reg 3/88, de 22-1.

actividade hospitalar na economia do País, que impõe de forma rectilínea a assimilação, por parte do hospital de uma boa parte das regras de gestão desconhecidas, por delas não carecerem, dos serviços públicos clássicos”. Daí decorreria que os “hospitais devem organizar-se e ser administrados em termos empresariais” bem como a criação de centros de responsabilidade como níveis intermédios de administração” e de centros de custos.

Esta opção foi no essencial mantida no ciclo dos Governos de António Guterres, só mais tarde se tendo caminhado no sentido do seu aprofundamento. Reflectindo a preocupação do Presidente da República Jorge Sampaio, expressa na inclusão de trabalhos sobre o sector nos Seminários da Presidência da República (Presidência da República, 2005), foi promulgada em 2002, tendo sido promulgado apesar da demissão do segundo Governo Guterres e da convocação de eleições antecipadas um seu diploma que alterava certos aspectos da gestão hospitalar e enquadrava a contratação de bens e serviços num regime de direito privado nos seguintes termos: “A contratação de bens e serviços, pelos estabelecimentos hospitalares, rege-se pelas normas de direito privado, sem prejuízo da aplicação das directivas comunitárias e do Acordo sobre Mercados Públicos, celebrado no âmbito da Organização Mundial do Comércio”⁸⁸. Sendo a vontade do legislador inequívoca, o alcance prático da medida não poderia deixar de ser limitado, uma vez que a legislação portuguesa a que se pretendia escapar reflectia os normativos comunitários.

Indo mais longe, o Governo de Durão Barroso criou o quadro legal para a constituição dos *Hospitais S.A*, procedendo à sucessiva conversão dos chamados *Hospitais SPA* (sector público administrativo) em sociedades anónimas⁸⁹, promovendo também a sua concentração em centros hospitalares, SA, e apontando para a transformação da estrutura de missão que acompanhara o processo em “holding”, o que teria talvez permitido situar de outra forma o relacionamento entre os Hospitais, S A, e as Administrações Regionais de Saúde com as quais contratualizavam produção e financiamento, mas não chegou a ser concretizado. O primeiro Governo de José Sócrates haveria de converter todos os Hospitais, S. A em E.P.E. (entidade pública empresarial) mas a empresarialização e a concentração dos hospitais continuariam a progredir.

Notar-se-á que, embora não se tenha avançado na descentralização dos hospitais, com transferência de responsabilidades para as autarquias locais, tanto a forma *entidade pública empresarial*, criada em 1999, como a *empresa pública* que a precedera permitiam a

⁸⁸ DL 39/2002, de 26-2.

⁸⁹ L 27/2002, de 8-11.

participação simultânea de várias pessoas colectivas de direito público no capital estatutário, possibilidade que, segundo julgamos, nunca foi aproveitada⁹⁰.

Os Centros de Saúde, criados em 1971 com dois níveis – um distrital, com autonomia administrativa – e outro concelhio, dependente do primeiro, no âmbito da reorganização do então Ministério da Saúde e Assistência⁹¹ tiveram uma evolução menos pacífica e com menor grau de continuidade governativa, reflectindo diferentes visões sobre a forma de assegurar os cuidados de saúde primários. O Governo de Durão Barroso revoga em 2003 um diploma de 1999 do Governo de António Guterres, que lhes atribuía personalidade jurídica, e viu revogada em 2005 a sua legislação pelo Governo de José Sócrates que só em 2008⁹² viria a publicar uma reorganização assente na definição de “agrupamentos de centros de saúde” abarcando a um nível sub-regional unidades de vários tipos e com os quais se articulam as Unidades de Saúde Familiar referidas no capítulo anterior, sendo que estes agrupamentos estão, ao contrário do regime aprovado em 1999 e depois revogado, dotados de mera autonomia administrativa sem personalidade jurídica.

Uma solução inovadora tem sido a criação de Unidades Locais de Saúde, envolvendo o agrupamento de unidades hospitalares, de cuidados de saúde primários e de saúde pública da mesma área, tendo sido a primeira, a Unidade de Saúde Local de Matosinhos criada como “estabelecimento público personalizado em 1999”⁹³, mas sendo as mais recentes, já sob José Sócrates, dotadas do estatuto de “entidade pública empresarial”.

4.3.7.2. Educação superior.

A autonomia universitária, enquanto autonomia das instituições e concessão de capacidade de decisão em matéria administrativa e financeira é muito reduzida no período do Estado Novo, que aliás ainda na fase da Ditadura Nacional promoveu a extinção da Faculdade de Direito de Lisboa (medida suspensa por força de uma greve académica), da Faculdade de Letras da Universidade do Porto, da Faculdade de Farmácia de Coimbra, e das Escolas Normais Superiores de Coimbra, Braga e Ponta Delgada (Gonçalves, 2006: 153-154). No

⁹⁰ Ainda que no final de 2011 se anunciasse que os Hospitais-Empresa teriam talvez, para efeitos de contabilidade pública e nacional, de voltar a ser considerados no perímetro de consolidação da Administração Pública não era equacionada, ao contrário de outras entidades públicas empresariais, centrais e municipais, a sua reversão ao estatuto jurídico anterior.

⁹¹ DL 413/71, de 27 de Setembro.

⁹² DL 28/88, de 22 de Fevereiro.

⁹³ E com extinção da pessoa colectiva Hospital de Pedro Hispano.

entanto o Estatuto de Instrução Universitária⁹⁴ consagra simultaneamente a dependência do Ministério da Instrução Pública e o autogoverno das Universidades, bem como a existência de assembleias de universidade, de senados (em parte constituídos por inerências e em parte electivos) e de conselhos escolares, a eleição dos vice-reitores e directores, e atributos como a personalidade jurídica, o património próprio, a cobrança de receitas próprias, a elaboração de orçamentos de aplicação das dotações do Estado. Só os reitores são nomeados, com a *dupla função* de representar o Ministério da Instrução Pública na Universidade e de representar a Universidade.

Estas previsões da legislação e a própria observância do princípio de que um membro do Governo que preste provas académicas não pode estar nesse momento em funções,⁹⁵ vão mostrando que as universidades continuam a ter identidade própria, não constituindo simples serviços externos da Direcção-Geral do Ensino Superior. Apesar de tentativas de incluir a autonomia universitária na agenda da reforma administrativa, o regime de gestão das universidades tradicionais manteve-se até ao fim do Estado Novo. Já as novas universidades criadas em 1973 por Veiga Simão vão beneficiar durante nove anos de um regime de instalação que lhes dará uma grande flexibilidade de gestão⁹⁶ e do qual só sairão quando estiver publicada legislação flexibilizadora do regime de gestão universitária em geral.

Com a revolução de Abril, dada a existência de um movimento estudantil largamente participado, e, em algumas escolas, de movimentos de assistentes ou de *docentes sem assento no conselho escolar*, a formação de órgãos de gestão electivos (*paritários* de docentes e estudantes, ou *tripartidos*, com a presença de funcionários não docentes) viria a gerar uma autonomia de facto, com uma desgovernamentalização da formação dos órgãos que se haveria de revelar irreversível.

A partir de 1980⁹⁷ as escolas superiores puderam estruturar-se formalmente em departamentos, o que levou à constituição de dois tipos de departamentos: os que tinham um papel puramente científico e os que promoviam e asseguravam a organização de licenciaturas e, mais tarde, de mestrados próprios. No entanto, a autonomia jurídica viria ainda longe, recebendo inicialmente os reitores *extensas subdelegações de competências* dos membros do governo, que foram tomadas em 1984 como base para a elaboração de

⁹⁴ Dec. 18717, de 27-7-1930.

⁹⁵ Que obrigou por exemplo à exoneração temporária de alguns titulares de cargos governativos na área das Finanças, registada no jornal oficial.

⁹⁶ DL 402/73, de 11-8. Regime que, incidentalmente, as subtrairá ao processo de formação de órgãos por via electiva a que se assistirá desde os primeiros dias posteriores ao 25 de Abril.

⁹⁷ DL 66/80, de 9-4.

um diploma de atribuição de *competências próprias* aos reitores⁹⁸, isto depois de diplomas publicados a partir de 1980 lhes terem já atribuído competências no domínio da contratação de pessoal ao nível de assistente e para a concessão de equiparação a bolseiro. Entretanto, com a publicação em 1982 do diploma que determinava o fim da instalação das universidades novas criadas em 1973 era instituído um modelo de gestão baseado na existência de directores⁹⁹, enquanto as universidades “antigas” conservavam os conselhos directivos eleitos segundo o modelo instituído em 1974¹⁰⁰, e re-regulado em 1976 por Sottomayor Cardia que visava impedir o controlo das escolas por “minorias activistas”¹⁰¹.

A Constituição da República Portuguesa reconheceu desde a revisão de 1982 a autonomia das universidades, nos seguintes termos: “As universidades gozam, nos termos da lei, de autonomia científica, pedagógica, administrativa e financeira”, autonomia que Paulo Otero considera extensiva aos Institutos Politécnicos (Otero, 1988). Em 1982 abriu-se a possibilidade de atribuição às universidades, por portaria, de autonomia financeira¹⁰² mas só a publicação, em 1988, da Lei da Autonomia das Universidades e, em 1990, da Lei de Estatuto e Autonomia dos Estabelecimentos de Ensino Superior Politécnico vieram a conferir às instituições de ensino superior abrangidas autonomia estatutária, científica, pedagógica, administrativa, financeira e disciplinar¹⁰³, sujeitos embora os seus Estatutos a homologação. O Ministro da Educação, Roberto Carneiro, irá optar pela homologação de todos os estatutos das universidades, mesmo daqueles que colocassem problemas de legalidade.

Não acompanhamos aqueles que consideram a publicação dos diplomas de autonomia sinónimo de uma viragem para o *New Public Management* (Amaral *et al*, 2003). O modelo institucional adoptado não tem pontos de contacto com o modelo empresarial e, apesar de desde 1986 se dispor de um financiamento por fórmula, seria preciso esperar até 1990 para que a receita das propinas deixasse de ser paga em selos fiscais e um pouco mais para que o seu valor fosse aumentado e revista a fórmula de financiamento, a qual de resto não tem ligação necessária com o modelo institucional (as leis de financiamento continuaram no essencial a ser publicadas em processo separado e as fórmulas nem sequer têm sido aprovadas por instrumento legislativo). Vemos antes a publicação de ambas as leis

⁹⁸ Decreto-Lei n.º 323/84, de 9-10.

⁹⁹ DL 35/82, de 4-2.

¹⁰⁰ O ISCTE e o ISE tiveram pouco depois do 25 de Abril diplomas específicos. No final do ano de 1974 foi publicado o DL 806/74, de 31-12.

¹⁰¹ DL 781-A/76, de 28-10.

¹⁰² DL 188/82, de 17-5.

¹⁰³ Esta última não foi incluída na redacção originária da L 54/90.

de autonomia por um lado como expressão ainda de um movimento social que foi muito intenso nas décadas de 1960 e 1970 e levou à consagração constitucional da autonomia universitária (com paridade entre docentes e alunos) e por outro como reconhecimento da incapacidade de os Governos gerirem directamente os assuntos relativos a um cada vez maior número de estabelecimentos, cursos, docentes e alunos.

Olhando para o conteúdo de alguns diplomas publicados até aí, que atribuíam competências aos reitores mas impediam a sua delegação nos órgãos dos estabelecimentos, percebe-se que a publicação da lei foi também uma forma de reforçar o papel dos reitores. Aliás, para facilitar o diálogo institucional são reconhecidos por via legislativa o Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas (CRUP) e o Conselho Coordenador dos Institutos Superiores Politécnicos (CCISP). Assinalando as limitações do modelo de 1988, escreve Franco:

Há, porém, outras instituições na Administração que tinham potencialidades para terem um substracto de autogoverno técnico ou autogoverno institucional como estas têm. Estou a pensar, por exemplo, nas universidades...trata-se manifestamente de uma instituição auto-sustentada e histórica e actualmente capaz de autonomia. Mas na realidade, para isso precisariam de um outro quadro (desde logo legal e institucional), de autonomia, diferente do que têm hoje (o de hoje serviria para ir para o cesto dos papéis) e seria necessário pensar num quadro em que as universidades verdadeiramente se autogovernassem, em vez de disporem de autonomias financeiras semelhantes às de qualquer instituto público que integra a estrutura da Administração Pública porque não tem um substracto social próprio e diverso (Franco, 2002).

O ciclo dos governos de António Guterres, que aliviaram o *numerus clausus* e tentaram redefinir regras de financiamento, caracterizou-se, sobretudo no caso do segundo governo, por falta de consenso sobre as agendas. O Governo conseguiu fazer passar uma Lei de Organização e Ordenamento do Ensino Superior com uma vaga perspectiva de regulação¹⁰⁴, que o CRUP, preocupado sobretudo em fazer reconhecer às universidades o estatuto de administração autónoma e em eliminar restrições ainda subsistentes ao seu poder disciplinar, rejeitou. No ciclo seguinte, de Durão Barroso, essa Lei seria substituída por um Regime Jurídico do Desenvolvimento e da Qualidade do Ensino Superior¹⁰⁵. A Lei da Organização e Ordenamento e mesmo a sua sucessora foram vistas como indiciadoras da vontade de implantar um modelo de interferência do Estado (Teixeira *et al*, 2004). No

¹⁰⁴ L 26/2000, de 23-8.

¹⁰⁵ L 1/2003, de 6-1.

ciclo de José Sócrates o Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior¹⁰⁶ (RJIES) consolidou em 2007 a autonomia, concentrando funções nas reitorias e presidências de Institutos em detrimento das faculdades e escolas. É de referir que a autonomia estatutária tem permitido a expansão dos serviços de apoio instrumental.

O poder político conserva instrumentos de reestruturação compulsiva da rede que até à data em que concluímos a nossa investigação, nunca foram utilizados uma vez que todos os sucessivos ministros de tutela parecem preferir uma política de controlos indirectos, centrado no financiamento da oferta formativa¹⁰⁷.

No domínio da gestão de recursos, contudo, têm sido grandes as flutuações, com a Lei de Enquadramento Orçamental a reconhecer em 2001 a possibilidade de um regime de autonomia financeira reforçada, que viria a ser concretizado em 2007 pelo Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior, designadamente no que dizia respeito à transição de saldos entre anos financeiros. Todavia, e sendo a *fuga para o direito privado* já utilizada largamente pelas Universidades, através da participação em *associações e sociedades* e até da instituição de *fundações*, percebe-se que tenha suscitado interesse a possibilidade de criação de *fundações públicas de direito privado* no âmbito do referido Regime Jurídico, que permitiria integrar as estruturas de direito privado que gravitassem na sua órbita, como alguns centros de investigação¹⁰⁸. As Universidades de Aveiro e do Porto e o ISCTE-IUL passaram a seu pedido ao novo regime em 2008 mediante a publicação de decreto-lei, e, já em 2011, a Universidade do Minho manifestou interesse na mesma solução.

Convém referir que os Conselhos Gerais criados pela legislação de 2007, e que procedem à eleição dos reitores, passam a ser maioritariamente eleitos pelos professores, diminuindo-se a representação estudantil e tornando-se facultativa a dos não docentes, consagrando-se a abertura ao exterior não segundo um modelo de representação de interesses, mas através de um processo de cooptação de personalidades.

A crise financeira iria determinar para 2012, na sequência de alteração em 2011 da Lei de Enquadramento Orçamental, a reintegração no Orçamento do Estado das

¹⁰⁶ L 62/2007, de 10-9. O regime fundacional era apenas acessível apenas às instituições cujos proveitos cobrissem 50 % dos custos e assim pudessem sair do perímetro de consolidação das Administrações Públicas.

¹⁰⁷ Perspectiva-se a criação de uma nova universidade pública a partir das Universidades de Lisboa e Técnica de Lisboa mas, em contrapartida, a criação de consórcios prevista no RJIES parece não ter encontrado ainda grandes adesões.

¹⁰⁸ Possibilidade acessível apenas às instituições cujos proveitos cobrissem 50 % dos custos e assim pudessem sair do perímetro de consolidação das Administrações Públicas.

universidades em regime fundacional, ficando sujeitas às mesmas restrições, o que desencorajou outras intenções de passagem a este regime¹⁰⁹.

Um estudo de Pereira sobre os Estatutos aprovados pelas instituições do ensino superior na sequência da publicação em 2007 do Regime Jurídico das Instituições do Ensino Superior mostra que a possibilidade de criação de soluções originais foi pouco aproveitada, a não ser em aspectos menores (Pereira, 2010: 22-55).

4.3.7.3. Educação não superior.

O Estado Novo não consagra qualquer forma de autonomia das escolas, a não ser a implícita na definição legal das competências próprias dos reitores das escolas secundárias, que, tal como os vice-reitores, e os directores das escolas primárias, são nomeados, e na existência de conselhos escolares¹¹⁰. No pós 25 de Abril a preocupação foi, após um período de instabilidade inicial, determinar regras de eleição e funcionamento dos conselhos directivos, que ficaram constituídos por uma maioria de docentes¹¹¹. Também aqui a responsabilidade foi do I Governo Constitucional (de maioria relativa PS, Mário Soares) e de Sottomayor Cardia.

Já no ciclo dos Governos de Cavaco Silva, é definido em 1989 um regime de autonomia das escolas da rede de estabelecimentos do Estado, foi bastante defendida no período dos Governos de Cavaco Silva com Roberto Carneiro como Ministro da Educação, consagrando-se em 1989¹¹² como suas vertentes a autonomia pedagógica, cultural, a “autonomia administrativa escolar” e, no plano da gestão de recursos, uma autonomia financeira parcial, com orçamento privativo para a aplicação de receitas próprias, com possibilidade de trânsito de saldos. E com uma competência que remetia para um futuro desenvolvimento e que ainda hoje permanece no centro das polémicas: “Participar, gradual e crescentemente, na selecção e recrutamento do pessoal docente, de acordo com regulamentação a definir e por forma a favorecer a fixação local dos respectivos docentes”. A gestão não corrente de recursos materiais e humanos continuou a ser feita pelos serviços

¹⁰⁹ Não vingou porém a tentativa de subordinação do Regime Jurídico às Leis do Orçamento anuais nem o cenário de controlo casuístico das admissões de pessoal pelo Ministério das Finanças, que chegaram a constar da Proposta de Lei do Orçamento do Estado para 2012, ficando as Universidades neste domínio mais perto da Administração Autónoma do que da Administração Indirecta do Estado¹⁰⁹, uma vez que as autarquias locais foram objecto de propostas semelhantes e as viram igualmente abandonadas.

¹¹⁰ Dec. 18 113, de 20-3-1930 e Dec. 18 235, de 22-4-1930.

¹¹¹ DL 769-A/76, de 23-10, que substituiu um DL 735-A/74, de 21-6, que terá tido pouca aplicação.

¹¹² DL 43/89, de 3-2.

do Ministério, com alguma desconcentração em 1989 nas Direcções Regionais de Educação, cujo regime foi revisto em 1993 e na perspectiva de uma *centralidade* das escolas.

É estruturante na concepção desta autonomia o conceito de *projecto educativo*: “A autonomia da escola concretiza-se na elaboração de um projecto educativo próprio, constituído e executado de forma participada, dentro de princípios de responsabilização dos vários intervenientes na vida escolar e de adequação: às características e recursos da escola e às solicitações e apoios da comunidade em que se insere”.

A evolução para a autonomia era apresentada como resultado de um largo consenso:

Entre os factores de mudança da administração educacional inclui-se, como factor preponderante, o reforço da autonomia da escola, a qual decorre da Lei de Bases do Sistema Educativo, do Programa do Governo e das propostas e anseios dos próprios estabelecimentos de ensino”, sendo também anunciada um desenvolvimento futuro. “O presente diploma define um quadro orientador da autonomia da escola genérico e flexível, evitando uma regulamentação limitativa. Este quadro orientador foi estabelecido e mantém-se válido independentemente do modelo de organização e gestão que vier a ser definido para as escolas básicas e secundárias. No entanto, a distribuição e o exercício dos poderes atribuídos pelo presente diploma à escola serão efectivamente concretizados no contexto da definição das estruturas de direcção e gestão das escolas, bem como do seu regulamento interno.

O diploma que haveria de ser aprovado em 1991 sobre direcção e gestão das escolas (contemplando as alternativas de área escolar e de escola)¹¹³ instituiu a eleição de um director executivo pelo conselho de escola ou área escolar, sendo este conselho um órgão de representação de interesses (docentes, não docentes, pais e encarregados de educação, interesses locais e culturais) o que se relaciona com a preocupação de assegurar uma interacção entre a escola e o meio, e prevê a constituição de departamentos e a aprovação de um regulamento interno da escola. O modelo não deixou de ser qualificado como manifestação do *New Public Management* e houve quem visse na subordinação do director executivo não só ao conselho de escola como ao poder central um reflexo tatcheriano (Salgado, 1997).

O modelo de 1991 não foi completamente generalizado tendo continuado a coexistir os modelos de 1976 e de 1991. Em 1998 o primeiro Governo de António Guterres haveria de aprovar legislação¹¹⁴ reafirmando a orientação para a autonomia de 1989, mantendo a centralidade do projecto educativo e do regulamento interno, mas instituindo para as escolas

¹¹³ DL 172/91, de 10-5.

¹¹⁴ DL 115-A/98 de 4-5 (Suplemento).

um sistema baseado na criação de uma assembleia que poderia optar entre a eleição de um conselho executivo e de um director, podendo igualmente ser construídos agrupamentos de escolas. Contudo em 2008, já sob o primeiro Governo de José Sócrates, voltava-se de alguma forma ao modelo de 1991 dos Governos de Cavaco Silva, criando um Conselho Geral formado na base de representação de interesses e instituindo com carácter obrigatório a figura do director, com possibilidade de nomeação de adjuntos¹¹⁵. Ficou prevista a celebração de contratos de autonomia após auto-avaliação e avaliação externa. De igual modo ficou prevista a constituição de agregações de agrupamentos (conhecidos por mega agrupamentos). Ainda antes da publicação deste diploma foi organizado um Conselho de Escolas, de certo modo reproduzindo o modelo de relacionamento vigente no ensino superior.

4.4. Síntese conclusiva.

A dinâmica da criação de organizações públicas em Portugal mostra, dentro do horizonte de análise considerado, ciclos de centralização-dispersão-centralização, isto é de alternância entre movimentos *centrífgos* e movimentos *centrípetos*.

O primeiro ciclo inicia-se com a reforma das Finanças Públicas em 1928-32 por Oliveira Salazar, reduzindo autonomias e disciplinando o recurso a operações de tesouraria, bem como impondo a publicação de elementos sobre as *empresas do Estado* no preâmbulo do Orçamento Geral do Estado. Logo a seguir este esforço vem a ser posto em causa pela multiplicação de fundos e de organismos de coordenação económica, que o Ministério das Finanças tentou, no pós II Guerra Mundial, atalhar, juntando fundos e prevendo nas Leis de Meios o estudo dos meios de racionalização dos organismos com autonomia. Contudo a atribuição de autonomia financeira e numa escala menor, de personalidade jurídica, continuou a processar-se por iniciativas legislativas casuísticas. O esforço de desenvolvimento, o termo de algumas concessões de serviço público, a necessidade de dar uma maior flexibilidade de gestão a certos serviços levou à constituição de novas *empresas de economia mista* ou até de *empresas públicas*, embora neste caso só a partir de 1967 se tenham criado empresas qualificadas como tal. Não existiam contudo leis quadro para os organismos com autonomia financeira, para os institutos públicos e para as empresas públicas. As caixas de previdência mantiveram-se fora do quadro da administração pública, apesar do seu controlo de facto pelos governos. Seria preciso esperar pela Revolução de Abril para que no último governo provisório, em 1976, se definissem as bases gerais das

¹¹⁵ DL 75/2008, de 22-4.

empresas públicas, e para que se integrassem progressivamente na organização estatal os organismos de coordenação económica, as instituições de previdência e de outros organismos, tendo cabido aos governos de Cavaco Silva, após várias tentativas de disciplina das autonomias de 1976 a 1982, a definição de um regime geral de autonomia administrativa e de um regime, dito excepcional, de autonomia financeira. Com o início das privatizações inicia-se um processo de transformação das empresas públicas em sociedades anónimas que acaba por abranger empresas cuja privatização não está na agenda mas procuram uma maior flexibilidade de gestão.

A partir de 1976, e apesar de então estar ainda em curso a integração na Administração Pública de instituições de previdência, organismos de coordenação económica e outras entidades, começou a assistir-se à criação de organismos com funções administrativas mas que se regiam em determinados aspectos pelo regime das empresas públicas ou até das empresas privadas. O primeiro caso de *instituto público quase empresarial*, com criação de raiz, foi o do Instituto do Investimento Estrangeiro em 1977, e o segundo o do Instituto de Emprego e Formação Profissional em 1986 ainda sob o Governo do Bloco Central. A partir dos Governos de Cavaco Silva, com continuidade em todos os Governos posteriores até aos de Durão Barroso e José Sócrates, inclusive, criaram-se novos institutos públicos quase empresariais, por razões de flexibilidade de gestão ou para assegurar maior autonomia a órgãos reguladores, e outros organismos passaram a ter estatuto semelhante, havendo também casos em que num segundo momento os institutos públicos quase empresariais foram convertidos em entidades públicas empresariais ou até em sociedades anónimas de capitais públicos. No entanto todas estas iniciativas se regeram por legislação casuística, uma vez que diplomas como a Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado de 1991, o próprio Regime da Administração Financeira do Estado de 1992, o novo regime das empresas públicas de 1999, a Lei Quadro dos Institutos Públicos de 2004 e, em 2006, o PRACE, vieram a restringir o âmbito de aplicação dos regimes excepcionais e a forçar o regresso de muitas entidades ao regime geral.

Existe assim alguma ambiguidade em relação a medidas que poderiam ser conotadas com o *New Public Management*, tais como a análise, por sucessivos governos, pelo menos desde 1985, das funções preenchidas pelos organismos da Administração Pública com vista a elaborar programas de fusão e de reestruturação e a atribuição de um estatuto de *agência*, que, a nosso ver, corresponde não ao instituto público mas apenas ao que designámos como instituto público quase empresarial, sobretudo aos que constituíam suporte de órgãos reguladores. Num contexto de persistente crise orçamental, institutos públicos, entidades públicas empresariais, sociedades anónimas de capitais públicos, fundações vieram progressivamente a ser responsabilizadas pelo aumento das despesas

públicas e objecto de fusão, extinção ou redução do grau de autonomia, não sendo a empresarialização vista como uma forma de tornar a administração mais eficiente. Já outras medidas organizativas ensaiadas em Ministérios específicos a partir do último dos governos do ciclo de Cavaco Silva – *separação de funções de concepção e de execução, agrupamento de estabelecimentos, redução do número de níveis hierárquicos* – foram sendo postas em prática e generalizadas a vários sectores, algumas delas na Saúde e na Educação. Quanto ao recurso à partilha de serviços, introduzida pelos governos de Durão Barroso e de José Sócrates, pode já ser considerada pós - *New Public Management*.

Quadro 4.1. Modelos institucionais e estruturação interna

Períodos / Sectores	Administração Pública (em geral)	Saúde	Educação	Sector Empresarial do Estado
Estado Novo	Reforma do O.G.E e da C.G.E. / redução das autonomias Ressurgimento de autonomias, com fundos e organismos de coordenação económica, tentativa de controlo a partir Leis de Meios	Reformas hospitalares inclusive regime financeiro. Criação do SUCH.	Agrupamento de escolas na UTL Estatuto da Instrução Universitária Criação das Universidades Novas – em regime de instalação	Mapa das “Empresas do Estado no OGE” Criação de empresas públicas a partir de serviços autónomos
	Continuidade com aprofundamento	Continuidade	Continuidade com aprofundamento	Continuidade com radicalização
Revolução de Abril e consolidação do regime democrático	Inflação orgânica e integração de organismos de fronteira Tentativa de criar padrões para estruturação interna Funções e extinções (CIRAP) Primeiros Institutos Públicos Quase Empresariais		Autonomia Universitária na Revisão Constitucional de 1982 Primeiras autonomias financeiras	Bases Gerais das Empresas Públicas Criação do IPE Criação do Secretariado Permanente para as Empresas Públicas
	Inovação	Inovação	Inovação	Inversão
Governos de Cavaco Silva	Reforma da Contabilidade Pública e da Administração Financeira do Estado (RAFE)	Organização hospitalar por centros de custos e centros de responsabilidade	Autonomia das escolas básicas e secundárias Autonomia das Universidades e dos Politécnicos	Transformação de Empresas Públicas em SA

	<p>Reestruturação de Ministérios com alguns exemplos de achatamento de estruturas</p> <p>Institutos Públicos Quase Empresariais emblemáticos</p>			
	Continuidade	Continuidade com correcção	Continuidade	Continuidade
Governos de António Guterres	<p>Continuação da implementação da RAFE</p> <p>Novos Institutos Públicos Quase Empresariais , alguns passam a SA</p>	Tentativa Alteração modelo centros de saúde	Possibilidade de agrupamentos de escolas	Novas bases do sector público empresarial – EPE e SA
	Inovação	Inovação	Continuidade	Continuidade
Governo de Durão Barroso	<p>Leis da Administração Directa do Estado e dos Institutos Públicos</p> <p>Estrutura matricial e nível inferior de dirigente intermédio com flexibilidade</p> <p>Conclusão da implementação da RAFE</p> <p>Institutos públicos quase empresariais com alguns em SA, primeiros casos de perda de autonomia</p>	<p>Hospitais, S A</p> <p>Parcerias público-privadas</p>		

	Continuidade	Continuidade com correcção	Continuidade	Continuidade
Governos de José Sócrates	PRACE e uniformização dos modelos de autonomia (com Pedro Passos Coelho, o PREMAC)	Hospitais EPE Concentração hospitalar Unidades locais de saúde Novas parcerias público-privadas	Agrupamentos e mega-agrupamentos Regime Jurídico das Instituições do Ensino Superior Universidades - fundações	

CAPÍTULO V - RELAÇÕES LABORAIS: O CAMINHO PARA O CONTRATO INDIVIDUAL DE TRABALHO.

5.1. Introdução.

O progresso da ideia de *gestão empresarial* na Administração Pública poderá ser aferido, no domínio das relações laborais, pelas mudanças em três domínios:

- relacionamento da Administração Pública com aqueles que nela exercem funções a título profissional, considerando-se que o progresso da ideia de gestão empresarial se traduzirá não só no afastamento, no plano do enquadramento legal, de um *modelo de relacionamento predominantemente estatutário*, em favor de um *modelo predominantemente laborista*, mas também numa alteração da forma como a Administração Pública, aqueles que nela exercem funções, e a própria sociedade encaram esse relacionamento;
- opção entre *uniformização e diferenciação de regimes* dentro da Administração Pública, considerando-se que o progresso da ideia de gestão empresarial se traduz na consagração de regimes diferenciados;
- atribuição de *capacidade de decisão* dos responsáveis de cada unidade orgânica da Administração Pública em matéria de gestão de relações de trabalho, considerando-se que o progresso da ideia de gestão empresarial se traduz no reforço dessa capacidade de decisão.

A instituição de regimes de remuneração assentes na fixação de objectivos, e na diferenciação de remunerações em função do contributo para esses objectivos que tem estado presente na evolução da própria gestão empresarial, vem surgindo também dentro da administração pública, acompanhando as mudanças supra indicadas – modelo de relacionamento laborista, diferenciação de regimes, reforço da capacidade de decisão dos responsáveis.

É também adequado associar a existência de modelos estatutários à *definição unilateral* do conteúdo das relações, e a passagem a modelos laboristas a uma *disposição contratualizadora*, sendo de notar contudo que o Estado de modo geral não abre mão de, em última instância, definir o quadro de relações laborais, nem dissocia completamente as suas condições de legislador e de empregador.

Tal como noutras áreas que tratámos nos capítulos anteriores, o progresso da ideia de gestão empresarial nem sempre se conjuga bem com a agenda das “reformas da Administração Pública”, sobretudo das que envolvem programas de recentralização. Onde

estas pretendem conter ou reduzir a despesa pública surge como desejável o *enfraquecimento dos vínculos* associado à passagem do modelo estatutário ao modelo laborista, no entanto traduzem-se igualmente em pressões no sentido da uniformização de condições e da centralização dos processos de decisão. A margem para o desenvolvimento de uma gestão de tipo empresarial pode ser posta em causa pelo objectivo de contenção de despesas.

5.2. Modelos de relações de trabalho.

Origem e fundamento do modelo estatutário

No plano histórico, como descreve Moura no seu *A privatização da função pública* podemos distinguir sucessivamente uma função pública do Estado medieval integrando “ofícios” derivados do exercício de representação do poder régio, e de uma autoridade delegada por este, sendo que “com o decurso do tempo as funções correspondentes a estes ofícios tenderam a estabilizar-se e a tornarem-se vitalícias e mesmo hereditárias, fazendo dos cargos públicos uma res (incorpórea) que integra o património privado, e como tal pode ser arrendada, cedida, vendida ou deixada em testamento, dando origem a verdadeiras dinastias administrativas” (Moura, 2004: 20), uma função pública do Estado moderno ou Estado absoluto, com um máquina burocrática alargada em que por um lado se assiste à multiplicação dos ofícios em que se fomenta “a natureza hereditária e patrimonial dos ofícios, cobrando uma percentagem pela venda, cessão ou arrendamento dos mesmos” e por outro ao recurso à nomeação de comissários régios (*idem*: 22-23), do Estado liberal em que, quer se entenda ou não que se prosseguem as características do Estado absoluto (*ibidem*: 28) a função pública se organiza em termos militares em que “a autoridade é o seu príncipe, a obediência a sua lei e a disciplina a sua força” (*ibidem*: 29) e mais tarde um Estado Social ou do Bem Estar com

um crescimento exponencial e desmesurado do aparelho burocrático, obrigando a uma diversificação das fórmulas organizativas designadamente pela descentralização de funções para organizações especiais e autónomas, uma vez que a impotência da administração directa do Estado para atender a todas as novas necessidades determinou que muitas das novas tarefas administrativas fossem assumidas por instâncias que lhe eram exteriores (*ibidem*: 37).

No plano do enquadramento legal do exercício de funções públicas esta evolução conduz a que sob o Estado liberal o funcionário, ainda segundo Moura e como reflexo da primazia da realização do interesse geral, seja visto “mais como um objecto e menos como um sujeito de direitos, na medida em que o seu estatuto é composto por aquelas faculdades

que o legislador entende, em homenagem ao bom funcionamento do aparelho administrativo, atribuir-lhe por via legal ou regulamentar” (*ibidem*: 31-32). O autor refere ainda a afirmação de Gaston Jèze segundo a qual “os funcionários encontram-se numa situação jurídica geral e impessoal, criada e organizada pelas leis e regulamentos e modificável a todo o instante pelas leis e regulamentos” e prossegue:

Semelhante configuração determina, por um lado, que ao funcionário seja conferida uma expectativa acrescida de fazer carreira dentro do serviço público, desfrutando de uma consideração social superior e recebendo uma compensação pecuniária que não é um salário mas sim uma compensação pelo status alcançado; por outro, conduz à impossibilidade do servidor negociar as condições particulares de trabalho e ao reconhecimento do princípio da mutabilidade¹ dos regulamentos administrativos, pelo que os governantes podem a todo o tempo modificar a regulamentação vigente para a adaptar às necessidades do serviço público (*ibidem*: 32-33).

Cruz em *A função pública e o poder político - As situações na Alemanha, em França, na Grã-Bretanha, nos Estados Unidos da América e em Portugal*, cuja investigação incide sobre a partidarização da função pública, chama a atenção para as condições em que se firmou a partir do Século XIX o regime estatutário da função pública e para os debates envolvidos. Para este autor “O poder político teve sempre uma posição de relevo sobre a função pública. O *patronage* (apadrinhamento político) era frequente e ainda hoje não terminou, tendo chegado a atingir uma variante extrema no *spoils system* americano” (Cruz, 2002: 113). Na Europa assinala, na Grã - Bretanha, o relatório elaborado em 1853 por Sir Stafford Northcote e Sir Charles Trevelyan, apontando para o recrutamento por concursos e provas, precedido por um inquérito prévio sobre os candidatos, e para dois factos históricos: a *Mutiny* indiana (que acarretou o fim da *East India Company*) e a fraca prestação na guerra da Crimeia como indutores da necessidade de estruturar um *civil service* assente no mérito (*idem*: 118-24), em França a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, a progressiva consolidação do regime parlamentar e a criação das Grandes Escolas, a generalização dos concursos (*ibidem*: 124-129) na Alemanha a codificação da lei geral prussiana de 1874 e toda uma série de regulamentação do século XIX, primeiro prussiana, depois alargada, com o II Reich, aos funcionários imperiais (sendo valorizado o recrutamento na base da competência mas não o concurso) sendo um dos países que mais cedo consolidou o regime estatutário (*ibidem*: 156-168).

Nos Estados Unidos da América a independência não deu origem à criação de um corpo estável de funcionários, embora os primeiros presidentes não tenham efectuado grandes alterações de Administração para Administração. Porém entre 1829 (com Andrew

¹ No texto, “mutualidade”.

Jackson) e 1861 vigorou em pleno o *spoils system*, com substituição da maioria dos funcionários em cada nova Administração. Desde esta segunda data até à aprovação em 1883 do *Civil Service Act* registam-se tentativas de substituir o *spoils system* por um sistema de mérito. Teddy Roosevelt, Taft e Woodrow Wilson procuraram consolidar o *merit system*, mantendo-se embora uma parte dos lugares sob regime de nomeação política (*ibidem*: 129-147).

Na sua origem o regime estatutário, vinculando o servidor do Estado ao interesse público, surge também como uma forma de garantir algum grau de *permanência* da Administração, apesar das mudanças de Governo, e de *imparcialidade* dos funcionários.

Refere Cruz:

Em todos os países a definição e organização de um sistema de função pública assenta na escolha de um dos seguintes dois sistemas, separadamente ou em conjunto: o sistema de carreira e o sistema de emprego. No sistema de carreira, o ingresso na função pública baseia-se numa opção em que o funcionário escolheu consagrar a sua vida ao serviço do Estado e este, por sua vez, deve assegurar aos seus agentes uma hierarquia de posições funcionais que os mantenham motivados ao seu serviço...O sistema de emprego está mais ligado na origem ao *spoils system* dos Estados Unidos da América que permitia ao partido no poder reservar os empregos públicos à sua clientela. Os dois sistemas, porém, subsistem, sendo o último mais utilizado na ocupação de altos postos à discricção do Governo (Cruz, 2002:155-156).

Determinantes do recuo do modelo estatutário

Assiste-se modernamente ao recuo do sistema de carreira em benefício do sistema de emprego, no entanto essa evolução tem determinantes que nada têm a ver com o desejo de (re) introduzir o *spoils system*, mas sim com i) o interesse em recrutar dirigentes profissionais, designadamente com experiência de gestão empresarial; ii) a falta de justificação para o alargamento do modelo estatutário, e do sistema de carreira, a todas as actividades que progressivamente passaram a ser asseguradas pelo Estado.

Refere a este propósito Moura que

a massificação de efectivos inerentes às múltiplas e novas funções estaduais veio abrir as “portas” da Administração a um conjunto elementos cujas funções não contendem com o exercício da autoridade e que não se diferenciam das que poderiam desenvolver no sector privado, quebrando o equilíbrio até aí existente – uma vez que a particularidade do regime jurídico dos funcionários públicos decorria da circunstância de exercerem funções distintas das desempenhadas pelos trabalhadores privados – e lançando definitivamente a discussão em torno da delimitação dos trabalhadores que devem estar sujeitos que devem estar sujeitos a um estatuto público” e que “esta similitude de funções permite que se comece a reivindicar para o âmbito estadual alguns direitos, sobretudo de natureza colectiva, reconhecidos à

generalidade dos trabalhadores privados, o que, associado à difusão dos ideais democráticos e à constitucionalização dos direitos fundamentais, acaba por alterar o figurino tradicional do emprego público. (Moura, 2004: 37-38).

Para o mesmo autor, esta evolução leva a equacionar a aplicação do direito laboral aos funcionários

a aproximação entre o trabalho público e o privado, decorrente fundamentalmente do reconhecimento de direitos colectivos no âmbito da relação de emprego público e do ingresso no universo estatal de um conjunto de efectivos que em muito se assemelham aos assalariados, permite que se comece a defender a obsolescência da teoria estatutária, que entende a função pública como um mundo distinto e distante do trabalho privado, e se questione a razão de ser do regime estatutário e qual o papel do funcionário no cenário social, nomeadamente se este não se terá convertido num mero trabalhador da Administração Pública e, nessa medida, se deve ou não a relação de emprego ser disciplinada pelo direito laboral (Moura, *idem*: 41).

A oposição entre modelo estatutário e modelo laborista poderá admitir uma solução de compromisso que leve a distinguir entre um *núcleo duro* do Estado, no qual a função pública manteria as características originárias, e um conjunto de sectores, a que por inércia, à medida que as funções do Estado se expandiam, foi aplicado o regime tradicional da função pública, e nos quais se passaria a adoptar um *regime de direito privado puro e simples* ou um *regime de direito privado modificado* para ter em consideração *obrigações especiais impostas pelo interesse público*.

Em nosso entender a questão pode não se colocar de forma tão simples uma vez que a aplicação do modelo laborista a relações antes reguladas pelo modelo estatutário poderá traduzir *estratégias de melhoria da condição dos funcionários*, desenvolvidas quer pelos próprios, quer pelo poder político, ou, pelo contrário, *estratégias de redução de direitos dos funcionários*, desenvolvidas pelo poder político.

O primeiro tipo de estratégias põe em causa a combinação, frequente no modelo estatutário, entre um regime de vinculação que garante segurança de emprego e a prática de remunerações mais baixas. Se são os funcionários a desenvolvê-las, visando igualizar condições com as grandes empresas, privadas ou públicas, vistas como entidades empregadoras de referência, podem almejar a obter *o melhor dos dois mundos*, na medida em que, mesmo com a adopção de um vínculo de direito privado, se verifica um grau de estabilidade contratual equivalente a um vínculo público definitivo. O próprio poder político pode acreditar que a Administração Pública pode atingir uma maior agilidade se a sua gestão for estruturada em moldes empresariais, ou simplesmente querer atrair quadros do sector empresarial, e aceitar praticar maiores remunerações a pretexto da introdução de um

modelo de relacionamento laboral nominalmente mais flexível. Neste caso haverá uma convergência de interesses com os funcionários.

No segundo tipo de estratégias é frequente pesarem exigências de redução da dimensão da Administração pública ou, pelo menos das despesas públicas, acreditando-se ser o regime estatutário dos funcionários um obstáculo à extinção ou privatização de organismos, ou à redução de efectivos e de remunerações e procurando-se introduzir um modelo de direito privado para facilitar esses objectivos.

As modificações do regime jurídico das relações de trabalho na Administração Pública são também frequentemente relacionadas com o desejo de abater o poder das “corporações”, ou seja, das classes profissionais que detendo conhecimentos profissionais especializados em sectores como os da Saúde, da Educação, da Justiça, das Obras Públicas, deteriam um excessivo controlo sobre o aparelho do Estado, sobretudo quando a lei garante a sua intervenção na determinação da composição dos órgãos de administração ou de direcção das entidades integradas na Administração. Em termos mais amplos, as reformas dos modelos de recrutamento de pessoal, designadamente de pessoal dirigente, visariam reduzir os poderes das burocracias e dos “mandarins”. Autores como Crozier (1963: 38), Pollit e Bouckaert (2004: 76-77) e Demmke (2006) referem-se à imagem negativa do funcionário junto da opinião pública (e, no caso do primeiro, entre muitos dos próprios funcionários). São em regra geradoras de popularidade as medidas que visam reduzir ou mesmo suprimir os seus “privilégios” em matéria de vínculos ou de protecção social. No entanto, fora da Administração Pública, seja no sector empresarial, seja nas próprias instituições sem fins lucrativos também existe fenómeno burocrático e algum grau de poder das classes profissionais. As burocracias profissionais, na tipologia de Mintzberg, não existem apenas na Administração Pública (Mintzberg, 1979: 348-379).

Leroy, tendo em mente o quadro da OCDE, ainda assinalava que as reduções de efectivos relevavam em geral do mito, sendo mais a não substituição dos efectivos que saíam que vinha a ser praticada mas pedia flexibilidade aos defensores do modelo tradicional: *“Si l’ on veut maintenir une Fonction publique de carrière, il faut rapidement réfléchir à une adaptation du statut qui soit compatible avec l’ autonomie des gestionnaires* (Leroy, 1996, 29). Giauque refere que nos actuais modelos de gestão do sector privado o pessoal é chamado a participar, trocar informação, envolver-se e tomar iniciativas, até riscos, sem influenciar a estratégia, fazendo esforços significativos para responder aos novos desafios sem ser compensados (pelo contrário, os salários reais tendem a cair) e que o processo de tomada de decisões se concentra, *dualizando-se* as organizações com o poder a remuneração e o *status* a crescer apenas da parte dos dirigentes. Com a

transposição deste modelo para o sector público, o envolvimento e o comprometimento do pessoal não está, no longo prazo, garantido (Giauque, 2003, 588- 589).

Do ponto de vista da nossa investigação têm relevância as modificações nas relações de trabalho na Administração Pública que se relacionem com a crença nas maiores virtualidades do modelo empresarial. As modificações que se prendam com a necessidade de viabilizar esforços de *downsizing* ou privatização de organismos, com o objectivo de reduzir efectivos ou diminuir despesas públicas, ou ainda com propósitos de combate aos alegados privilégios da função pública merecem atenção na medida em que quisermos apreender o contexto em que se processam as mudanças. É verdade que pode ser difícil em cada caso concreto, identificar com precisão as determinantes das modificações introduzidas.

Tendências europeias

Num estudo de 1994 inserido nos *Études Hors Série sur la Gestion Publique*, a OCDE analisa por um lado a remuneração nos sistemas de carreira, e os *contratos implícitos* que apontariam para uma maior ou menos vontade de garantir a permanência do funcionário na Administração Pública, e por outro as experiências de ligação da remuneração à *performance*, chamando a atenção para os riscos da sua utilização como instrumento de compensação por uma penosidade acrescida em detrimento da avaliação efectiva da qualidade da *performance*, e para os riscos da sua ligação ao autofinanciamento das entidades públicas, que poderá levar a uma compressão de outros custos com prejuízo da qualidade do serviço posta à disposição dos consumidores. O estudo, que se baseia em respostas de um grande número de países da OCDE que não incluem Portugal (que contudo realizara em 1989 uma profunda reforma do sistema retributivo) considera não ser possível identificar uma tendência e abstém-se de formular recomendações. De igual modo, põe em evidência que as políticas de redução de despesa levam a privilegiar a centralização da definição de condições de trabalho e a sua uniformização (OCDE, 1994).

No estudo comparativo *Public Management Reform – A Comparative Analysis* publicado inicialmente em 2000 e objecto de segunda edição em 2004, Pollit e Bouckaert referem que antes da introdução de reformas o regime básico da função pública se revestia de três características essenciais: i) um vínculo especialmente reforçado (*tenure*) e a integração numa carreira, encorajando o emprego para toda a vida, ii) estatutos e condições remuneratórias unificadas à escala nacional, e, quando objecto de negociação, negociadas também na mesma escala, iii) um sistema de atribuição de remunerações e de realização de

promoções que as fazia depender das qualificações de base, designadamente académicas, e da antiguidade.

Em contraposição, as reformas apostaram: i) num regime de vinculação mais próximo do sector privado, em regra com menor segurança, na contratação para posições concretas, encorajando entradas e saídas da Administração Pública, por forma a permitir que uma proporção cada vez maior de profissionais tenha experiência de fazer coisas de outra forma, ii) no fim do estatuto unificado de serviço público com descentralização das negociações colectivas e atribuição aos gestores do direito de contratar e despedir pessoal e negociar as respectivas condições de trabalho, iii) na introdução de elementos que façam depender as remunerações e as promoções da obtenção de resultados e do cumprimento de objectivos de curto prazo.

As medidas de *downsizing* ou de transferência da titularidade de organizações públicas para o sector privado tiveram sobretudo incidência em países como a Austrália, a Finlândia, a Nova Zelândia, o Reino Unido, os Estados Unidos da América. As que levaram a redução da segurança de emprego, em países como a Austrália, Nova Zelândia e Reino Unido. Nas décadas de 1980 e 1990 tiveram lugar reformas de gestão financeira em diversos países. Os autores apontam a França, a Alemanha e a Comissão Europeia como não tendo introduzido modificações significativas (Pollit e Bouckaert, 2004: 84-90).

Quase na mesma altura, o estudo do Instituto Europeu da Administração Pública *La fonction publique dans l' Europe des Quinze. Nouvelles tendances et évolution*, da autoria de Bossaert, Demmke, Momden e Polet discutia a coexistência de regimes de funcionários (geralmente em sistema de carreira) e de regimes de empregados (em “sistemas de características estruturais diferentes”, designação preferida pelos autores à de “sistemas de emprego”) sendo que a realidade de cada um dos países se encontrava em rápida mutação (Bossaert *et al*, 2001: 37-51).

Gualmini, referindo cinco vertentes em que a gestão de recursos humanos se têm inspirado nas empresas (flexibilidade contratual, maior mobilidade dentro da administração e com o exterior, reforço das nomeações políticas, descentralização do recrutamento e formação, extensão da negociação colectiva), destaca o desmantelamento radical do estatuto especial de função pública em Itália, operado logo em 1993, mas regista igualmente a pouca evolução em França, onde os Sindicatos reagiram imediatamente, e na Alemanha, onde o estatuto de 1949 continuou em vigor e se mantêm uma dualidade de regimes, um puramente estatutário, outro fazendo recurso à contratação de direito privado (Gualmini, 2007, 80-83).

Em Março de 2006, isto é, numa altura em que se procurava definir em Portugal um novo regime de vínculos e carreiras, a Direcção – Geral da Administração e Emprego

Público acolheu um Colóquio Internacional sobre Função Pública em que foram apresentadas comunicações sobre vários países e também, sobre o conjunto dos países da OCDE e sobre o conjunto de países da CEE, a cargo, respectivamente, de Pilichowski (OCDE, Direcção de Governança Pública e de Desenvolvimento Territorial) e de Demmke (Instituto Europeu de Administração Pública).

Pilichowski na sua comunicação "*Strategic Choices in Human Resources Management (HRM) in OECD Public Services*" distingue igualmente entre um *sistema baseado em carreira* (contratação no início de carreira, frequentemente com desenvolvimento de toda a vida profissional no serviço público, recrutamento através de credenciais académicas e de exame de ingresso, promoções baseadas em categorias) e um *sistema baseado em posições* (selecção dos melhores candidatos para cada posto, possibilidade de acesso a meio da carreira, recrutamento externo com promoção interna, maior abertura, ênfase na performance para efeitos de remuneração) não deixando de notar que alguns dos contratados em *regime de posição* [na literatura portuguesa fala-se de *sistema de emprego* ou de *regime de emprego*] acabam por desenvolver uma carreira de facto dentro da Administração Pública.

Para além da ênfase na *performance* individual Pilichowski considera útil a autonomia e a *accountability* das agências e retém duas dimensões de mudança: *delegação* e *individualização*. Para a autora, o *New Public Management* ou algumas medidas standardizadas têm tido as preferências. O *downsizing* será um mito mas os sistemas baseados na posição têm progredido. Portugal aparece nas estatísticas como tendo despesas orçamentais pesadas mas não é citado como caso de mudança nem se indica uma preocupação específica com o envelhecimento (Pilichowski, 2006).

Demmke, que na sua comunicação "*European trends in public employment conditions and status development*" utiliza os mesmos conceitos, aponta que na generalidade dos países da U E existem vínculos reforçados e vitalícios, relativa segurança de emprego, e, ou sistemas estatutários (caso de Portugal) ou sistemas de emprego com poucas diferenças. No entanto todos estariam cientes dos mesmos desafios e abertos à introdução de modificações. Refere o autor que o regime específico de função pública foi objecto de reformas mas só abolido nos Países Baixos, Suécia, Reino Unido, Estónia e Finlândia. Demmke não inclui Portugal nos países com um grande sector público (esse seria o caso da Suécia) ou com uma percentagem elevada de funcionários públicos (esse seria o caso da Grécia e de França, França) mas sim entre os que têm sistemas de carreira (tal como a Grécia, Espanha, Alemanha, França e Irlanda) e os que têm um sistema de gestão de recursos humanos centralizado (tal como a Suécia). A questão de saber se os professores deveriam ter um ou outro sistema tinha respostas diferentes de país para país.

Sistemas sem remuneração relacionada com a *performance* existiriam apenas na Grécia, em Portugal, no Luxemburgo, na República Checa, no Chipre, e na Irlanda (Demmke, 2006).

Note-se que para Pollit e Bouckaert, as experiências têm avaliações nem sempre satisfatórias, correndo-se o risco de encorajar o aparecimento de *yes-men* e de *yes-women*. Justifica-se, para estes autores, dar algumas garantias ao núcleo duro da função pública e contratualizar obrigações especiais tendo em conta o serviço público (Pollit e Bouckaert, 2004: 78-79). Também Pilichowski admite existirem riscos (Pilichowski, *idem*). Para Demmke (2006) a segurança é um importante elemento de recrutamento e retenção de pessoal (Demmke, *idem*). Foi referido no Colóquio de 2006 um encontro de Directores Gerais da área de pessoal dos diferentes países da União Europeia realizado no Luxemburgo em 2005 em que 21 países consideravam a segurança como uma protecção contra pressões individuais e políticas, só discordando 4 (Suécia, Reino Unido, Países Baixos, Latvia). O inteiro paralelismo do regime do sector público com o do sector privado era apenas defendido pela Dinamarca, Finlândia, Suécia e Reino Unido.

Dependendo as fronteiras entre funções enquadradas em modelo estatutário e em modelo laborista também das particularidades e dinâmicas políticas de cada país da União Europeia, é interessante ver que tanto a Comissão Europeia como o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias acabaram por, ainda que indirectamente, se pronunciarem sobre a matéria a propósito do cumprimento do Artigo 39º do Tratado CE, que estabeleceu o princípio da livre circulação dos trabalhadores no interior da Comunidade Europeia, o que implicaria a abolição de toda e qualquer discriminação, fundada sobre a nacionalidade, entre os trabalhadores dos Estados membros, no que diz respeito ao emprego, à remuneração, e às outras condições de trabalho.

O nº 4 desse artigo abriu uma excepção para os empregos na Administração Pública mas tanto o Tribunal como a Comissão entenderam interpretar restritivamente tal excepção. O Tribunal, por um lado rejeitou a *abordagem institucional* (indivisibilidade do estatuto da instituição e do seu pessoal) em favor da *abordagem funcional* (relevância do posto de trabalho para os interesses do Estado) por outro estabeleceu que só seriam de considerar características de actividades específicas da função pública os postos de trabalho que comportassem uma participação no exercício do poder público ou a responsabilidade pela salvaguarda dos interesses gerais do Estado ou das outras colectividades públicas. A Comissão entendeu que as excepções ao princípio da livre circulação só deveriam abranger as forças armadas, a polícia e outras forças de manutenção da ordem, o aparelho judiciário, as autoridades fiscais, o corpo diplomático, e certos postos de trabalho em ministérios do Estado, autoridades regionais, autoridades locais, bancos centrais e em outros organismos públicos em que os deveres da função englobassem o exercício da autoridade do Estado.

Segundo o estudo do Instituto Europeu de Administração Pública em que nos baseámos para fazer esta referência Portugal considerava integrados no núcleo restrito da função pública reservado a nacionais apenas os diplomatas, a polícia, as forças armadas e os magistrados, ou seja um elenco muito menor de funções do que o admitido pelas próprias autoridades comunitárias (Bossaert *et al*, 2001).

Cabe ainda neste passo referir brevemente o lugar dado à negociação colectiva na determinação das condições de trabalho na função pública. O estudo de 1994 da OCDE anteriormente referenciado identifica práticas que oscilam entre a *regulamentação unilateral pelo empregador* e *uma regulamentação pelo empregador na base de regras fixas*, auto-vinculativas, e do ponto de vista do relacionamento com os sindicatos, entre uma *negociação colectiva com algum grau de efectividade* e o *simples direito de apresentar as suas razões* a uma entidade independente encarregada de realizar estudos e de formular propostas. As soluções existentes à data reflectiam as características nacionais em termos de regulação das “relações industriais” (isto é, em termos mais amplos, das relações colectivas de trabalho), não deixando o estudo de assinalar que de forma geral o poder dos sindicatos no sector privado se encontrava em declínio e que o sector público aparecia como um *último reduto*. A persistência de soluções baseadas na regulamentação unilateral pelos empregadores estaria ligada não só a razões históricas mas às necessidades das políticas de restrição de despesas (OCDE, 1994).

5.3. Progresso das concepções sobre relações laborais.

5.3.1. Estado Novo. Modelo estatutário não uniforme e não universal.

O regime no Estado e nos sectores paraestatais

O regime de função pública vigente no Estado Novo preenchia, no essencial as características de um regime tradicional, consagrando uma vinculação praticamente vitalícia², vigorando para a definição de remunerações um sistema de letras que aliás se manteria no essencial até 1989, e sendo reconhecido um direito à aposentação sem carácter absoluto, uma vez que, apesar da efectivação de descontos, podia ser retirado por medida disciplinar. As pedras básicas deste regime datam do início do processo de

² Extensivo aos cargos dirigentes (os directores gerais substituídos eram geralmente colocados como inspectores gerais).

institucionalização do Estado Novo³ (vínculos e letras) ou mesmo do período da Ditadura Nacional, entre 1926 e 1933, já com Salazar no Ministério das Finanças (aposentações)⁴, tendo tido os funcionários públicos de contribuir para a consolidação orçamental efectuada nessa altura através do imposto de salvação pública, que retirava 10 % ao seu vencimento.

O regime definido para os funcionários não era de aplicação universal, mesmo dentro da Administração Central como mostram inúmeros diplomas de extensão de benefícios a certos grupos de pessoal de certos organismos - parte do pessoal do então denominados *corpos administrativos* estava integrado num quadro externo do Ministério do Interior, dito Quadro Geral Administrativo, reflectindo a menoridade dos ditos corpos administrativos que não eram autarquias locais independentes como hoje as concebemos (apesar de a designação *autarquia local* ser empregue na Constituição de 1933, no ensino de Marcelo Caetano e nos trabalhos do Instituto Português de Ciências Administrativas) e estavam limitados nas contratações para os seus quadros privativos (distinguia-se aliás entre funcionalismo público e funcionalismo administrativo). O funcionalismo ultramarino regia-se por regras próprias. Existiam regimes de direito privado para organismos paraestatais ou integrados na organização corporativa.

Interessa compreender como se coloca, nesta época, a questão do exercício de funções em regime de prestação de serviços. Para Teles a sua raiz está no assalariamento consentido ao Estado para os “operários, simples trabalhadores e outros indivíduos que exerçam idênticas funções” e para o “pessoal menor” por diploma de 1936⁵ e constituiria a “versão administrativa do contrato de serviço salariado regulado no Código Civil de 1867, caracterizado pela forma de remuneração, estipulada por hora ou por dia útil de trabalho, embora podendo ser paga à semana” (na Administração Pública, também à quinzena e ao mês). O autor considera que, apesar de o “contrato de serviço salariado” já não aparecer no Código Civil de 1966 (que apenas distingue entre contrato de prestação de serviços e contrato de trabalho) a prestação eventual de serviços que veio a conhecer uma grande dimensão no Estado português no fim do Estado Novo e posteriormente ao 25 de Abril traduz a persistência da figura do assalariamento, aplicada não só ao trabalho manual como ao trabalho intelectual (Teles, 1981). Cabe dizer que não estamos ainda perante um fenómeno como o actualmente qualificado de *falsos recibos verdes* pois que a relação que na altura se verifica é assumidamente uma forma de trabalho dependente, com plena cobertura legal, sendo o prestador de serviços pago através de um documento a apresentar ao Banco de Portugal enquanto Caixa Geral do Tesouro.

³ DL 26 115, de 23-11-35.

⁴ DDffll 16 667 e 16 669, de 27-3-1929.

⁵ DL 26 334, de 4-2-1936.

Vigorou durante todo o Estado Novo a proibição de sindicalização dos funcionários públicos consagrada no Estatuto do Trabalho Nacional⁶, Título II (A propriedade, o capital e o trabalho), Capítulo III (Do trabalho), Alínea d) (Do trabalho por conta do Estado):

Art. 35º Os funcionários públicos estão ao serviço da colectividade e não de qualquer partido ou organização de interesses particulares, incumbindo-lhe acatar e fazer respeitar a autoridade do Estado.

Art. 36º Estão sujeitos à disciplina prescrita no artigo anterior os operários dos quadros de serviços públicos, os empregados das autarquias locais e corporações administrativas, e bem assim os que trabalham em empresas que explorem serviços de interesse público.

Art. 37º A suspensão concertada de serviços públicos ou de interesse colectivo importará a demissão dos delinquentes, além de outras responsabilidades que a lei prescrever.

Art. 38º Aos empregados e aos operários dos quadros permanentes do Estado e e dos corpos e corporações administrativas é garantido o direito ao lugar durante o período em que forem obrigados a prestar serviço militar.

Art. 39º Aos funcionários do Estado, dos corpos e corporações administrativas, bem como aos operários dos respectivos quadros permanentes, é vedado constituírem-se em sindicatos privativos ou fazer parte de quaisquer organismos corporativos.

§ único. Aos funcionários do Estado, dos corpos e corporações administrativas que exerçam profissões livres é contudo permitido fazer parte de organismos corporativos da respectiva profissão, mas nesta última qualidade e não reconhecendo o Estado capacidade aqueles organismos para com ele tratarem dos interesses dos mesmos como funcionários⁷.

Estes funcionários, a quem o Estado Novo proibia que se concertassem para defender os seus interesses, quis a Reforma Administrativa, esboçada desde o fim da década de 1950 e acelerada na segunda metade da década de 1960, defendê-los por a própria reflexão feita no âmbito da preparação dos Planos de Fomento ter reconhecido a necessidade de motivar os quadros (Gonçalves, 1999). Assiste-se assim a um progressivo alargamento de âmbito de alguns aspectos do regime geral dos funcionários, incluindo do regime de protecção social, a servidores da Administração Central sujeitos a enquadramentos específicos, e aos servidores da Administração Local, à publicação de normas sobre quadros, categorias e outros aspectos do regime de função pública⁸, a uma melhoria de remunerações, que revestiu inicialmente a forma de atribuição em 1966 de um “subsídio eventual de custo de vida”, só integrado quatro anos depois nos montantes das

⁶ DL 23 548, de 23-9-1933.

⁷ A bem da verdade, deve dizer-se que a I República, a qual pelo Decreto de 6 de Dezembro de 2010 de Brito Camacho reconhecera em geral o direito à greve (punida pelo Código Penal de 1886), a interdito à função pública sob pena de “demissão ou despedida do serviço” (Costa e Marcos, 2010: 64-65).

⁸ DL 49 031, de 27-5-1969.

pensões de aposentação, reforma e invalidez⁹; e a uma - a revisão dos mecanismos de protecção social, sendo de destacar a aprovação em 1972 do Estatuto da Aposentação¹⁰ o qual alargou a obrigatoriedade de inscrição na Caixa Geral de Aposentações, reforçou a base contributiva da atribuição de direitos e definiu os limites mínimos para a aquisição destes direitos (65 anos como idade de aposentação, 40 anos como tempo de serviço exigido para o valor integral da pensão, e 15 anos como prazo de garantia), e em 1973 do Estatuto das Pensões de Sobrevivência¹¹ (a ADSE havia sido criada em 1963¹²). É também lançado em ligação com o Instituto Nacional de Estatística um *Inquérito – Inventário dos Servidores do Estado*, que nos dá a situação quanto a efectivos reportada a 1968.

Marcelo Caetano só assumiu a chefia do Governo em Setembro de 1968 mas, como reza a descrição das “Principais actividades do Instituto Português de Ciências Administrativas até fins de Fevereiro de 1969” apresentara em 24 de Julho desse ano na primeira sessão geral de trabalhos do recém-criado Instituto “uma comunicação acerca da problemática geral do estatuto do funcionalismo, seguindo-se-lhe animado debate”, tendo-se definido “como resultado, um plano sobre Problemas de Função Pública”, o qual foi ampliado na sequência de posterior auscultação dos sócios e abrangia todos os itens de um futuro estatuto (Mendes, 1969). Entretanto tem já a sua assinatura o diploma que em 1969 converte os CTT em empresa pública, o qual, confessando a necessidade de oferecer condições mais atraentes, abre a possibilidade de um regime de direito privado para o pessoal¹³ e, desde logo, define um sistema retributivo próprio, com transição em quatro anos para o regime fiscal dos trabalhadores por conta de outrem¹⁴, com manutenção do regime de aposentação. Todavia, e apesar de algumas movimentações proto-sindicais na Administração Pública a nível de médicos e de professores as restrições *de jure* e *de facto* à constituição de sindicatos não foram aliviadas nem sequer facilitada a actividade sindical em serviços objecto de transformação como os CTT, apesar de uma atenuação momentânea do controlo sobre os “sindicatos nacionais” já constituídos (Nunes, 2010: 118-133; Silva, 2007:228-232).

⁹ DL 47 137, de 5-8-1966, DL 49 031 e DL 385/70, de 18-8.

¹⁰ DL 498/72, de 9-11.

¹¹ DL 142/73, de 31-3.

¹² DL 45 002, de 27-4-1963.

¹³ Embora a formulação adoptada pelo diploma, que considera aplicável o artigo 36º do Estatuto de Trabalho Nacional, seja também compatível com a instituição de um regime de direito público privativo.

¹⁴ Só a partir de 1988 os funcionários públicos ficaram sujeitos a imposto profissional.

O emprego público antes da Revolução

Santos, no seu trabalho *Emprego Público: da Estabilidade à Incerteza - dissertação para obtenção do grau de Mestre em Administração e Políticas Públicas* apresentado em 2003, no qual ilustra de forma elucidativa a mecânica da regularização periódica de admissões, indica que a evolução do total de efectivos da Administração Central, que é de 25 558 efectivos em 1935 (fonte: Decreto-Lei 26115), 115 213 efectivos em 1968 (fonte: Inquérito do INE – Inventário dos Servidores do Estado), 313 880 efectivos em 1979, deixando as seguintes notas muito pertinentes:

Período de 1935 a 1968, coincide com as limitações inicialmente impostas pela “reforma de 1935”, nomeadamente ao definir restrições à admissão de novos efectivos incluindo, em certas situações, o corte de verbas e a baixa dos salários. As restrições acabaram mais tarde por entrar numa situação de abertura, cujos resultados reflectem-se, no crescimento sete vezes superior ao inicialmente referenciado na administração pública, com o crescimento médio de 5.187 efectivos ano. Este período é caracterizado por um crescimento controlado do aparelho administrativo do Estado.

O período de 1968 a 1979, caracteriza-se pelo rápido crescimento do emprego público com média de 15.939 efectivos ano, altura em que a taxa média de crescimento anual (tmca) atingiu o zénite. Situação explicável pela maior importância do Estado na intervenção social subjacente à noção de Estado Providência, que assume, a partir de 25 de Abril, a defesa da democracia social, nomeadamente a responsabilidade no processo de descolonização, garantindo o ingresso na administração pública dos funcionários e agentes da administração ultramarina. Este processo integrou no Quadro Geral de Adidos, de 1975 a 1979, cerca de 40 mil funcionários (Santos, 2003: 213).

Os números por Ministérios que o autor insere, devem, como o próprio sugere, ser lidos com cuidado, dada a falta de comparabilidade da estrutura orgânica dos vários Governos, sobretudo após 1974 e a saída entre 1968 e 1979 do pessoal dos CTT, que o autor também refere (Santos, *idem*: 212) No plano sectorial, é lícito admitir que são comparáveis os 15 814 efectivos de 1935 do Ministério da Instrução Pública, os 49 242 efectivos de 1968 do Ministério da Educação Nacional e os 130 821 efectivos de 1979 do Ministério da Educação e Investigação Científica. Já para a área da Saúde, que integrou até 1968 o Ministério do Interior, não são possíveis comparações.

No plano global também é mister observar uma atitude prudente. Santos chama a atenção para que os dados anteriores a 1996 (e supomos portanto que estes também) não incluem efectivos das forças armadas e de segurança, magistrados, bombeiros, contrato individual de trabalho, avença ou qualquer outro tipo de prestação de serviços. Os funcionários civis das forças armadas, só mais tarde sujeitos ao regime de funcionalismo

público, também não estarão incluídos, como pudemos confirmar consultando nós próprios o Inquérito de 1968. Nem os dos organismos de coordenação económica e dos serviços de previdência que serão reconhecidos como serviços do Estado após 1974. O autor terá incluído em 1968 neste ano apenas o pessoal do quadro, quando, só nos “Ministérios”, há 160 919 efectivos, sendo 27 047 contratados além do quadro e 17 498 assalariados.

Seria fundamental poder distinguir entre a evolução registada entre 1968 e o 25 de Abril de 1974 e entre esta data e 1979, para que se possa fugir à simplificação de se imputar o crescimento no período a um descontrolo das admissões por ocasião da mudança de regime. Tanto mais que, na medida em que os números citados não incluem o pessoal não pertencente aos quadros, tem de se admitir que uma parte do crescimento de efectivos registado entre 1968 e 1979 tenha a ver com a regularização, após Abril de 1974, de situações de prestação eventual de serviços constituídas nos anos anteriores. O que parece ser confirmado pelo reconhecimento em Novembro de 1974 do vínculo ao Estado, com equiparação de direitos ao pessoal do quadro, aos assalariados permanentes e aos assalariados eventuais *com mais de um ano de serviço* que satisfizessem necessidades permanentes de serviço e aos contratados em regime de prestação eventual de serviço ao mesmo tempo que se esboçam medidas de controlo de admissões¹⁵.

Acreditamos que o crescimento do pessoal em regime de prestação eventual de serviços se explica, mesmo antes desta Revolução, por um alargamento das funções do Estado sem reflexos na revisão dos quadros e no *orçamento ordinário* e que se materializava na contratação no dito regime através de verbas do *orçamento extraordinário*, sobretudo de verbas inscritas para a execução dos planos de fomento.

O conceito de funcionário era aliás diferente do que veio a ser posteriormente consagrado na lei. Conforme Moura recorda, Marcelo Caetano, no seu Manual de Direito Administrativo definia os agentes administrativos como “os indivíduos que por qualquer título exerçam actividade ao serviço das pessoas colectivas de direito público, sob a direcção dos respectivos órgãos” e o funcionário como “agente administrativo provido por nomeação vitalícia voluntariamente aceite ou por contrato indefinidamente renovável, para servir por tempo completo em determinado lugar criado por lei com carácter permanente, segundo o regime legal da função pública” (Moura: 2004: 56-57). Já com a Constituição de 1976 começa a fazer-se referência a *funcionários e agentes*, e a assimilar-se *funcionário* a titular do vínculo de *nomeação* e *agente* a titular de *contrato além do quadro* (a partir de 1989, a titular de *contrato administrativo de provimento*).

Não será de reproduzir aqui a aliás interessante discussão da constitucionalidade (face à actual Constituição) das várias sistematizações legais do regime da função pública

¹⁵ DL 656/74, de 23-11, alterado pelo DL 385/75, de 22-7.

feita por Moura, que assinala que “nesta matéria se deve fugir à fácil tentação de ditar a solução constitucional a partir do texto legal” (tentação a que nem sempre se terá resistido), mas devem ser retidas, pela sua importância doutrinária, a definição ampla de *agente administrativo* de Marcelo Caetano, que Moura afirma mais parecer corresponder ao conceito constitucional (da actual Constituição) de trabalhador da Administração Pública, e a própria definição, também ampla, de *funcionário*, que, como se percebe, cobre tanto o servidor provido em lugar de quadro como o contratado além do quadro mediante contrato indefinidamente renovável. Aliás o *contrato de trabalho em funções públicas* da actualidade, após a reforma da vinculação em 2008, está próximo da referida definição ampla de funcionário.

5.3.2. Revolução de Abril e consolidação do regime democrático. Alargamento da aplicação e reforço do modelo estatutário.

A integração no modelo estatutário

A Revolução de Abril de 1974 trouxe, nos anos imediatamente subsequentes, uma evolução no sentido de um estatuto único para o funcionalismo público, designadamente da Administração Central e da Administração Local, embora com hesitações semânticas¹⁶ e com manutenção até do Quadro Geral Administrativo¹⁷. O volume de efectivos amplia-se, com o reconhecimento do vínculo ao Estado, com equiparação de direitos ao pessoal do quadro, aos assalariados permanentes e aos assalariados eventuais com mais de um ano de serviço que satisfizessem necessidades permanentes de serviço e aos contratados em regime de prestação eventual de serviço¹⁸ e pela sua posterior integração nos quadros, à medida que estes eram alargados, a integração do pessoal requisitado ao Fundo de Desemprego¹⁹; e o reconhecimento de vínculo ao Estado para os funcionários ultramarinos retornados.

¹⁶ O DL 268/74, de 21-6 e o DL 146/75, de 21-3 ainda falam de “funcionalismo público e administrativo” dizendo esta última designação respeito aos funcionários da Administração Local. O DL 332/74, de 20-8 prefere “servidores do Estado”, tal como a generalidade dos diplomas anteriores à revolução. Já o DL 294/75, de 16-6 e o DL 330/76, de 7-5 mencionam “trabalhadores da função pública”.

¹⁷ No qual houve aliás que integrar funcionários das federações de municípios e de serviços municipalizados afectos à distribuição de electricidade entretanto transferida para a EDP.

¹⁸ DL 656/74, de 23-11, alterado pelo DL 385/75, de 22-7.

¹⁹ DL 487/75, de 4-9.

É reformulado o regime de pessoal de outros sectores, como os portuários, aproximando-o do regime de função pública embora em certos casos com aplicação subsidiária do regime de direito privado²⁰ e integrado no regime de função pública o pessoal de organismos de coordenação económica, das corporações²¹, e de alguns outros organismos corporativos, dos serviços médico-sociais da previdência, dos próprios serviços das Caixas de Previdência, das Casas do Povo e das Casas dos Pescadores (podendo o pessoal dos serviços médico-sociais²² e da previdência²³ optar entre os dois regimes).

No plano retributivo são introduzidos substanciais aumentos nos valores das remunerações, com a progressiva aquisição do princípio da sua actualização anual em ligação com a aprovação do Orçamento Geral do Estado e a generalização das diuturnidades²⁴, assistindo-se mais tarde a introdução de reajustamentos de letra significativos e à criação de regimes retributivos fora das letras.

No plano da protecção social opera-se a revisão, em 1979, do Estatuto da Aposentação, alterando-se os limites mínimos para a aquisição do direito a esta (60 anos como idade de aposentação, 36 anos como tempo de serviço exigido para o valor integral da pensão, e 5 anos como prazo de garantia), e o Estatuto das Pensões de Sobrevivência²⁵.

Sobre o alargamento e consolidação do modelo estatutário, as nossas observações concordam com as de Rocha:

O crescimento da burocracia na Europa está associado, como nos U.S.A. [sic], à expansão do papel do Estado no pós-guerra, enunciando-se também outras razões, mais caracteristicamente europeias, como a centralização administrativa, a instabilidade governamental, a fraqueza dos parlamentares e a debilidade dos partidos políticos. Neste universo de descontinuidade do sistema político, a burocracia ganha legitimidade acrescida, pois tem a seu cargo a continuidade de funcionamento do Estado...A seguir ao colapso do 'Estado Novo, em 25 de Abril de 1974, houve uma reacção...o modelo de Estado Administrativo perdurou, pelo menos, por mais dez anos. Esta continuidade foi possível devido à instabilidade governamental, debilidade do Parlamento e fraqueza dos partidos políticos e, principalmente, à fraqueza das políticas sociais do Estado. O 'Estado de Welfare' tinha começado a delinear-se nos últimos anos do 'Estado Novo' mas o grande salto deu-se a seguir ao 25 de Abril de 1974; daí o aumento dos funcionários públicos e a importância dos

²⁰ Caso do Instituto Nacional de Pilotagem de Portos, para cuja criação pelo DL 361/78, de 27-11, foi necessário extinguir a Corporação Geral de Pilotos e as corporações e secções locais de pilotos.

²¹ DL 707/75, de 9-2.

²² DL 124/79, de 10-5. O DL 195/90, de 21-9 viria a conceder um novo período para opção, atentos os inconvenientes da coexistência de regimes.

²³ Prt. 193/79, de 21-4, sendo também pertinente o DL 278/82, de 20-7.

²⁴ DL 330/76, de 7-5.

²⁵ DL 191-A/79 e DL 191-B/79, ambos de 25-6.

tecnoburocratas, nos quais se incluiu o alto funcionalismo e os gestores públicos. Trata-se de um fenómeno semelhante ao ocorrido na Europa, só que em Portugal teve lugar cerca de três décadas mais tarde (Rocha, 2001: 30-31).

Tal como no anterior regime, e segundo a Constituição de 1976, o funcionalismo serve o interesse público, embora agora a definição de interesse público se baseie na lei (“Os funcionários e agentes do Estado e das demais entidades públicas estão exclusivamente ao serviço do interesse público, tal como é definido, nos termos da lei, pelos órgãos competentes da Administração”) e tal não seja incompatível com a pertença a sindicatos e até a partidos (“Os funcionários e agentes do Estado e das demais entidades públicas não podem ser prejudicados ou beneficiados em virtude de quaisquer direitos políticos previstos na Constituição, designadamente por opção partidária”)²⁶. De notar que em alguns dos países do espaço comunitário a situação quanto à filiação política de funcionários e quanto a alguns direitos sindicais, como o direito à greve, não era tão favorável como o é ainda em Portugal (Bossart *et al*, 2001: 17-20, 211-213). E se em Portugal é francamente favorável, o caminho veio a ser original.

Direitos sindicais garantidos por omissão

De facto, o estabelecimento da liberdade sindical materializa-se e consolida-se sobretudo através da *não publicação* de leis específicas para a actividade sindical, a greve, a contratação colectiva. A Lei Sindical de 1975 que aponta para legislação específica (“Lei especial regulará o exercício da liberdade sindical dos servidores do Estado, das autarquias locais e dos institutos públicos que não sejam empresas públicas ou estabelecimentos de natureza comercial ou industrial”)²⁷ e a Lei da Greve de 1977 (“1. É garantido o exercício do direito à greve na função pública. 2. Sem prejuízo do disposto no número anterior, o exercício do direito à greve na função pública será regulado no respectivo estatuto ou diploma especial”)²⁸ poderiam ter dado cobertura a uma regulamentação restritiva. De forma que a aplicação, na prática (e até 1999!²⁹) do regime geral de constituição das associações sindicais, de exercício da actividade sindical, dos créditos de faltas de representantes sindicais, de greve, terá favorecido o movimento sindical da função pública (Nunes, 2010: 118-129).

²⁶ CRP, Artigo 270º.

²⁷ DL 215-B/75 de 30-4, Artigo 50º.

²⁸ L 65/77, de 26-8, Artigo 12º.

²⁹ DL 84/99, de 19-3.

A contratação colectiva por parte dos institutos públicos foi quase desde o início condicionada a autorização governamental e ficou restrita aos casos de titularidade de contrato individual de trabalho. No regime de função pública a publicação em 1984 pelo Governo do Bloco Central, da primeira Lei de Negociação Colectiva³⁰ integrada num pacote restritivo, circunscreveu praticamente a negociação à fixação de remunerações e remeteu a generalidade das matérias relativas a condições de trabalho para simples participação. Aliás a figura da negociação colectiva aparece mais como uma expressão do direito constitucional de participação na legislação do trabalho do que do direito também constitucional à contratação colectiva (Gonçalves e Cruchinho, 2011).

O pessoal das empresas nacionalizadas, que, de forma geral, são integradas no regime jurídico de empresa pública previsto nas “Bases Gerais” de 1976 mantém o regime do contrato individual de trabalho e o pessoal dos organismos da Administração Pública convertidos em empresas públicas passa de modo geral ao regime do contrato individual de trabalho mantendo o regime de protecção social da função pública. Nas empresas públicas, quase todas grandes empresas públicas sectoriais, os sindicatos adquiriram posições fortes e conseguiram negociar Acordos de Empresa bastante favoráveis.

Numa altura em que tudo parecia possível, esteve em cima da mesa a ideia de *um regime de função pública que reunisse o melhor dos dois mundos* – a *estabilidade* do modelo estatutário da função e as *remunerações* das empresas públicas, como ficou indiciado em 1977, por deliberação da maioria dos grupos parlamentares (em governo minoritário do Partido Socialista), e sob proposta do Partido do Centro Democrático e Social (CDS), numa Lei que operou a ratificação com emendas de um diploma sobre remunerações da função pública:

Artigo Único. A Assembleia da República ratifica o Decreto-Lei n.º 923/76, de 31 de Dezembro, e adita-lhe dois novos artigos, com a seguinte redacção: Art. 5.º-A - 1. O Governo apresentará à Assembleia da República, ouvidas as organizações de trabalhadores da função pública, no prazo de seis meses, uma proposta de lei contendo as bases gerais de reestruturação das carreiras e do Estatuto da Função Pública. 2. A proposta de lei referida no número anterior deverá corrigir os eventuais desequilíbrios de vencimentos entre os trabalhadores da função pública que exerçam idênticas funções. 3. A mesma proposta de lei deverá ainda conter uma nova tabela de vencimentos, que terá efeitos a partir de 1 de Janeiro de 1978 e que tenderá para a progressiva correcção dos desequilíbrios de vencimentos existentes entre os trabalhadores da função pública e os trabalhadores das empresas públicas e nacionalizadas.

³⁰ DL 45-A/84, de 3-2.

Art. 7.º A revisão do presente diploma será obrigatoriamente precedida de consulta aos sindicatos dos trabalhadores da função pública³¹.

No ano seguinte formar-se-ia um governo PS / CDS, publicar-se-iam pacotes de austeridade, far-se-ia pela primeira vez apelo ao Fundo Monetário Internacional (FMI), e estes devaneios foram abandonados. Registe-se no entanto que à procura de um estatuto remuneratório próximo do das empresas está também subjacente à criação dos primeiros *institutos públicos quase empresariais*, a cujo pessoal é em alguns casos aplicável o regime remuneratório dos contratos colectivos de trabalho da banca ou dos seguros. Em geral trata-se de consagrar soluções que têm em conta que os colaboradores das estruturas preexistentes se encontravam já vinculados por contrato individual de trabalho (Instituto Nacional de Seguros, mais tarde Instituto de Seguros de Portugal, e IFADAP, portos, pessoal técnico e artístico do Teatro Nacional de D. Maria II e da Companhia Nacional de Bailado). O primeiro caso de instituto público quase empresarial criado de raiz com recurso ao contrato individual de trabalho como forma de atrair pessoal é, em 1977, o Instituto de Investimento Estrangeiro³², e o primeiro caso de instituto público reestruturado com mudança de regime de pessoal e previsão de opção entre regimes é, em 1985 e ainda sob o Governo do Bloco Central, o do Instituto de Emprego e Formação Profissional³³

Emprego público a seguir à Revolução

Um modelo estatutário em consolidação (apesar de nunca ter sido aprovada a Lei de Bases da Função Pública anunciada em 1977), um número de efectivos em constante crescimento, pressões salariais acrescidas, são factores que obrigam a políticas de contenção e mesmo a políticas restritivas. Desde 1974 apareceram mecanismos de recolocação de pessoal para os funcionários ultramarinos, quer para pessoal libertado por extinções e reestruturações de diversas entidades³⁴. Em 1979, 1982 e 1984, regista-se a publicação de pacotes de legislação sobre função pública, sempre preparados pela Secretaria de Estado / Ministério da Administração Pública / Reforma Administrativa, por vezes precedidos ou complementados por diplomas isolados com alcance significativo, sendo que de modo geral se traduz cada um deles numa nova regulação, quando não repetição, dos aspectos abrangidos pelo anterior.

³¹ L 47/77, de 8-7.

³² DL 348/77, de 29-4 e D. Reg. 52/77, de 24-8.

³³ DL 247/85, de 12-7.

³⁴ DL 294/76, de 24-4, DL 819/76, de 12-11 e DL 261/83, de 16.6.

O primeiro pacote de legislação de função pública que encontramos nos Governos Constitucionais foi publicado no Governo Mota Pinto, IV Governo Constitucional, II dos denominados governos de iniciativa presidencial que na generalidade reforça o modelo estatutário, alarga direitos, designadamente, como já referimos, em matéria de aposentação e permite revalorizações remuneratórias³⁵.

Em 1980 e 1981, os VI e VII Governos Constitucionais (primeiros Governos da Aliança Democrática), aprovam diplomas de condicionamento de admissões e outra legislação³⁶, renunciando já o pacote de 1982, aprovado pelo IX Governo Constitucional, III Governo da Aliança Democrática, II Governo de Francisco Balsemão³⁷. O elenco das medidas aprovadas neste pacote incluiu praticamente toda a tipologia de medidas que, sem porem em causa o modelo estatutário e a inerente segurança no emprego, viriam a ser recorrentemente enunciadas no futuro para controlar o aumento de efectivos da Administração Pública. É deste momento que data o primeiro diploma que visa criar um sistema de informação de gestão de pessoal, é aqui que, assumindo claramente a existência de excedentes na Administração Pública se institucionalizam os Quadros de Efectivos Interdepartamentais (QEI) que ficam a coexistir com o Quadro Geral de Adidos.

O pacote legislativo de 1984³⁸, publicado sob o Governo do Bloco Central, retomando medidas anteriores, visa condicionar as admissões e, na linha da experiência do Quadro Geral de Adidos, que é extinto, continua a apontar para os Quadros de Efectivos Interdepartamentais como forma de reafecção de pessoal entre organismos³⁹.

Em 1985 assiste-se à publicação de um diploma sobre carreiras⁴⁰ (que aponta para a publicação, nunca concretizada, de um novo Decreto Regulamentar sobre classificação de serviço^{41 42} e para o estabelecimento de quotas relativas às classificações de serviço mais elevadas) e de um diploma permissivo do recurso à contratação a prazo na Administração

³⁵ DL 191-A/79, DL 191-B/79, DL 191-C/79 e DL 191-D/79, todos de 25-6, DL 191-E/79 e DL 191-F/79, ambos de 26-6.

³⁶ Por exemplo DL 35/80, de 14-3, e DL 140/81, de 30-5.

³⁷ DL 163/82, DL 164/82, DL 165/82, DL 166/82, DL 168/82, DL 170/82 e DL 171/72, todos de 10-5.

³⁸ DL 41/84, DL 42/84, DL 43/84, DL 44/84, DL 45/84 e DL 45-A/84, todos de 3-2.

³⁹ O Quadro Geral de Adidos é extinto.

⁴⁰ DL 248/85, de 15-7.

⁴¹ A classificação de serviço seria inicialmente regulada pelo DReg. 57/80, de 10-10 e depois pelo DReg. 44-B/83, de 1-6. Este último manter-se-ia em vigor até 2004.

Pública⁴³. A Comissão Interministerial para a Reestruturação da Administração Pública (CIRAP) suscita, como já referido, dois diplomas sobre extinção de serviços, tendo num deles sido instituídas regras a aplicar às extinções de serviços que viessem a ser definidas futuramente, designadamente o trânsito para os quadros de efectivos interdepartamentais, criados em todos os Ministérios, de todos os agentes que, *prestando serviço em regime de subordinação à hierarquia, exercessem funções que satisfizessem necessidades permanentes dos serviços e que se encontrassem em efectividade de funções há pelo menos três anos com carácter de continuidade*⁴⁴.

5.3.3. Governos de Cavaco Silva. Novo sistema de vínculos, carreiras e remunerações consolida o modelo estatutário e valoriza os funcionários.

O ciclo dos governos de Cavaco Silva é ainda um ciclo de consolidação do modelo estatutário, embora só a partir do XI Governo Constitucional (primeiro de maioria absoluta) se equacionem alterações significativas no regime da função pública. As Finanças, que “herdaram” a Direcção-Geral da Administração Pública continuaram nos primeiros anos do ciclo a apoiar-se na Direcção-Geral da Contabilidade Pública para acompanhamento das questões de pessoal, e foi ao Secretariado para a Modernização Administrativa que o Primeiro Ministro veio a confiar a preparação e negociação dos diplomas que haviam de reformular o regime da função pública (não autorizando contudo a sua participação na gestão operacional), o que, para efeitos de negociação, obrigou a promover a sua directora, Isabel Corte-Real, a Subsecretária de Estado e depois a Secretária de Estado.

Sob aquele Governo foram publicados, entre outros diplomas sobre regime de pessoal, três diplomas fundamentais, estes todos em 1989: um decreto-lei elaborado ao abrigo de autorização legislativa, configurando uma nova lei de bases da função pública, e dois decretos-lei de desenvolvimento do primeiro, relativos respectivamente ao regime retributivo e ao regime jurídico de emprego público⁴⁵. Não se verifica a clássica publicação em pacote, aliás matérias como o horário de trabalho na Administração Pública e o regime de concursos haviam sido já abrangidas por diplomas publicados no ano anterior.

A perspectiva não é de *reação conjuntural*, mas de *reforma estrutural*. Este conjunto de diplomas quis claramente construir para durar. Por um lado, insistiu na consolidação do regime estatutário, prevendo a existência de três vínculos: i) a *nomeação* para lugar de quadro (não deixando de tentar uma aproximação semântica à vinculação de direito privado,

⁴³ DL 280/85, de 22-7.

⁴⁴ DL 100-A/85, de 8-4, e DL 210/85, de 24-6.

⁴⁵ DL 184/89, de 2-6, DL 353-A/89, de 16-10 e DL 427/89, de 17-12.

ao passar a referir-se a *nomeação por tempo indeterminado* em vez de *nomeação vitalícia*); ii) o *contrato administrativo de provimento*, em condições bem delimitadas (estágios, corpos especiais, regimes de instalação); iii) o *contrato de trabalho a termo certo* (já previsto, como referimos, desde 1985), apontando-se para a celebração de contratos a termo certo como via para a regularização de numerosas situações de facto entretanto constituídas em completo desprezo pela legislação restritiva de admissões. Por outro, no plano das carreiras e remunerações, após a publicação de um livro branco da responsabilidade de uma comissão liderada por António de Sousa Franco (Comissão para o Estudo do Sistema Retributivo da Função Pública, 1987), pôs fim ao sistema de letras, instituindo uma separação entre regime geral e corpos especiais, criou um *Novo Sistema Retributivo* (N.S.R.) em que para além da progressão por categorias se prevê uma progressão remuneratória (por escalões) dentro de cada categoria em função da antiguidade e, nominalmente, da classificação de serviço, podendo o valor da remuneração do último escalão de uma categoria ultrapassar o valor dos primeiros escalões da categoria seguinte e procurou pôr fim às remunerações acessórias associadas ao exercício de funções em determinados Ministérios, como o da Justiça e o das Finanças.

No que diz respeito ao *Novo Sistema Retributivo*, a orientação seguida é ainda hoje reiteradamente defendida pela responsável pela sua concepção e negociação com os sindicatos, Isabel Corte-Real⁴⁶ (e criticada pelo Ministro das Finanças da altura, Miguel Cadilhe⁴⁷). Apesar do esforço de negociação com os sindicatos (Secretariado para a Modernização Administrativa, 1991) a proposta gerou controvérsia que terá tido reflexos negativos nos resultados do PSD nas eleições autárquicas de 1989 (o que não impediu a revalidação da maioria absoluta nas legislativas de 1991) e em dois sectores (Alfândegas e Ensino Superior) os movimentos grevistas tiveram grande amplitude⁴⁸.

O *Novo Sistema Retributivo* terá valorizado de facto, quaisquer que fossem as suas intenções, a antiguidade em relação ao mérito, criou uma “bomba de relógio orçamental” de marcha inexorável na medida em que a acumulação do tempo de serviço faria só por si aumentar os encargos orçamentais, introduziu um fortíssimo *incentivo à permanência* em funções públicas *com vista à maximização, quer do valor da remuneração, quer do valor da pensão de aposentação* (na medida em que o cálculo do seu valor continuou a basear-se, em regra, no último vencimento atingido) e *desincentivou quer a aposentação antecipada, que a saída voluntária da função pública, temporária ou definitiva*. Tem sido contraposto que

⁴⁶ Os vencimentos da função pública”, *Expresso* de 10 -6-2005.

⁴⁷ “Dívida pública: um lapso e algumas ideias”, *Público* de 8-2-2012.

⁴⁸ No primeiro caso as remunerações acessórias eram muito elevadas, no segundo caso pesou a desindexação à magistratura, revertendo uma medida adoptada em 1987.

o regime de diuturnidades até aí vigente teria um impacto semelhante e que a reforma pressupunha a capacidade de travar futuros reajustamentos e de conter a expansão de efectivos, o que não terá acontecido, conforme comprovou o Relatório da Comissão de Revisão do Sistema de Carreiras e Remunerações (2006). Pode ainda dizer-se que se pretendeu valorizar a *experiência* e não a *antiguidade*, mas nas condições concretas de aplicação desta legislação será impraticável fazer a distinção.

Reestruturar para conter encargos

Aparentemente ainda no ciclo dos Governos de Cavaco Silva foi sentida a necessidade de esboçar alguma reacção ao crescimento da despesa pública, como o indiciam a publicação da denominada *lei dos disponíveis*⁴⁹, apontando para a mobilidade forçada entre organismos públicos através designadamente de medidas de reestruturação, mas também com dispensa do pessoal reconhecidamente excedentário com recurso aos anteriormente criados Quadros de Efectivos Interdepartamentais, sendo certo que, como já referimos noutros capítulos, nos últimos anos do terceiro Governo de Cavaco Silva foram efectuadas diversas reestruturações de Ministérios.

Retira daqui aparentemente Rocha que o governo “optou pelo não envolvimento de funcionários no processo de reforma e mesmo pela sua hostilização através da Lei dos Disponíveis” (Rocha, 2001: 116). Há no entanto que ter presente que desta nova atitude, manifestada numa fase tardia do ciclo (o Ministro das Finanças Braga de Macedo, rosto da lei dos disponíveis seria rapidamente substituído), não decorreram nem a constituição de números significativos de *disponíveis*, nem medidas legislativas que fragilizassem os vínculos. A fase final do ciclo não deve fazer esquecer que globalmente as medidas adoptadas se traduziram num *reforço do modelo estatutário*. Aliás, e embora talvez esse efeito não tivesse sido previsto, o Código do Procedimento Administrativo veio proporcionar aos trabalhadores da Administração Pública uma arma no seu relacionamento com a Administração, tal como a instituição da Provedoria da Justiça já tinha feito afluir àquele órgão do Estado um grande número de queixas de funcionários.

O Instituto Europeu de Administração Pública, numa definição de sector público que inclui, é certo, as empresas públicas, atribui a Portugal um aumento de efectivos de 641 mil em 1989 para 772 mil em 1995, isto é, nos anos seguintes à aprovação da legislação base da função pública pelo segundo Governo de Cavaco Silva e portanto ainda dentro do ciclo dos governos deste, ou seja um aumento de 20 % que seria o maior dos verificados nos

⁴⁹ DL 247/92 de 7-11.

países membros da OCDE, num período em que o Reino Unido reduz em 30 % os seus efectivos (Bossaert *et al*, 2001: 52).

Sintomaticamente, a Lei do Orçamento para 1995 viria a conceder ao último dos Governos de Cavaco Silva, no seu último ano de mandato, uma autorização legislativa para rever os Decretos-Leis n.os 248/85, de 15 de Julho, 265/88, de 28 de Julho, e 184/89, de 2 de Junho, no sentido de a) Fazer reflectir o sistema de classificação de serviço, devidamente alterado, no processo de promoção e progressão nas carreiras e categorias de pessoal e na atribuição da menção de mérito excepcional; b) Simplificar o processo de atribuição da menção de mérito excepcional, em ordem a premiar o incremento da produtividade dos funcionários e a otimizar e racionalizar o processo de gestão dos recursos humanos da Administração; c) Permitir a contratação em regime de contrato individual de trabalho e sem sujeição a termo, de pessoal para exercer funções próprias das carreiras auxiliar e operária nos serviços e organismos da Administração Pública, para satisfação de necessidades permanentes de serviço⁵⁰.

Esta autorização não seria contudo utilizada.

Contrato individual de trabalho nos institutos públicos quase empresariais

Continuou entretanto a criação ou reestruturação de organismos por forma a tornar o contrato individual de trabalho o seu regime-regra de vinculação, datando deste período casos emblemáticos como o do Instituto Nacional de Estatística (INE), do IAPMEI e do ICEP, sendo que em todos o pessoal ao serviço no momento da reestruturação foi obrigado a optar entre este regime, melhor remunerado, e o regime da função pública, portanto entre remuneração e segurança, embora com a possibilidade de, sendo colocado em quadro fora do organismo ou no quadro de efectivos interdepartamentais, continuar em funções no organismo em regime de requisição. Pelo que podemos apurar através da consulta dos balanços sociais de 2005 a expressão dessas situações nesse ano era já meramente residual.

O enquadramento destes regimes de direito privado não ficou totalmente acautelado nos diplomas de 1989 que estabeleceram os princípios do emprego público, podendo o disposto sobre salvaguarda de regimes especiais

ao pessoal dos institutos públicos que revistam a forma de serviços personalizados ou de fundos públicos e dos serviços públicos abrangidos pelo regime aplicável às empresas públicas ou de contrato individual de trabalho, bem como das conservatórias, cartórios notariais e às situações identificadas em lei como regime de direito público privativo, aplicam-se as respectivas disposições estatutárias

⁵⁰ L 39-B/94, de 27-12.

ser lido como uma mera salvaguarda das situações preexistentes⁵¹ (Moura, 2004: 258-260).

Repare-se que em relação às empresas públicas se continua a aplicar o regime de contrato individual de trabalho não tendo as privatizações, depois de decididas, sido contestadas internamente às empresas envolvidas.

5.3.4. Governos de António Guterres. Um grande esforço de negociação.

Negociar para reforçar o modelo estatutário num contexto de regularização de admissões

O primeiro Governo de António Guterres constituiu-se na base de um programa que, sendo vago em matéria de gestão de pessoal, preconizava claramente a negociação com os Sindicatos: “Revisão da legislação sobre o direito à negociação e concertação social na administração pública, garantindo a audição das organizações sindicais nos mecanismos de gestão dos órgãos responsáveis pela reforma e modernização da Administração Pública”. Facilitando este desiderato, a *função Administração Pública* e a Direcção-Geral da Administração Pública saíram do Ministério das Finanças para a Presidência do Conselho de Ministros. Jorge Coelho, como Ministro Adjunto, e Fausto Correia, como Secretário de Estado da Administração Pública, vieram a negociar com as associações sindicais em treze mesas (que passaram a trinta e nove quando a discussão passou a realizar-se separadamente com a Frente Comum dos Sindicatos da Administração Pública, da área da CGTP, a FESAP - Frente Sindical da Administração Pública e o STE – Sindicato dos Quadros Técnicos do Estado, ambos da área da UGT) a legislação a produzir, cuja publicação decorreu até ao fim da legislatura 1ª Revisão da Lei da Negociação Colectiva, 2ª Emprego Público /Emprego Precário, 3ª Revisão do Regime de Carreiras e Cargos Dirigentes, 4ª Recenseamento Geral da Função Pública, 5ª Recrutamento e Selecção, 6ª Classificação de Serviço, 7ª Horário e Duração de Trabalho, 8ª Revisão do Regime de Férias, Feriados e Faltas, 9ª Carta Deontológica, 10ª Ajudas de Custo e Subsídios de Viagem e de Marcha, 11ª Serviços Sociais, 12ª Formação Profissional e 13ª Condições de Trabalho (Rocha, 2001 a:116).

Emerge de todo este processo, para além de uma nova regulação de algumas das matérias abrangidas pelos diplomas do ciclo precedente (como os concursos) sem se pôr todavia em causa o essencial do legislado sobre vínculos, carreiras e remunerações, um conjunto de legislação que, reforçando os direitos colectivos (através do alargamento das matérias sujeitas a negociação colectiva e já não a simples participação do diploma de

⁵¹ DL 184/89, Artigo 41º, nº 4.

1984⁵², e da publicação da primeira lei sindical da Administração Pública⁵³) não deixa de *consolidar o modelo estatutário*, mesmo quando se procura uma maior proximidade de soluções com os direitos e deveres inerentes ao regime de direito privado, o desmantelamento da legislação sobre disponíveis⁵⁴, uma nova oportunidade para a regularização de admissões após uma inicial conversão em contratos a termo / prorrogação dos existentes, definindo-se como critério *a correspondência das funções exercidas a necessidades permanentes dos serviços, com tempo completo, sujeição hierárquica e três anos de serviço*, abrindo-se sucessivos concursos restritos aos interessados que fossem perfazendo os três anos⁵⁵.

De registar ainda que se assiste à publicação de diplomas integrando em regime de função pública pessoal de estabelecimentos criados pelo Estado sem estatuto de Administração Pública ou por este adquiridos a entidades privadas. É certo que neste período fica previsto, conforme não deixou de assinalar Moura que “O pessoal que integra o grupo de pessoal auxiliar pode ser contratado sob o regime do contrato individual de trabalho, quando a duração semanal do trabalho não exceder dois terços do horário normal fixado para a Administração Pública, sendo obrigatoriamente inscrito no regime geral de segurança social, salvo se já estiver inscrito na Caixa Geral de Aposentações”⁵⁶, disposição que retoma parcialmente o estatuído na já citada autorização legislativa incluída na Lei do Orçamento do Estado de 1995 (Moura, 2004: 227),

Conforme Santos, no trabalho já referido, dá conta, esta evolução, a que se junta um crescimento de efectivos na Administração Autárquica que não trataremos no âmbito da nossa investigação, levará a ultrapassar em 1999 a barreira dos 700 000 efectivos, registando o recenseamento 716 418 efectivos, incluindo as regiões autónomas. Segundo o mesmo autor, na Administração Central os 313 820 efectivos assinalados em 1979 serão 384 448 em 1996, 500 535 em 1996 (incluindo é certo 70.623 efectivos das forças armadas e de segurança) e 566 548 em 1999, incluindo 81.698 efectivos correspondentes a forças armadas, forças de segurança, magistrados, bombeiros, contrato individual de trabalho, avença ou qualquer outro tipo de prestação de serviços (Santos, 2003: 212-219).

⁵² L 23/98, de 26-5.

⁵³ DL 84/99, de 19-3.

⁵⁴ DL 14/97, de 7-7, DL 493/99, de 18-11 e DL 535/99, de 13-12.

⁵⁵ DL 81-A/96, de 21-6 e DL 195/97, de 31-7.

⁵⁶ N° 2 do Artigo 11° - A (Contratação de pessoal sob o regime do contrato individual do trabalho), aditado ao DL 184/89 pela L 25/98, de 26-5 sendo que o n° 1 deste novo artigo estabelece que “As actividades de limpeza nos serviços e organismos da Administração Pública podem ser asseguradas através da contratação de serviços com empresas”.

Ainda segundo Santos, do conjunto do pessoal recenseado em 1999, 80, 7 % pertenceria aos *quadros*, e entre os restantes 19,3 % estariam 8,5 % em *contrato administrativo de provimento* (forma de vinculação de direito público não necessariamente precária), 6, 4 % em *contrato a termo* e 1,3 % em *contrato de prestação de serviços*. Haveria ainda 1,8 % em *contrato individual de trabalho* (que não consideramos corresponderem a situações de precariedade), e 1, 3 % em “outra situação” (Santos, *idem*: 220).

Experiências de transição para contrato individual de trabalho menos exigentes

Continua a assistir-se neste período à publicação de diplomas promovendo a passagem de pessoal em regime de função pública para contrato individual de trabalho no âmbito dos processos de reestruturação que criam novos institutos públicos quase empresariais⁵⁷. É-se todavia menos rigoroso do que no período anterior em matéria de exigência de opção. Não só há casos em que se continua a prever a opção, com colocação noutra quadro de quem optar pelo regime de função pública e continuação de exercício de funções em regime de requisição, mas também surgem numerosos casos em que passam a existir em cada organismo *dois quadros*, sendo o da função pública residual mas permitindo-se que o pessoal que mantém esse regime exerça funções em regime de contrato individual de trabalho com licença sem vencimento na situação de origem, ou em comissão de serviço ou requisição, ou mediante concurso para os “lugares” de contrato individual de trabalho⁵⁸, ou ainda exercendo funções dirigentes em regime de contrato individual de trabalho e manutenção da segurança no local de origem⁵⁹, sendo que estas possibilidades se mantêm aquando da transformação dos institutos em sociedades anónimas⁶⁰.

O Relatório e Proposta de Lei-Quadro sobre os Institutos Públicos do grupo de trabalho presidido por Vital Moreira e publicado em Setembro de 2001 menciona 63 institutos públicos onde está previsto o contrato individual de trabalho, sendo que apenas 25 têm um regime puro de contrato individual de trabalho, havendo 21 com um regime híbrido – coexistência do regime de função pública e do contrato individual de trabalho - e 17 com contrato individual de trabalho e, transitivamente, quadro de pessoal da função pública (Santos, *ibidem*, 207-209). O mesmo relatório refere o caso de um organismo da área da segurança social em que coexistiam três regimes – o do contrato individual de trabalho antes da integração da Previdência no Estado (que subsistia apesar da existência de dois

⁵⁷ DL 22/96, de 20-3, DL 76/97, de 3-4, DL 219/98, de 17-7.

⁵⁸ Por exemplo em organismos da administração da segurança social.

⁵⁹ Por exemplo no organismo que resultou da reestruturação do Fundo de Turismo.

⁶⁰ O que sucede hoje em dia na Estradas de Portugal, SA, com pessoal da extinta JAE/IEP.

diplomas prevendo a opção, o segundo dos quais publicado por se reconhecer o inconveniente de coexistirem dois regimes laborais no mesmo organismo), o da função pública, e do contrato individual de trabalho dos novos admitidos⁶¹ (Amorim, 2003).

Em relação ao sector público empresarial, que viu em 1999 modificado o seu enquadramento legal, com generalização da forma de sociedade anónima, como já referimos em outro capítulo, o modelo de relações de trabalho continua a assentar no contrato individual de trabalho como já sucedia mesmo em relação às empresas com personalidade jurídica de direito público.

O relatório do ECORDEP

No final do ciclo dos governos de António Guterres, ou seja em 2001, começado a sentir-se a insustentabilidade do nível atingido pela despesa pública⁶². É ainda em 2001, no âmbito dos trabalhos da Estrutura de Coordenação para a Reforma da Despesa Pública (ECORDEP), que, como reflexo de uma situação financeira apercebida como crítica, e da percepção de que as despesas com pessoal se afiguram como incompressíveis, se vão de novo equacionar medidas de gestão de recursos humanos:

Medida nº 2: Reduzir drasticamente e de imediato a admissão de novos funcionários, Medida nº 3: Utilizar a bolsa de emprego para flexibilizar a gestão de recursos humanos, Medida nº 4: Não efectuar novas reestruturações de carreiras até final de 2003; Medida nº 5: Moderar os aumentos salariais; Medida nº 12: Reforçar o controlo da despesa na ADSE e nos outros subsistemas de saúde; Medida nº 13: gerir conjuntamente os serviços sociais; Medida nº 14: Regulamentar no prazo de um ano a convergência gradual do regime da CGA para o de Segurança Social; Medida nº 15: Implementar um plano de extinção de serviços públicos; Medida nº 16: Não permitir a criação de novos serviços; Medida nº 17: Reapreciar sistematicamente e racionalizar os quadros de pessoal; Medida nº 24: reduzir as horas extraordinárias; Medida nº 25: Rever os contratos de tarefa e de avença; Medida nº 32: Reapreciar os suplementos remuneratórios e eliminar os casos em que deixaram de ter justificação; Medida nº 33: Extinguir estruturas temporárias.

⁶¹ O Instituto de Solidariedade e Segurança Social, regulado pelo DL 316-A/2000, de 7-12. Os diplomas que permitiram a opção do pessoal da ex-Previdência foram conforme referido em nota anterior, o DL 124/79 e o DL 195/90. Ou seja, de dez em dez anos legisla-se sobre a coexistência de regimes.

⁶² No final do primeiro Governo de António Guterres foi aprovado um conjunto de revisões de carreiras especiais, cujos encargos irão pesar fortemente no governo seguinte.

As medidas enunciadas, que em parte reproduzem outras incluídas nos pacotes legislativos sucessivamente adoptados em tempo de crise e de que fomos dando conta, são demasiado redutoras do alcance da reflexão da ECORDEP.

Este alcance é melhor expresso nas Recomendações do seu Relatório:

Aos funcionários públicos devem ser atribuídos prémios pelo desempenho com mérito. Os prémios não podem ser generalizados. É necessário beneficiar quem comparticipa no esforço de produção. Os prémios têm que se discriminar para motivar o conjunto dos efectivos” “Têm de ser fixadas penalizações, no mínimo não atribuição de incentivos, ao desempenho abaixo de determinados valores de referência”. À remuneração fixa deve poder ser “acrescida uma remuneração variável, associada ao desempenho em termos quantitativos e qualitativos” e a avaliação de desempenho individual deve ser associada ao desempenho do serviço no quadro global das actividades do Ministério e no quadro comparativo com outros organismos com funções equivalentes dos Estados – membros da união com produção de bens ou serviços públicos nessa área de actividade. Propõe-se também a criação de prémios de produtividade e a ligação da progressão da carreira à produtividade.

O reforço da autonomia na gestão de pessoal é também valorizado “Seria de aproveitar o previsível grande número de aposentações previstas no futuro próximo para, fixando uma restrição financeira global a nível de cada organismo, associada com a restrição ao crescimento da despesa corrente primária, aumentar o recurso ao ‘outsourcing’ e diminuir de forma expressiva o volume de emprego sempre que esta solução se revelar apropriada. Para este recurso acrescido ao ‘outsourcing’ a análise comparativa de custos seria muito importante, o que reforça a necessidade de fixar a taxa de contribuição patronal para a CGA em nível compatível com os encargos assumidos. Por outro, existem situações onde a flexibilidade de gestão a nível sectorial e, preferencialmente ao nível dos gestores das instituições de base (exemplos: sectores da saúde e da educação) poderia permitir uma maior carga horária, compensada em remuneração, não de carácter extraordinário, evitando-se assim aumentar o número de efectivos.” Deixaria de haver substituição de funcionários das carreiras ditas “administrativas e auxiliares” (dactilografia, portarias, vigilância de serviços civis, correios, electricistas, documentalistas, cozinhas, residências universitárias, motoristas, etc.”, recorrendo-se ao ‘outsourcing’)” (Ecordep, 2001).

O Relatório do ECORDEP não identifica expressamente o sistema retributivo aprovado em 1989 como responsável pelo crescimento dos encargos com pessoal nem propõe a revogação da legislação que o institui. As suas recomendações não tiveram praticamente sequência, aliás o Ministro Pina Moura acabaria por sair do Governo e este cairia no final do ano de 2001 com a demissão do Primeiro Ministro António Guterres. Estava no entanto adquirida a ideia de que as necessidades de contenção da despesa

pública teriam de determinar, a prazo mais ou menos curto, uma flexibilização do regime de vínculos e a redução da factura salarial.

5.3.5. Governo de Durão Barroso. Abertura à generalização do contrato de trabalho na Administração Pública.

O Governo de Durão Barroso (XV Constitucional) reintegrou a área da Administração Pública no Ministério das Finanças, procedeu, no âmbito deste Ministério, à extinção de alguns organismos criados pelos Governos precedentes com características de institutos públicos quase empresariais, deu sinais no sentido do congelamento de admissões, restabeleceu a existência de legislação sobre gestão de excedentes, desta vez com a criação da figura dos *quadros de supranumerários*⁶³ e congelou as actualizações anuais de vencimentos em 2003 e 2004 (excepto para as remunerações mais baixas). Consciente de que os aposentados continuavam a ser um encargo, suprimiu a aposentação voluntária com menos de 60 anos para quem tivesse 36 anos de serviço, a qual, tendo surgido aparentemente como medida de descongestionamento da Administração Pública⁶⁴, aliás de aplicação sujeita a autorização casuística, parecia ter sido incorporada nos *direitos adquiridos*.

O seu contributo para a implementação de reformas com alguns pontos de contacto com a gestão empresarial prende-se com a aprovação do primeiro Sistema Integrado de Avaliação de Desempenho na Administração Pública (SIADAP)⁶⁵ que consagra a avaliação dos serviços, dos dirigentes e dos funcionários, integrada no ciclo de gestão, embora só esta última – que tem em conta contributos individuais para a realização de objectivos, competências comportamentais e atitude pessoal – conheça alguma concretização e não tenha implicado a alteração do sistema retributivo e com a generalização da possibilidade de recurso ao contrato individual de trabalho na Administração Pública, defendida aliás nas eleições de 2002 tanto pelo Partido Social Democrata como o Partido Socialista, liderado por Ferro Rodrigues (que enquanto Ministro responsável pela área da Segurança Social tinha subscrito diversos diplomas instituidores do regime do contrato individual de trabalho em organismos do seu Ministério.

Esta generalização que sucede à persistência *na criação de novos institutos públicos quase empresariais e sociedades anónimas*, mediante reestruturação de serviços preexistentes, mantendo na maioria dos casos a possibilidade de opção pelo regime de

⁶³ DL 193/92, de 25-9.

⁶⁴ DL 116/85 de 19-4.

⁶⁵ L 10/2004, de 22-3, que revoga, entre outros diplomas, o DReg. 44-B/83, de 1-6.

função pública sem que tal implique a recolocação noutro organismo, e à publicação do regime jurídico geral dos institutos públicos⁶⁶, baseado no anteprojecto elaborado por Vital Moreira, que veio permitir genericamente que os Institutos Públicos pudessem ter pessoal em regime de função pública ou em regime de contrato individual de trabalho, e assume a forma de publicação de uma Lei do Contrato de Trabalho na Administração Pública⁶⁷.

O regime adoptado caracteriza-se pela aplicação directa do Código de Trabalho, sendo o *contrato de trabalho na Administração Pública* definido como um vínculo de direito privado, pela obrigatoriedade de *oferta pública* para a contratação por tempo indeterminado e impossibilidade de o contrato a termo certo se converter automaticamente em contrato por tempo indeterminado⁶⁸, pela abrangência tanto da Administração Directa do Estado⁶⁹ como da quase totalidade da Administração Indirecta mas exclusão, em geral, da Administração Autónoma⁷⁰ (admitindo-se a coexistência de regimes na mesma entidade) e pela previsão de algum deveres especiais inerentes ao exercício de funções públicas (“...os trabalhadores das pessoas colectivas públicas estão sujeitos, em especial, à prossecução do interesse público e devem agir com imparcialidade e isenção perante os cidadãos”) bem como da aplicabilidade do regime de incompatibilidades e autorizações de acumulação.

Admite-se a extinção do posto de trabalho pelas causas previstas na lei geral, isto é, no Código do Trabalho, podendo as pessoas colectivas públicas “promover o despedimento colectivo ou a extinção de postos de trabalho por razões de economia, eficácia e eficiência na prossecução das respectivas atribuições, nos termos do mesmo Código, com um dos seguintes fundamentos: a) Cessaçãõ parcial da actividade da pessoa colectiva pública determinada nos termos da lei; b) Extinção, fusão ou reestruturação de serviços ou de uma

⁶⁶ L 3/2004, de 15-1.

⁶⁷ L 23/2004 de 22-6.

⁶⁸ Com algum cinismo, o Estado eximiu-se à conversão automática dos contratos a termo em contrato por tempo indeterminado que impunha aos privados, argumentando com o imperativo constitucional de acesso à função pública mediante concurso. De facto, só essa linha de argumentação conseguiu impedir que os Tribunais de Trabalho continuassem a decretar a conversão, no entanto a solução legal adoptada é criticável do ponto de vista da garantia constitucional de segurança de emprego (Moura, 2004 : 246-257).

⁶⁹ Contudo “não podem ser objecto de contrato de trabalho por tempo indeterminado actividades que impliquem o exercício directo de poderes de autoridade que definam situações jurídicas subjectivas de terceiros ou o exercício de poderes de soberania”.

⁷⁰ Excluem-se “a) Empresas públicas; b) Pessoas colectivas de utilidade pública administrativa; c) Associações públicas; d) Associações ou fundações criadas como pessoas colectivas de direito privado por pessoas colectivas de direito público abrangidas pela presente lei; e) Entidades administrativas independentes; f) Universidades, institutos politécnicos e escolas não integradas do ensino superior; g) O Banco de Portugal e os fundos que funcionam junto dele”.

unidade orgânica ou estrutura equivalente que determine a redução de efectivos” e, também como na lei geral, existe salvaguarda do posto de trabalho no caso de transmissão de actividades, inclusive para privados.

Determina-se um estrito controlo pela tutela e Ministério das Finanças dos regulamentos de incidência salarial, estipulando-se que “sem prejuízo do regime resultante de instrumentos de regulamentação colectiva, os níveis retributivos dos trabalhadores das pessoas colectivas públicas não devem ultrapassar os níveis remuneratórios do pessoal com vínculo de funcionário ou agente, quando existam as respectivas carreiras no âmbito da Administração Pública.”

Há portanto uma aparente *banalização* da celebração de contratos de trabalho, acompanhada de uma *uniformização* de condições e do *cercear da autonomia* na gestão de pessoal. No entanto as restrições são ainda significativas e, sobretudo, nada permite concretizar as reduções de 100 mil, 150 mil ou 200 mil funcionários que no âmbito dos debates do Compromisso Portugal se estimam necessárias, e deveriam ter lugar através de desvinculação com indemnização. *Desvinculação com indemnização* que aliás é outro dos mitos das reformas: a desvinculação mediante indemnização, prevista na legislação de 1982 e de 1984 que regulou o quadro de efectivos interdepartamentais, e na legislação de 1992 sobre disponíveis, parece nunca ter sido utilizada, inclusivamente por indisponibilidade da Administração, não tendo sido retomada na legislação de 2002, que criou os quadros de supranumerários⁷¹.

5.3.6. Governos de José Sócrates. O contrato de trabalho em funções públicas como regime regra.

O contrato de trabalho em funções públicas, vínculo de direito público

O XVII Governo Constitucional (primeiro Governo de José Sócrates) enfrenta a mesma necessidade de redução das despesas públicas e propõe uma agenda no domínio legislativo com largos pontos de contacto com a do governo anterior, como já deixava entrever o Programa Eleitoral do Partido Socialista para as legislativas de 2005:

Rever, aperfeiçoar e alargar, a legislação relativa à avaliação de desempenho a toda a AP;
Favorecer a mobilidade dos funcionários e a flexibilização das condições de trabalho, nomeadamente através do regime de tempo parcial, da partilha de postos de trabalho e do tele-

⁷¹ Prevista de novo na Lei da Mobilidade de 2006 e no Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas vigente a partir de 2009, foi remetida a sua concretização para Decreto Regulamentar nunca publicado.

trabalho; Restabelecer os prémios de honra e pecuniários ao mérito e à excelência no desempenho de funções públicas; Simplificar o procedimento das promoções extraordinárias por mérito; Aplicar o regime de contrato de trabalho a novas admissões na AP que impliquem o exercício de funções permanentes, desde que não se trate de funções de soberania.

A reformulação do regime dos vínculos⁷² contemplou a restrição do âmbito do regime de nomeação e portanto, da condição de funcionário que com ele se identificava, a uma minoria de situações⁷³, passando o regime geral de vinculação a assentar no *contrato de trabalho em funções públicas*, vínculo caracterizado como de *direito público*, embora moldado na legislação do trabalho, com transição por um lado dos antigos titulares de nomeação e de contrato administrativo de provimento para o novo regime de contrato de trabalho em funções públicas e por outro pela supressão do regime dito de contrato individual de trabalho na Administração Pública⁷⁴, o qual remetia directamente para o Código do Trabalho.

Os quadros são substituídos por *mapas de pessoal*, anualmente actualizados em ligação com a elaboração do Orçamento do Estado, mas a extinção dos quadros não enfraquece por si só os vínculos já constituídos, quando assentavam na figura da nomeação. Pode até introduzir maior flexibilidade na gestão de pessoal e favorecer, quando as carreiras sejam pluricategoriais, a ascensão na carreira. Mas a redução de lugares, para além de determinar a não-renovação de contratos a termo, pode levar à extinção de contratos de trabalho constituídos por tempo indeterminado.

Apesar de se referir correntemente que o regime de nomeação se aplicaria ao pessoal ligado ao exercício das denominadas *funções de soberania*, a lei adoptou uma delimitação mais restritiva, fundada na enumeração de situações e na integração em “carreiras adequadas”:

São nomeados os trabalhadores a quem compete, em função da sua integração nas carreiras adequadas para o efeito, o cumprimento ou a execução de atribuições, competências e actividades relativas a a) Missões genéricas e específicas das Forças Armadas em quadros permanentes; b) Representação externa do Estado; c) Informações de segurança; d)

⁷² L 12-A/2008, de 27-2.

⁷³ Segundo o Secretário de Estado da Administração Pública, Gonçalo Castilho dos Santos, na abertura da Conferência *Radiografia Social da Administração Pública* promovida pela APSIOT em Lisboa em Junho de 2010, o vínculo “Contrato de trabalho em funções públicas” abrangeria já 83 % dos trabalhadores

⁷⁴ L 23 /2004.

Investigação criminal; e) Segurança pública, quer em meio livre quer em meio institucional; f) Inspeção⁷⁵.

Ficaram assim de fora sectores como o dos funcionários parlamentares, apesar da especial sensibilidade das suas funções e da existência de carreira própria, o dos funcionários das administrações tributárias e aduaneira dependentes do Ministério das Finanças⁷⁶ e até o *staff* das entidades reguladoras. Há contudo que ter em conta que a privatização dos vínculos dos *institutos públicos quase empresariais* já restabelecera o contrato individual de trabalho nas administrações tributárias inseridas no âmbito da Segurança Social e que este estava configurado desde o início nas entidades reguladoras como regime-regra, sem qualquer dano aparente, num e noutro caso, quanto à isenção no exercício de funções.

Tudo se passou como se o Governo se houvesse limitado ao elenco de funções que, conforme a discussão anteriormente apresentada no presente capítulo, é reservado em Portugal aos nacionais, ignorando a delimitação mais ampla aceite na mesma matéria pela Comissão Europeia. Por maioria de razão fica de fora o pessoal técnico superior, e outro pessoal sobre cujas informações e pareceres se estribam as decisões dos dirigentes e dos membros do governo. Parece ter sido esta a razão que levou a que, da área da UGT, só a FESAP, mas não o STE, chegasse a acordo com o Governo.

Na medida em que a generalidade do pessoal que se encontrava nomeado à data de 1 de Janeiro de 2009, em que entrou em vigor o regime jurídico do contrato de trabalho em funções públicas conserva as prerrogativas da antiga nomeação definitiva (“Os actuais trabalhadores nomeados definitivamente que exercem funções em condições diferentes das referidas no artigo 10.º mantêm os regimes de cessação da relação jurídica de emprego público e de reorganização de serviços e colocação de pessoal em situação de mobilidade especial próprios da nomeação definitiva e transitam, sem outras formalidades, para a modalidade de contrato por tempo indeterminado, com o conteúdo decorrente da presente lei”⁷⁷).

O administrativista Luís Fábrica, Presidente da Comissão de Revisão do Sistema de Carreiras e Remunerações (cujo Relatório de Setembro de 2006 abrange também os

⁷⁵ Artigo 10º da L 12-A/2008.

⁷⁶ Não só o pessoal das carreiras de inspeção tributária desencadeou, já em 2010, uma acção conducente ao reconhecimento do vínculo de nomeação, mas também o conjunto do pessoal dos serviços tributários e aduaneiros entende ter direito ao vínculo de nomeação, a definir no regime das respectivas carreiras especiais, cuja negociação foi iniciada no final do primeiro Governo de José Sócrates mas não retomada no segundo Governo.

⁷⁷ N° 4 do Artigo 88º da L 12-A/2008, de 27-2, segundo a redacção da L 64-A/2008, de 31-12.

vínculos e que o Ministério das Finanças acaba por aceitar identificar no seu portal como “Comissão Técnica de Revisão de Vínculos, Carreiras e Remunerações na Administração Pública”), criada em 2005 e desactivada em finais de 2006, sustentava publicamente que não havia nenhuma impossibilidade constitucional de “despedimento” de funcionários públicos.

Em Janeiro de 2007 José Sócrates e o Ministro das Finanças e Administração Pública, Teixeira dos Santos, reafirmavam tal impossibilidade, e a Secretaria de Estado da Administração Pública publicitava que, com a saída de Luís Fábria e a desactivação da Comissão, a nova legislação passaria a ser elaborada pelo Gabinete do Secretário de Estado, o que levou ao reconhecimento, na nova lei de vínculos, carreiras e remunerações, de um regime de garantia da anterior segurança de emprego para os titulares de nomeação que transitassem para contrato de trabalho em funções públicas⁷⁸. Requerido mesmo assim a pronunciar-se por um grupo de deputados do PCP, do BE e do Partido Socialista, o Tribunal Constitucional entendeu, em deliberação unânime, não se pronunciar pela inconstitucionalidade do conjunto de artigos 10º, 20º, 21º 1., 88º, 109º, 1, 2, 3, e 4) da Lei nº 12-A/2008, cuja fiscalização havia sido suscitada.

A leitura do Acórdão mostra que as alterações legislativas introduzidas *step by step* na vigência da Constituição e a própria evolução no sentido de denominar os trabalhadores como *trabalhadores da Administração Pública* reconhecendo-lhes direitos laborais idênticos aos de outros trabalhadores pesaram na decisão dos juízes constitucionais, e que estes não só consideraram totalmente exequível que a salvaguarda do interesse público fosse assegurada fora do regime de nomeação, como também consideram ser do interesse público a flexibilidade na gestão dos recursos humanos. A *vitaliciedade* foi rejeitada como elemento essencial do regime de função pública, e o disposto no regime de vínculos, carreiras e remunerações⁷⁹ considerado suficiente salvaguarda dos direitos do pessoal abrangido pela transição, dado que a lei da mobilidade⁸⁰ continha ela própria salvaguardas que o tribunal considerou suficientes. A Lei da Mobilidade aliás afectou apenas alguns milhares de trabalhadores, na maioria oriundos do Ministério da Agricultura, que reduziu pessoal nos serviços centrais e, na linha do PRACE, procurou eliminar serviços periféricos abaixo do nível das NUT II.

⁷⁸ Acórdão nº 154/2010, do Tribunal Constitucional, proferido no processo nº 177/2009 e publicado no Diário da República, 2ª Série, de 7 de Maio).

⁷⁹ Nº 4 do Artigo 88º da L 12-A/2008 (o acórdão foi tirado sobre a redacção inicial e não sobre a redacção alterada pela L 12-A/2008).

⁸⁰ L 53/2006, de 7-12.

O Contrato de Trabalho em Funções Públicas começou por ser encarado como *um contrato individual de trabalho sujeito a especiais obrigações de serviço público*, designadamente em matéria de acumulações, como vinha aliás a ser consagrado nos estatutos de diversos institutos públicos e, depois, nas leis quadro de 2004, tanto na relativa aos institutos públicos como na relativa ao contrato individual de contrato de trabalho na Administração Pública. O Partido Socialista defendera a generalização do contrato individual de trabalho nas eleições legislativas de 2002, e reafirmou essa orientação nas de 2005 anunciando que daí em diante só se admitiriam trabalhadores nesse regime, conforme indicou no seu Programa Eleitoral: “Aplicar o regime de contrato de trabalho a novas admissões na AP que impliquem o exercício de funções permanentes, desde que não se trate de funções de soberania”. Já no decorrer da legislatura, chegou a anunciar-se que o Regime Jurídico do Contrato de Trabalho em Funções Públicas constituiria um novo capítulo do Código do Trabalho. A concretização viria a ser substancialmente diferente. O contrato de trabalho em funções públicas veio a ser concebido, e defendido, como um *vínculo de direito público*, e o contencioso respectivo foi confiado aos Tribunais Administrativos, com menor sensibilidade laboral.

O Regime Jurídico do Contrato de Trabalho em Funções Públicas, publicado em Setembro de 2008 com entrada em vigor em Janeiro de 2009, veio a mimetizar, no plano formal, o Código de Trabalho então vigente⁸¹, mimetismo levado ao extremo de ignorar o processo legislativo então em curso e que conduziu a uma revisão global do Código do Trabalho),⁸² de consagrar uma separação entre regime e regulamento e até de inserir um regime jurídico das associações sindicais da função pública decalcado no regime do Código, lançando potencialmente dúvidas sobre a legalidade das associações sindicais que abrangem simultaneamente trabalhadores em funções públicas e outros trabalhadores. Portanto, em vez de um capítulo do Código do Trabalho temos um texto formalmente distinto e paralelo (Quadro 5.1).

⁸¹ Aprovado pela L 99/2003, de 27-8, complementado pela regulamentação aprovada pela L 35/2004, de 29-7 e revisto intercalarmente pela L 9/2006, de 20-3.

⁸² Publicada pela L 7/2009, de 12-2.

Quadro 5.1. O Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas e o Código do Trabalho

Regime de Contrato de Trabalho em Funções Públicas	Código do Trabalho
Regime paralelo ao Código do Trabalho, quando havia sido anunciado que seria um capítulo deste	Regime aplicável a todos os contratos, excepto contratos de trabalho em funções públicas
Vínculo de direito público	Vínculo de direito privado
Contrato a termo certo caduca se não for expressamente renovado	Contrato a termo certo renova-se se não for expressamente denunciado
Contrato a termo certo nunca se converte em contrato por tempo indeterminado	Contrato a termo certo converte-se em contrato por tempo indeterminado se subsistir para além de limite legal
Contrato não reduzido a escrito é inexistente	Contrato não reduzido a escrito considera-se celebrado por tempo indeterminado
Conflitos dirimidos pelos Tribunais Administrativos	Conflitos dirimidos pelos Tribunais do Trabalho
Associações sindicais constituem-se ao abrigo do RCTFP, quando antes se aplicava a lei geral	Associações sindicais constituem-se ao abrigo do CT sucedendo à Lei Sindical de 1975

Direito à greve nos termos do RCTFP, quando antes se aplicava a lei geral	Direito à greve nos termos do CT sucedendo à Lei da Greve de 1977
Instrumentos de regulamentação colectiva de trabalho específicos – acordo colectivo de carreiras gerais, acordo colectivo de carreiras sectoriais, acordo colectivo de entidade empregadora pública, regulamento de extensão	Instrumentos de regulamentação colectiva de trabalho – contrato colectivo, acordo colectivo, acordo de empresa, portaria de extensão, portaria de condições de trabalho
Administração das relações de trabalho pela DGAEP do MF	Administração das relações de trabalho pela S.E. Emprego (ex – M.Trabalho e Segurança Social)
Lista de árbitros da DGAEP	Lista de árbitros do Conselho Económico Social
MF co-assina como entidade patronal	SEE (ex-MTSS) apenas verifica legalidade das convenções depositadas

Gonçalves e Cruchinho (2011)

Questão complexa a resolver foi a das causas de extinção da relação jurídica de desemprego por razões objectivas já que *a fusão, reestruturação ou extinção de entidades públicas que resulta de medidas político - legislativas, não pode ser, sem mais, equiparada à extinção de postos de trabalho por razões económico - empresariais*. Optou-se por aceitar que em caso de fusão, reestruturação ou extinção sem colocação imediata nouro organismo, a relação subsista ainda durante um ano, durante o qual se procurará nova colocação, antes de ser declarada a caducidade. E, para além do subsídio de desemprego ficaram garantidas indemnizações por caducidade do contrato.

Quanto às fundações que se rejam por normas de direito privado e às entidades públicas empresariais, não estão abrangidas pela legislação publicada e podem, como antes, continuar a recorrer ao contrato individual de trabalho, podendo o pessoal neste regime coexistir com pessoal em regime de contrato de trabalho em funções públicas.

Uma estratégia de contenção das remunerações

Em relação à revisão do regime de carreiras e remunerações, são reconhecíveis duas linhas mestras, ou seja, a transformação⁸³ das três grandes *carreiras gerais* (técnico superior, assistente técnico, assistente operacional) nas quais foram integradas centenas de outras⁸⁴ em carreiras unicategoriais, onde a diferenciação de posições é apenas de natureza remuneratória e determinada pela avaliação de desempenho, e a instituição no âmbito deste de um sistema de quotas das classificações mais elevadas, sendo que o tempo de serviço normalmente necessário para progressão salarial na falta de tais classificações passa de cinco para dez anos no quadro de posições remuneratórias definidas numa tabela remuneratória única⁸⁵, podendo haver também progressões por *opção gestionária* e atribuição de *prémios de gestão*.

Com este enquadramento, a progressão remuneratória do funcionário “médio” ocorre ao fim de dez anos, o que significa que o orçamento das entidades públicas se liberta de uma pressão incombustível. No entanto, o impacto que pode ser esperado das medidas legislativas é muito mais amplo: os organismos libertam-se do peso dos concursos, os funcionários das categorias mais elevadas perdem peso, deixam de poder pretender a um enquadramento, ainda que simbólico, dos funcionários menos antigos, e tornam-se eles próprios mais facilmente enquadráveis pelas chefias⁸⁶, a avaliação de desempenho ligada a “objectivos” de produção assume um papel determinante (que se exerce normalmente na determinação das remunerações mas pesa também na constituição de excedentes para mobilidade especial), assiste-se a um *empowerment* dos dirigentes máximos, em relação a todo o organismo, e dos dirigentes intermédios (cuja estabilidade ficou contudo reduzida pela ampliação das possibilidades de cessação das comissões de serviço) em relação aos subordinados.

⁸³ L 12-A/2008, de 27-12.

⁸⁴ DL 121/2008, de 11-7.

⁸⁵ Prt. 1553-C/2008, de 31-12.

⁸⁶ O envelhecimento da Administração Pública e a introdução do sistema de quadros de dotação global, embora com quotas externas, a partir de 1998, iria conduzir a uma situação em que os funcionários se concentrariam progressivamente nas categorias de topo da carreira.

Os procedimentos de recrutamento têm carácter concursal, tratando-se de contratação por tempo indeterminado, e é admitida a *negociação da posição remuneratória* que o admitido vai ocupar, o que favorece a contratação de pessoal oriundo de fora da Administração Pública⁸⁷.

No domínio da avaliação de desempenho, mantendo-se na nova lei, muito mais desenvolvida⁸⁸ as três componentes de avaliação dos serviços (agora SIADAP 1), dos dirigentes (agora SIADAP 2) e dos trabalhadores (agora SIADAP 3), igualmente dentro do ciclo de gestão, verifica-se que na avaliação dos trabalhadores passam a pesar *Resultados*, “obtidos na prossecução de objectivos individuais em articulação com os objectivos da respectiva unidade orgânica” e *Competências* que visam avaliar os conhecimentos, capacidades técnicas e comportamentais adequadas ao exercício de uma função, sendo que os resultados podem incluir os esforços de melhoria das competências.

Terá sido a negociação do novo regime de avaliação de desempenho aquele em que se verificou um maior consenso entre o Governo e os Sindicatos da Função Pública, tendo assinado acordo a FESAP e o STE, ambos da área da UGT e tendo alegadamente a Frente Comum, da área da CGTP, objectado sobretudo à imposição de quotas para as classificações mais elevadas (Pereira, 2009: 22-23). *Se há, na evolução legislativa registada entre 2005 e 2009, reforma que vá inequivocamente no sentido da introdução de métodos de gestão empresarial* (ou do que os governantes entendem ser gestão empresarial) é esta reformulação integrada dos sistemas de carreiras, remunerações e avaliação de desempenho, aliás tributária da gestão de objectivos, do *balanced scorecard* e de outras referências da literatura sobre gestão empresarial.

Enquanto o Governo Durão Barroso optou por congelar temporariamente as actualizações salariais a partir de remunerações superiores a mil euros mas deixou intocadas as progressões salariais, associando ao SIADAP inicial um incentivo em termos de redução do tempo de serviço necessário para a progressão, o primeiro Governo de José Sócrates, ao conseguir a suspensão a partir de 2005 e até Dezembro de 2007 da contagem do tempo de serviço para efeitos de progressão (permitindo, aquando da publicação do novo regime de vínculos, carreiras e remunerações a recuperação dos anos de 2004 a 2007 mas agora no quadro de um sistema com uma progressão mais lenta) optou por marcar uma ruptura. Por muito grande que tenha sido a aproximação à gestão empresarial a capacidade de actuação dos dirigentes máximos ficou no entanto fortemente condicionada pela lei, pelas políticas governamentais e até pela necessidade de autorizações casuísticas.

⁸⁷ L 12-A/2008, de 27-12.

⁸⁸ L 66-B/2007, de 28-12.

No que diz respeito à convergência do regime de protecção social do Estado para o regime geral de segurança social, que estava já assegurado a prazo, desde 1993 pela uniformização da forma de cálculo das pensões de reforma e de aposentação para os inscritos na Caixa Geral de Aposentações a partir de 1 de Setembro de 1993⁸⁹ e pela existência, desde 1991, de um regime de pensão unificada, as medidas adoptadas⁹⁰ incluíram essencialmente: o encerramento da Caixa Geral de Aposentações a novas inscrições, a alteração dos parâmetros temporais da atribuição de pensões de aposentação, que, tal como no Estatuto da Aposentação de 1972, foram fixados em 65 anos de idade, 40 anos de serviço e 15 de período de garantia (em lugar dos 60 anos de idade, 36 anos de serviço e 5 anos de garantia que vigoraram de 1979 a 2005) com uma nova fórmula, a vigorar transitoriamente, de cálculo de pensões⁹¹, Passam assim a coexistir novos trabalhadores admitidos abrangidos pelo regime geral de segurança social (tal como aliás já os trabalhadores contratados em regime de CIT) e trabalhadores ainda em regime convergente.

Refira-se por último a contratação colectiva. O quadro legal aprovado pelo Regime Jurídico do Contrato de Trabalho em Funções Públicas previu a celebração de *acordos colectivos de carreiras gerais*, de *acordos colectivos de carreiras especiais* e de *acordos colectivos de entidades públicas*, delimitando o Regime as matérias que podem ser abrangidas por acordo colectivo, e que incluem algumas reguladas pelo próprio Regime. São sobretudo questões relativas a horários de trabalho, formação e exercício da acção sindical as tendencialmente abrangidas por estes *exercícios de diferenciação / autonomia de gestão*, que não excluem a negociação colectiva, geral ou sectorial, das matérias que devam ser reguladas por diploma legal. Curiosamente, o Regime permite que as confederações sindicais negoceiem todos os tipos de convenções ou designem quem as negocie por si e impõe um limite mínimo de representatividade de 5 % aos agrupamentos de sindicatos que pretendam negociar acordos colectivos de carreiras gerais, podendo estar incluídos nesses agrupamentos associações com âmbito meramente sectorial.

⁸⁹ DL 286/93, de 20-8.

⁹⁰ L 60/2005, de 29-12.

⁹¹ Outras medidas foram o aumento da idade requerida para a aposentação em regimes especiais como os relativos às forças de segurança, a unificação dos serviços sociais dos vários Ministérios, a redução do âmbito dos beneficiários de outros serviços sociais, a contabilização como prestações sociais, e já não como remunerações, das importâncias pagas aos funcionários em situação de doença pelos organismos a que estão adstritos, que aliás deverão satisfazer também as prestações do recém-generalizado subsídio de desemprego.

Em finais de Setembro de 2011 estavam publicados um acordo colectivo de carreiras gerais, com duas frentes sindicais da área da UGT (objecto de dois regulamentos de extensão, do Governo da República e do Governo Regional dos Açores) um de carreira especial médica com as duas associações sindicais de âmbito nacional existentes⁹², e 21 Acordos Colectivos de Entidade Empregadora Pública (ACEEP) até agora publicados, dos quais todos os acordos diziam respeito à Administração Central, com a excepção de um que diz respeito à Administração Local, sendo que dos 20 acordos relativos à Administração Central, celebrados com 18 entidades empregadoras, 14 foram celebrados com 12 Institutos Públicos, 5 com entidades da Administração Directa do Estado e um com uma entidade dependente de uma instituição dotada de autogoverno. Apenas em dois casos, ambos na área da Segurança Social, a mesma entidade assinou acordos com associações sindicais da área da CGTP e da área da UGT, e, no cômputo total dos Acordos, foram assinados com 16 associações sindicais da área da CGTP, 5 com associações sindicais da área da UGT e um com três associações sindicais profissionais da área dos registos e notariado, não filiadas em confederações (Gonçalves e Cruchinho, 2011).

De forma simplificada poder-se-ia dizer que, por ter havido *estabilidade política*, ou seja governo de legislatura e maioria absoluta, foi possível cumprir esta agenda, e a reforma se encontra concluída. Foi esta a postura do Secretário de Estado da Administração Pública, Gonçalo Castilho dos Santos, na Conferência sobre *Radiografia Social da Administração Pública* promovida em Junho de 2010 em Lisboa pela Associação Portuguesa de Profissionais em Sociologia Industrial, das Organizações e do Trabalho (APSIOT), reafirmada posteriormente na comunicação social e que está implícita na ausência de referência a este objectivo nas Grandes Opções do Plano 2010-2013.

Emprego público, uma questão que persiste

Contudo, desde 2009 surgiram vozes que, assimilando Reforma da Administração Pública e redução de efectivos, acusavam o Governo de não ter feito verdadeiramente a Reforma, quer por não ter despedido funcionários, quer por não ter levado a cabo na sua totalidade as recomendações da Comissão Técnica do PRACE, que havia funcionado paralelamente à Comissão de Revisão do Sistema de Carreiras e Remunerações. O presidente da primeira, João Bilhim, veio mais tarde a fazer-se eco desta crítica⁹³. A existência de um número significativo de situações que já não gozavam de protecção de

⁹² Posteriormente foi publicado um novo acordo de carreira especial sobre a aplicação do SIADAP.

⁹³ “Reforma do Estado não resolveu problema do número de funcionários”, Entrevista ao *Público*, 5-4-2010.

emprego e a circunstância de na sua maioria os novos admitidos, embora em regime de direito público, ficarem sujeitos a múltiplas causas de extinção de posto de trabalho, passava despercebida.

Esta protecção, já inexistente para uns e reduzida para outros, foi uma das justificações para nas Leis do Orçamento para 2011, ainda com José Sócrates, e para 2012, se introduzirem, pela primeira vez cortes no valor nominal das remunerações dos trabalhadores da Administração Pública. Existiria, disse-se, uma sobrevalorização de salários no sector público, identificada por um estudo do Banco de Portugal baseado em dados até 2005 (Campos e Coutinho, 2009). E, inevitavelmente, foi invocada a maior estabilidade de emprego da Administração Pública. Foram anunciadas novas concentrações de organismos⁹⁴ embora só se dando como certos os efeitos em termos de redução no número de lugares dirigentes e a colocação em mobilidade especial.

Facto inédito num país em que a empresarialização do sector público administrativo foi de modo geral acompanhada pela sujeição a vínculos de direito privado e à aplicação da lei geral do trabalho, a redução foi mandada aplicar ao sector público empresarial (inclusive ao que historicamente nunca tinha tido regime de função pública) em detrimento de convenções colectivas e de contratos individuais.

Estas medidas foram acompanhados pela suspensão de todos os mecanismos de valorização remuneratória ligados ao desempenho e ao mérito (promoções, progressões, prémios de gestão) e de até de outros mecanismos de diferenciação, como a negociação de remunerações em procedimentos concursais. Ou seja regressou-se à uniformização das condições de trabalho e à supressão de elementos de autonomia de gestão ainda há pouco tempo considerados essenciais.

5.3.7. Saúde e Educação.

5.3.7.1. Saúde.

A evolução das relações de trabalho no sector da saúde acompanha de perto a evolução da lógica de funcionamento das instituições públicas de saúde, da sua organização e da sua gestão. De início seguiu-se o modelo estatutário, com definição de carreiras em regime de função pública, designadamente para o pessoal médico e de enfermagem. A partir da aprovação em 1993 do Estatuto do Serviço Nacional de Saúde passou-se a admitir a

⁹⁴ A "segunda fase do PRACE", no Governo de José Sócrates, e o PREMAC, no Governo de Pedro Passos Coelho.

contratação a termo⁹⁵. Com a criação em 2003 e 2004 dos hospitais empresa sob a forma jurídica de sociedade anónima (a posterior reconversão em entidades públicas empresariais não alterou a situação no domínio laboral) levou à instituição do contrato individual de trabalho como regime regra, podendo embora o pessoal, designadamente médico e de enfermagem manter o regime de função pública e até optar por passar a licença sem vencimento por dez anos no lugar de função pública e ser contratado em regime de contrato individual de trabalho para exercer funções no mesmo posto de trabalho ou em qualquer outro posto de trabalho no âmbito do Serviço Nacional de Saúde, como poderia já, no âmbito do Estatuto citado, fazê-lo em relação a uma instituição privada.

A sobreposição de regimes gerou uma situação que, em artigo de opinião, o médico E. Lorga Gomes caracterizava como *selva remuneratória*:

Com o beneplácito das altas instâncias e a permissividade dos organismos de classe, existe neste momento nas instituições do Estado uma verdadeira "selva remuneratória" para os médicos. É possível encontrar nos hospitais e centros de saúde, médicos que são ex-funcionários públicos (com vencimentos base tabelados e diferentes consoante o regime de exclusividade e o horário), médicos com contratos individuais de trabalho (com vencimentos, horários e exclusividade negociados caso a caso), médicos aposentados (com contratos/avenças em nome individual ou colectivo) e médicos remunerados à hora por empresas de prestação de serviços, ou à peça, com acréscimos de vencimento por realização de listas de espera, avenças com outras instituições públicas, etc... Apesar de ter sido considerado anticonstitucional, continua a ser possível encontrar para o mesmo "patrão" e na mesma região, no mesmo hospital e até no mesmo serviço, médicos com graduação, horário e regime semelhantes, mas que auferem vencimentos - base muito díspares. Por incrível que pareça, não é raro encontrar serviços em que os médicos mais antigos, mais graduados e com funções de direcção são quem menor vencimento auferem mensalmente⁹⁶.

O recurso às aquisições de serviços e ao trabalho temporário também se verificam noutros sectores da Administração Pública e no caso das aquisições de serviços não configurarão necessariamente uma situação de precariedade (o exercício profissional de actividades independentes tem tradição no sector) mas afectam também, sobretudo no caso dos enfermeiros, jovens profissionais qualificados, encobrendo situações de falsos "recibos verdes". No entanto os sindicatos médicos também descrevem uma classe em que os membros mais jovens dependem das horas extraordinárias e em que as condições laborais de facto são determinadas nos locais de trabalho.

Tenha-se em conta que, se nos primórdios do Serviço Nacional de Saúde os órgãos de gestão dos hospitais eram eleitos, com o advento dos Governos de Cavaco Silva

⁹⁵ DL 11/93, de 15-1.

⁹⁶ "A selva na saúde", *Público* de 27-11-2010.

(particularmente com a acção de Leonor Beza enquanto Ministra da Saúde entre 1985 e 1990) esse modelo foi posto em causa, se bem que até 2002 o director clínico e o enfermeiro – chefe dos hospitais, com assento nos órgãos de administração fossem eleitos e não nomeados. A convergência de actuações entre os sindicatos médicos, a Ordem dos Médicos e os órgãos dos hospitais, que poderá no início ter dificultado a aplicação das orientações governamentais, já não existe, havendo notícia de conflito laborais localizados (por exemplo as greves em torno do pagamento de horas extraordinárias) que opõem sindicatos médicos e conselhos de administração.

Para Stoleroff e Correia (2008) a descentralização do processo de decisão sobre condições de trabalho coloca problemas novos aos Sindicatos:

Esta situação constitui um desafio original para o sindicalismo do sector. Em primeiro lugar, todo o sindicalismo nesta área, desde o dos funcionários da administração, até ao dos profissionais enfermeiros e médicos, se forma no contexto de um sistema de regulação estadual e estatutária comum e uniforme. Tratou-se de um contexto que incentivava formas de sindicalismo compatíveis com o emprego altamente regulado e estável. Presentemente, a introdução da contratação individual e do *outsourcing* no sistema do emprego público produz uma diferenciação problemática das situações e, por consequência, dos interesses dos funcionários hospitalares. A flexibilização da contratação de pessoal médico à margem do quadro da função pública existente, que é um resultado da transformação estrutural e gestonária do sector e que culmina na empresarialização hospitalar, permite, assim, que as relações de emprego se desenvolvam em função, sobretudo, da oferta de profissionais, sendo necessário compreender os efeitos produzidos pela escassez ou relativa abundância de determinadas especialidades médicas.

Anotam estes autores que a capacidade de decisão se vem deslocando das Administrações Regionais de Saúde para os conselhos de administração dos hospitais:

Se, por um lado, as reivindicações dos diferentes sindicatos profissionais – médicos, enfermeiros e trabalhadores administrativos – têm a possibilidade de serem orientadas para os níveis micro, meso e macro, sendo representados pelos conselhos de administração, ARS e governo respectivamente, por outro, observamos empiricamente que os sindicatos dos médicos (Sindicato dos Médicos da Zona Norte, Sindicato do Médicos da Zona Centro, Sindicato dos Médicos da Zona Sul e Sindicato Independente dos Médicos) e dos enfermeiros (Sindicato dos Enfermeiros Portugueses, Sindicato dos Enfermeiros e Sindicato Independente dos Profissionais de Enfermagem) revelam a tendência de orientar as suas reivindicações maioritariamente para o nível micro, enquanto que os sindicatos de representação dos trabalhadores da administração pública (Sindicato dos Trabalhadores da Administração Pública e Federação Nacional dos Sindicatos da Função Pública) dirigem as suas reivindicações exclusivamente para o nível macro.

Com a publicação em 2008 da nova Lei sobre vínculos, carreiras e remunerações e do Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas abriu-se a possibilidade de re-regulação das condições de trabalho no sector. Em 2009 foram produzidos diplomas que reestruturaram as carreiras especiais de médicos e de enfermeiros no âmbito da aplicação do regime do contrato de trabalho em funções públicas mas também mandaram aplicar o mesmo padrão às carreiras no âmbito dos hospitais - entidades públicas empresariais (estatuto que será tendencialmente aplicado a todos os hospitais) e até às parcerias público-privadas da saúde⁹⁷. A propósito das carreiras médicas o legislador explicou-se da seguinte forma no diploma aplicável ao sector empresarial:

No âmbito da reformulação do regime de carreiras da Administração Pública, criou-se um patamar de referência para as carreiras dos profissionais de saúde nos EPE e nas PPP integradas no SNS, pelo que adquire particular importância, neste contexto, a intenção de se replicar o modelo no sector empresarial do Estado e nas parcerias em saúde, em regime de gestão e financiamento privados. Efectivamente, a padronização e identidade de critérios de organização e valorização de recursos humanos, contribui para a circularidade do sistema e sustenta o reconhecimento mútuo de qualificação e categorização, independentemente do local de trabalho e da natureza jurídica da relação de emprego...Para alcançar este desiderato, torna-se imperativo alterar, em conformidade, o regime do pessoal médico dos estabelecimentos E. P. E. e das parcerias em saúde, em regime de gestão e financiamento privados, no domínio do SNS. Esta alteração não condiciona a aplicação do Código do Trabalho, nem a liberdade de negociação reconhecida às partes no âmbito da contratação colectiva. Em síntese, através do presente decreto-lei, o Governo pretende garantir que os médicos das instituições de saúde no âmbito do SNS possam ter um percurso comum de progressão profissional e de diferenciação técnico-científica, o que possibilita também a mobilidade interinstitucional, sem subverter a autonomia de gestão do sector empresarial do Estado ou das PPP.

As mesmas considerações foram, com as necessárias adaptações, repetidas quase *ipsis verbis* em relação aos enfermeiros. Posições remuneratórias, remunerações, requisitos de candidatura, tramitação do processo de selecção, são remetidos para instrumento de regulamentação colectiva de trabalho.

Não se esgotavam contudo no quadro legal assim melhor definido aqui os problemas inerentes à descentralização identificados por Stoleroff e Correia. Segundo os autores citados:

As relações laborais, apesar de serem sujeitas aos mesmos constrangimentos estruturais e conjunturais, de hospital para hospital tendem a assumir como característica uma

⁹⁷ DL 176/ 2009 e DL 177/2009, ambos de 4-8. DL 247/2009 e DL 248/2009, ambos de 22-9. De anotar também o DL 122/2010, de 11-11.

contingencialidade circunscrita quanto aos problemas e às matérias a negociar em cada caso. Assim, o conselho de administração emerge como actor determinante no modo como esses processos são resolvidos. Porém, pode-se perguntar se esta diferenciação/descentralização de circunstâncias será sustentável para um sistema público de saúde, nomeadamente para o seu sistema de relações industriais.

Registava-se aqui, segundo os mesmos autores, uma diferenciação de abordagens entre Sindicatos:

(...) apesar do consenso sindical em relação à função e à necessidade do ACT para a re-regulação do mercado de trabalho médico, a leitura destes sindicatos em torno das consequências deste contexto não é absolutamente coincidente. Enquanto que a perspectiva da FNAM se centra nos efeitos perversos que a diferenciação das regras laborais entre os profissionais inseridos na mesma diferenciação técnico-científica representa para qualidade da prestação pública de cuidados, no discurso do SIM a tónica centra-se na abertura de possibilidades negociais que esta situação revela para os profissionais, o que não representa necessariamente um declínio para a qualidade do serviço público de saúde (Stoleroff e Correia, 2008)⁹⁸.

5.3.7.2. Educação superior

Na definição das carreiras do ensino superior público, ou sejam as de docente universitário (1979), docente do ensino superior politécnico (1981) e investigação científica (1982)⁹⁹ segue-se um modelo estatutário que no que diz respeito ao de docente universitário só se afasta do diploma da era marcelista¹⁰⁰ (que integrou os “primeiros assistentes”, doutorados, na categoria de professor auxiliar) e do anterior Estatuto da Instrução Universitária (que regulava aspectos laborais), por instituir mecanismos de transição obrigatória entre assistente estagiário e assistente e entre assistente e professor auxiliar desde que fossem preenchidos os requisitos de acesso. Os vínculos utilizados são a nomeação e o contrato além do quadro (depois da revisão do regime de vínculos de 1989 o contrato administrativo de provimento)¹⁰¹. Em termos remuneratórios, trata-se de uma carreira que inicialmente se

⁹⁸ A Federação Nacional dos Médicos, da área da CGTP, reúne os sindicatos médicos das zonas Norte, Centro e Sul.

⁹⁹ Respectivamente reguladas no início, respectivamente, pelos DL 448/79, de 13-11, DL 185/81, de 1-7 e DL 68/88, de 3-3, declarado inconstitucional por falta de negociação colectiva e substituído pelo DL 219/92, de 15-10.

¹⁰⁰ DL 132/70 de 30-3.

¹⁰¹ A Lei de Autonomia Universitária de 1988 veio permitir a contratação com outro tipo de vínculo, que depois se entendeu ser o contrato de trabalho a termo certo, com contrapartida em receitas

integra no sistema de letras, e que se evade dele em 1987, com a indexação à magistratura¹⁰², para perder essa indexação em 1989 com a instituição do *Novo Sistema Retributivo* de Cavaco Silva e Isabel Corte-Real, aliás vivamente contestada na altura numa movimentação que toca os principais centros universitários, com a realização de greves às provas específicas e a criação de um sindicato próprio.

A *empresarialização* manifesta-se a nosso ver sobretudo no recurso crescente a docentes fora da carreira, e no ajustamento da duração dos seus contratos. A revisão dos Estatutos de Carreira negociada em 2009 na sequência da redefinição do regime de vínculos constituiu tecnicamente uma regulação de carreiras de regime especial no quadro da nova legislação geral sobre contrato de trabalho em funções públicas, sendo que Moura considera inadequada para os diplomas que resultam desta regulação a qualificação como *estatutos*, justamente por se ter abandonado o modelo estatutário (Moura, 2009: 43-44).

É lícito considerar, no plano laboral, como mecanismos de *empresarialização* ou quase *empresarialização*, a definição de regulamentos de direito privado para o pessoal, designadamente docente, das universidades – fundações, a previsão da publicação de regulamentos das instituições sobre toda uma série de aspectos dos Estatutos de Carreira, especialmente o serviço docente, a avaliação de desempenho e a progressão remuneratória, o próprio sentido desses regulamentos, designadamente os de avaliação de desempenho. Esta previsão da elaboração pelas instituições de regulamentos próprios criou às associações sindicais, conforme apontou Pereira, a necessidade de agirem em múltiplos tabuleiros negociais (Pereira, 2010 b).

Os regulamentos apresentam uma grande diversidade, com base em projectos que, conforme os casos, foram previamente ventilados no Conselho de Reitores das Universidades (CRUP) e no Conselho Coordenador dos Institutos Superiores Politécnicos (CCISP). Os Conselhos que, ao contrário do que se verificou noutros sectores, nunca foram instrumentos ou aliados das associações sindicais, tidas como pouco representativas, e que chegaram a ser vistos por alguns governos como um interlocutor preferencial em matéria laboral, não se assumem como associações de empregadores, embora sejam um veículo de circulação de pareceres jurídicos e sentenças judiciais que muitas vezes resultam de conflitos que opõem instituições e sindicatos.

Em relação ao conteúdo dos regulamentos propriamente ditos, e à eventual consagração de uma lógica de *empresarialização*, é de anotar, na avaliação de desempenho:

próprias, o que se traduziu de facto numa restrição, já que desde 1985 que este se encontrava previsto para a generalidade da Administração Pública sem dependência de tal cobertura.

¹⁰² L 6/97, de 27-1, DL 145/87, de 24-3 e DL 147/88, de 27-4.

- o papel atribuído na avaliação de desempenho à opinião dos *clientes* (alunos), com transposição automática dos resultados dos inquéritos pedagógicos, e a previsão em dois casos (Universidade da Madeira e Instituto Politécnico de Lisboa), da repercussão automática das taxas de aprovação dos alunos na classificação dos docentes;
- a especial ponderação dos projectos de investigação financiados por entidades estranhas à instituição muitas vezes com ligação directa entre o volume de financiamento obtido e a pontuação atribuída;
- idem, das actividades de prestação de serviços em função da receita gerada para a instituição.

Poucos regulamentos explicitam a ligação entre avaliação de desempenho e prémios de gestão. De referir que um grande número de regulamentos prevê *a atribuição de pontuações em função de indicadores de volume de trabalho quantitativos*, o que parece uma forma de procurar uma certa forma *de objectividade*, sem avaliação da qualidade específica dos *produtos*.

Sobre formas de controlo como a avaliação do desempenho individual escrevem os autores de *O surgimento do managerialismo no sistema do ensino superior português*: “A emergência destas formas de controlo parece representar um abalo importante nas crenças sobre a auto-regulação profissional. Os critérios implícitos de autocontrolo das práticas pelos profissionais tendem a ser gradualmente substituídos por critérios explícitos, baseados em indicadores de *performance* objectivos.” Nas entrevistas realizadas no quadro do seu projecto referem encontrar posições entre dois extremos, a saber, *o da ênfase colocada na liberdade individual dos académicos e o assente na autonomia das instituições com o sublinhar da proeminência das suas estratégias sobre a liberdade individual* (Santiago et al, 2005: 61-63). Aparentemente, têm ganho as posições que reflectem a primazia da estratégia das instituições.

5.3.7.3. Educação não superior

Na educação não superior, é central o regime laboral dos professores, que historicamente assenta no modelo estatutário, com base numa carreira unicategorial (*horizontal*) em que a única progressão prevista era tradicionalmente a remuneratória, embora fossem colocadas exigências específicas de acesso a alguns escalões. Para efeitos de colocação em concursos vigorava a *lista graduada nacional* (classificação de licenciatura mais anos de

serviço¹⁰³). Tem sido defendido que esta organização da carreira é a mais adequada à forma de organização do trabalho dos docentes, em que cada um é responsável pelas suas turmas.

A Ministra da Educação do primeiro Governo de José Sócrates, Maria de Lurdes Rodrigues declarou guerra a este *modelo de indiferenciação*:

Uma parte do poder dos sindicatos de professores radica justamente na indiferenciação e na construção de um grupo profissional homogéneo, em que eventuais necessidades de distinção e de reconhecimento profissional, por parte de alguns professores, canalizam-se para fora do espaço da escola e do sistema educativo. Estas necessidades são projectadas muitas vezes no espaço do ensino superior, da formação de professores ou das carreiras individuais baseadas na autoria de livros, manuais ou outros trabalhos individuais. Existem, portanto, motivos que ajudam a explicar a rejeição e oposição ao novo Estatuto da Carreira Docente cujos princípios se opõem diametralmente à visão que os sindicatos e que os professores manifestam da profissão. São duas perspectivas antagónicas e muito dificilmente conciliáveis: homogeneização versus diferenciação” (Rodrigues, 2010: 268-269).

Ainda que tal não seja expressamente dito, parece estar implícita nesta justificação um projecto de *criação de hierarquias académicas* e de *redução do poder sindical*:

Do ponto de vista do interesse de professores e de sindicatos, em sentido estrito, a adesão ao modelo igualitarista da indiferenciação apresentava mais vantagens. De facto, todos os professores sem excepção beneficiavam com a situação – sobretudo aqueles que não davam aulas ou que tinham más práticas profissionais – uma vez que não existiam mecanismos de classificação ou de seriação que os obrigassem a fazer escolhas. Já num sistema assente na estruturação vertical e de diferenciação horizontal, baseada na classificação em termos relativos, apenas beneficiariam aqueles que cumprissem determinadas regras de maior exigência e que apresentassem um desempenho mais eficaz...Este é o ponto crítico nesta discussão: na perspectiva da defesa do serviço público de educação e da melhoria da qualidade e da eficiência do sistema e da sua sustentabilidade - isto é, da defesa do interesse público - impõe-se a introdução de mecanismos mais exigentes de diferenciação, mesmo que de controlo interno.” (Rodrigues, *idem*: 269-270).

Houve certamente outros pontos de discórdia: a pressão para o aumento da presença efectiva dos professores nas escolas (vista como a atribuição de uma função de guarda), o congelamento e mais tarde reformulação das progressões salariais (de grande importância para o Orçamento visto estar em causa um grande número de profissionais bem remunerados) mas a transformação de uma carreira tradicionalmente *horizontal* (unicategorial) em *carreira vertical* (pluricategorial) com criação da categoria de professor titular, a introdução de um sistema de avaliação de desempenho considerado desajustado e

¹⁰³ Após a difícil implementação dos novos modelos de avaliação os seus resultados passaram a contar para esta seriação, apesar de tal também ter suscitado controvérsia.

a intenção de passar do modelo de concursos nacionais a um modelo assente na responsabilização de cada escola pela selecção e recrutamento do seu próprio pessoal simbolizaram a vontade de introdução de uma dinâmica *gestionária* e de *diferenciação* que foi vivamente contestada¹⁰⁴.

Não parecendo haver ainda condições para avaliar com distanciamento esta experiência, e sem prejuízo do que se deixou escrito a seu propósito nas dinâmicas de mudança, cabe chamar a atenção para que o projecto de criação de uma carreira pluricategoria ia exactamente a contra-corrente das orientações políticas do Governo para as carreiras de regime geral, que foram reduzidas a uma dimensão unicategorial.

A intenção de passar do modelo de concursos nacionais a um modelo assente na responsabilização de cada escola pela selecção e recrutamento do seu próprio pessoal é certamente um indicador de uma vontade de aproximação a um modelo próximo da gestão empresarial. Maria de Lurdes Rodrigues, que no trabalho que temos vindo a citar refere “Não existe no mundo, seja qual for o sector de actividade, qualquer outra organização com dimensão equivalente – cerca de 150.000 professores e mais de 1.200 unidades orgânicas espalhadas pelo país” (Rodrigues, *ibidem*: 286) utiliza *empresa* em lugar de *organização* quando procura passar essa mesma ideia em entrevista¹⁰⁵.

Também aqui foi total a oposição dos sindicatos: “Os sindicatos de professores são hoje os principais defensores do modelo centralizado de colocação de professores, opondo-se inclusivamente, à abertura de excepções mesmo quando a adopção de metodologias descentralizadas de recrutamento de professores é essencial para a melhoria de funcionamento das escolas, como é o caso comprovado das escolas TEIP (territórios educativos de intervenção prioritária)” Foi contudo autorizado “O recrutamento directo de professores pelas escolas, através de contratos individuais de trabalho” que “permitiu a substituição temporária de docentes assim como o recrutamento de formadores para as áreas técnicas e profissionais. Contribuiu, ainda, para a contratação de professores para projectos especiais de enriquecimento curricular e de combate ao insucesso escolar” (Rodrigues, *ibidem*: 290). Para o ensino profissional chegou a ser admitida a contratação de professores em regime de aquisição de serviços. A contratação, através das autarquias, de professores para a generalização do ensino de inglês e actividades de enriquecimento curricular também foi valorizada. Reforçava-se a escola pública sem reforçar o corpo docente dependente do Ministério da Educação. Possivelmente o reforço da dimensão das

¹⁰⁴ Juntamente, no plano da gestão, com a obrigatoriedade de existência do director como órgão singular.

¹⁰⁵ “Há uma enorme resistência dos professores à diferenciação”, Entrevista ao *Expresso* de 26-6-2010.

unidades de ensino (mega-agrupamentos) irá reforçar a capacidade de condução de operações de recrutamento e selecção.

Por último, mesmo no domínio laboral se manifesta a vontade de legitimação pela referência às experiências de outros países, sendo a OCDE expressamente referenciada no trabalho que temos vindo a citar como tendo fornecido “um quadro de *benchmark* internacional, segundo o qual se procurou avaliar e se procuraram ancorar as alterações ao Estatuto da Carreira Docente” e como tendo realizado um estudo, publicado no Verão de 2009 “sobre o modelo de avaliação de desempenho e as condições da sua concretização” (Rodrigues, *ibidem*: 274-275).

5.4. Síntese conclusiva.

A história do progresso das concepções sobre relações laborais na Administração Pública Portuguesa, é a *história da consolidação do modelo estatutário, em nome da Reforma Administrativa, seguida da história da sua destruição e substituição pelo modelo laborista, também em nome da Reforma*, seguida por sua vez do esvaziamento deste por força da recentralização imposta pela necessidade de contenção da despesa pública.

A consolidação do modelo estatutário, com alargamento a todos os sectores, inclusive os que na altura do Estado Novo surgiam ainda como paraestatais (tais como os organismos de coordenação económica e instituições de previdência) só viria a ser completada após a Revolução de Abril, levando à integração do regime de função pública de pessoal em regime de direito privado. Foi prosseguida com os Governos de Cavaco Silva, indo nesse sentido a reforma do sistema de vínculos, carreiras e remunerações realizada pelo segundo destes governos, muito embora no governo seguinte, último do ciclo, algumas medidas, como a promoção de reestruturações e a publicação da chamada Lei dos Disponíveis tenham indiciado a vontade de conter custos. O sistema revelou-se incapaz de fazer cumprir as contenções de admissões implícitas na definição dos quadros ou nos procedimentos de congelamento de admissões de pessoal não vinculado, *tendo sido adoptados ciclicamente procedimentos de regularização*. Também *ciclicamente é publicada legislação sobre pessoal excedentário*. No plano remuneratório o sistema de letras do Estado Novo foi sendo ultrapassado até ser substituído em 1989, sob o segundo governo Cavaco Silva, por um sistema de índices baseado na categoria, tempo de serviço e classificação de serviço sem que a reforma recuperasse a possibilidade de contingentação das menções mais elevadas, prevista em diploma do Governo do Bloco Central publicado em 1985.

*A criação de novas situações de contratação de direito privado na Administração Pública processou-se a partir de 1976 em simultâneo com à integração no regime de função pública do pessoal em regime de direito privado pertencente aos organismos que vieram a ser formalmente integrados no Estado, tendo acompanhado o processo de criação de raiz, ou por reestruturação de organismos já existentes, de institutos públicos quase empresariais. Há aqui, tal como em geral no processo de *agencificação*, uma filosofia de actuação que faz lembrar o *New Public Management*, mas tal como já fizemos em relação às formas de organização, assinalamos que o seu surgimento em Portugal é anterior e que as leis quadro sobre regime de pessoal não o prevêm expressamente, sendo introduzido causuisticamente em diplomas orgânicos ou de aplicação sectorial. E, se dá maior autonomia aos gestores, a sua tónica dominante é a criação de melhores condições remuneratórias e não a de uma maior margem para a redução de custos, designadamente do recurso aos despedimentos.*

Já a criação do regime do contrato individual de trabalho na Administração Pública sob o governo de Durão Barroso, que generaliza a possibilidade de admissões neste regime mas apenas se aplica a novas admissões, e do contrato de trabalho em funções públicas (aliás definido como vínculo de direito público) sob o primeiro Governo de José Sócrates, que se aplica à quase totalidade do pessoal ao serviço, parecem inserir-se numa lógica de *New Public Management*, tanto em termos de causas de extinção do posto de trabalho, quer de remunerações, onde o segundo, numa lógica empresarial, reforça o papel da avaliação de desempenho e cria um sistema de quotas, como de maior autonomia de gestão. No entanto, ambos restringem a autonomia em matéria de gestão de pessoal dos institutos públicos quase empresariais existentes, muitos dos quais deixam, com o PRACE, de ter regimes especiais. Com a aplicação, a partir de 2010, de legislação orçamental restritiva, a capacidade de definir condições diferenciadas ou de utilizar os mecanismos de diferenciação previstos na lei geral fica drasticamente restringida.

Quadro 5.2. O caminho para o contrato individual de trabalho

Períodos / Sectores	Administração Pública (em geral)	Saúde	Educação	Sector Empresarial do Estado
Estado Novo	<p>Sistema de protecção social</p> <p>Regime aparentemente uniforme de quadro e contrato</p> <p>Recurso ao assalariamento</p> <p>Contrato de direito privado em situações de fronteira em organizações para estatais</p> <p>Tentativa de melhoria de condições de remuneração e de protecção social e de alargamento a todos os servidores</p> <p>Até ao fim, negação do direito à sindicalização.</p>		<p>Estatuto da Instrução Universitária com normas de pessoal docente</p> <p>Publicação de um diploma autónomo sobre a docência no ensino superior</p>	<p>Mapa das “Empresas do Estado no OGE”</p> <p>Contrato individual de trabalho nas empresas públicas resultantes do termo de concessão ou da transformação de serviços autónomos</p>
	Continuidade com correcção	Continuidade	Continuidade	Continuidade
Revolução de Abril e consolidação do regime democrático	Integração no modelo estatutário do pessoal dos organismos paraestatais.	De acordo com a evolução geral da Administração Pública	De acordo com a evolução geral da Administração Pública	Bases Gerais das Empresas Públicas com pessoal em regime de CIT

	<p>Uniformização e melhoria de condições com perdas de poder aquisitivo por inflação</p> <p>Primeiros mecanismos de mobilidade</p> <p>Primeira abertura ao contrato de trabalho a termo</p> <p>Primeiros Institutos Públicos</p> <p>Quase Empresariais com regime de contrato individual de trabalho</p> <p>Lei Sindical e Lei da Greve gerais, por não publicação de leis específicas</p>			
	Continuidade com aprofundamento	Continuidade	Continuidade	Continuidade
Governos de Cavaco Silva	<p>Consolidação do modelo estatutário pelo regime geral de vínculos</p> <p>Novo Sistema Retributivo para</p>	Recurso ao contrato a termo	ECD básico e secundário com carreira horizontal	

	<p>uniformizar</p> <p>Continuação da criação de Institutos Públicos Quase Empresariais com pessoal geralmente obrigado a optar.</p> <p>Na fase final</p> <p>Criação do regime dos disponíveis</p>			
	Continuidade com correcção	Continuidade com correcção	Continuidade	Continuidade
Governos de António Guterres	<p>Desmantelado regime dos disponíveis</p> <p>Processo de regularização de com integração nos quadros</p> <p>Continuação da criação de Institutos Públicos Quase Empresariais geralmente com coexistência dos dois “quadros”</p>	De acordo com a evolução geral da Administração Pública	De acordo com a evolução geral da Administração Pública	
	Inovação	Inovação	Continuidade	Continuidade
Governo de Durão Barroso	Supranumerários Lei do SIADAP	Evolução da Administração Pública	Educação não abrangida pelo regime de CIT	

	<p>Lei-Quadro dos Institutos Públicos generaliza possibilidade de CIT</p> <p>Lei do Contrato de Trabalho na Administração Pública generaliza CIT com mecanismos de uniformização de remunerações</p> <p>Em Institutos Públicos Quase-empresariais passados a SA o funcionário pode manter o regime de função pública.</p>			
	Continuidade com correcção	Continuidade com correcção	Continuidade	Continuidade
Governos de José Sócrates	<p>Instituição do regime de mobilidade especial</p> <p>Novo SIADAP</p> <p>Regime geral de “contrato de trabalho em funções públicas”, de direito público</p>	<p>Coexistência de regime de função pública e de regime CIT</p> <p>“Selva remuneratória”</p>	<p>Professores incluídos no regime do contrato de trabalho em funções públicas e em adaptações do SIADAP</p> <p>Tentativa frustrada de criação de titular</p>	

	Pela primeira vez, cortes no valor nominal dos vencimentos			Pela primeira vez, regulação directa do regime laboral pelo Orçamento do Estado, com cortes de vencimentos
--	--	--	--	--

6. GESTÃO DO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE À GESTÃO POR OBJECTIVOS

6.1. Introdução.

A discussão da possibilidade da gestão empresarial para a administração pública pode ser feita tomando-a em sentido amplo ou em sentido restrito, estando neste segundo caso apenas em causa aquilo que poderemos denominar a Arte da Gestão. É certo que as outras vertentes condicionam a da Gestão propriamente dita: não é indiferente que os recursos cheguem por via de um processo político de decisão orçamental ou por via do mercado (vertente da Economia), que a organização revista a forma de uma Direcção-Geral sem personalidade jurídica ou com escassa autonomia ou a de uma sociedade (vertente da Organização), que os funcionários se rejam por um regime de carreira de direito público, com remunerações inerentes apenas à posição, ou seja aplicável o regime do contrato individual de trabalho e a remuneração se forme tendo em conta o desempenho (vertente das Relações Laborais). Mas, com autonomia em relação a estas condicionantes, existem aspectos específicas da Gestão em relação aos quais é usual contrapor uma atitude tradicional, *administrativa* ou *burocrática* e uma atitude *empresarial*, de entre os quais seleccionámos cinco itens.

São eles i) a forma de definição do que se pretende para a organização; ii) os critérios de atribuição de meios; iii) os procedimentos utilizados; iv) a prestação de contas e a informação de suporte à gestão; v) a escolha e estatuto dos dirigentes, sendo que para cada um deles poderemos contrapor a filosofia da Administração Pública tradicional e a agenda da transposição da gestão empresarial.

Diga-se desde já que a racionalidade empresarial não é facilmente assimilável pela Administração Pública visto que as suas organizações tendem a prosseguir objectivos próprios e que a distinção entre objectivo e volume de actividade esperado é por vezes difícil de estabelecer¹ No plano económico-financeiro a transposição da contabilidade empresarial, importante para passar da *despesa* e do *pagamento* aos *custos*, tem dificuldade em identificar e atribuir um valor aos *proveitos*, uma vez que a *produção* da generalidade das organizações públicas não é vendida no mercado, e mesmo que seja possível atribuir-lhe um valor, não há uma *formação de preço em condições de mercado* que permita uma valorização correcta.

¹ Na análise da imprensa a que procedemos registámos as dificuldades de imagem que enfrentaram as organizações com funções de fiscalização ou de segurança, que se propunham autuar x infrações ou efectuar y detenções durante o ano a que os respectivos planos de actividades diziam respeito.

6.2. Transposição da gestão empresarial para a Administração Pública.

Definição do que se pretende para a organização

Na visão tradicional da Administração Pública as organizações que a integram têm *atribuições* definidas por leis orgânicas ou estatutos, que delimitam o seu campo de actuação. Numa visão empresarial as organizações têm *objectivos*, definidos para um horizonte de médio prazo, anual ou infra-anual, e sujeitos a revisão, tendo a Gestão por Objectivos sido disseminada no sector empresarial pelo menos a partir da década de 1950 e datando as tentativas da sua introdução na Administração Pública pelo menos da década de 1960. Os objectivos da actuação das organizações passam a ser explicitados em documentos como planos de actividades e programas, tanto plurianuais como anuais, definidos para os organismos públicos, sem afastarem as regras de delimitação de campos de actuação ínsitas em *leis orgânicas* e *estatutos*. Podem ser elaborados pelas próprias organizações e aprovados pelos seus dirigentes, em geral com ratificação formal pelo poder político, ou negociados / contratualizados por este com as organizações ou com os próprios dirigentes, sob a forma de *contratos programa*, *contratos de gestão*, *cartas de missão*. É hoje comum as organizações explicitarem a sua *Visão*, *Missão* e *Valores* para além dos *Objectivos* propriamente ditos (*European Foundation for Quality Management*, 1996).

Crítérios de atribuição de meios

Os *meios* colocados à disposição dos organismos da Administração Pública são, na administração tradicional, definidos por lei (orçamentos, quadros), não havendo necessariamente relação entre as atribuições cometidas ao organismo e os meios afectos, o que favorece por um lado a adopção de estratégias dos dirigentes no sentido de maximizar a dimensão dos organismos e o volume de recursos colocado à sua disposição, estratégias essas favorecidas por processos de elaboração dos orçamentos do tipo *bottom-up* e pela dependência dos órgãos centrais de elaboração do orçamento em relação à informação disponibilizada, podendo a alternativa pode ser, sobretudo num quadro de restrições, a adopção de uma metodologia *top-down* (Pereira *et al*, 2005: 394-396; Premchand, 1983: 70-90). Nas previsões de receitas pode, pelo contrário, haver por parte de quem fornece informação uma estratégia de subavaliação, para evitar compromissos com metas concretas (Santos,1995). Numa visão empresarial os meios colocados à disposição são obrigatoriamente equacionados na sua relação com os objectivos efectivamente prosseguidos, sendo os orçamentos revistos periodicamente com vista a pôr em causa até

os próprios encargos de estrutura herdados, e podendo o caminho ser, como já referimos em capítulo anterior, a contratualização entre o órgão central do orçamento e as organizações (Schick, 1997).

Procedimentos utilizados

Os *procedimentos* seguidos pela Administração Pública são também regulados por lei, sendo regra do direito administrativo *que só se pode fazer aquilo que a lei expressamente prevê*. As organizações situadas fora do campo da Administração Pública, tal como, em geral, os particulares, pelo contrário, podem fazer o que a lei expressamente não proíbe. O movimento pela Qualidade, que tanto vem influenciando a gestão empresarial, assenta justamente em iniciativas voluntárias e numa cooperação entre organizações, passando-se do acento na qualidade dos produtos para a preocupação com a qualidade dos processos e posteriormente para a instituição de *sistemas de garantias de qualidade* (Carapeto e Fonseca, 2005, 37-52; Rocha, 2006 a: 15-51; Silvestre, 2010: 193-227). O progresso da ideia de gestão empresarial na Administração Pública passa aqui não só pela introdução dos conceitos relativos à qualidade, já referida em capítulo anterior, mas também pela importação de figuras a que o movimento pela qualidade deu origem, como as *cartas de qualidade* e os *compromissos de qualidade*.

Prestação de contas e informação de suporte à gestão

A *prestação de contas* por parte dos organismos da Administração Pública, que frequentemente se identifica com a prestação de contas pelos seus dirigentes é feita essencialmente perante o poder político ou perante estruturas de controlo independentes, como os tribunais de contas, e incide essencialmente sobre a *conformidade* da sua actuação com a lei e com as orientações políticas. Já a gestão empresarial por sua vez preocupa-se com a rentabilização do capital investido, tendo a sua transposição para a Administração Pública levado pelo menos à procura, se não do lucro, pelo menos dos conhecidos “três E” – *Economia* (procura das melhores condições na obtenção e utilização de recursos), *Eficiência* (procura da melhor relação entre recursos utilizados e resultados obtidos) e *Eficácia* (procura da melhor relação entre resultados obtidos e resultados pretendidos).

Em todo o caso interessa referir que a gestão empresarial, inicialmente marcada pelas questões de organização do *processo de produção*, passou (sobretudo a partir da Grande Depressão) a preocupar-se com as *vendas*, e mais tarde com as *necessidades dos*

clientes (abordagem de *marketing*), preocupações actualmente ampliadas por forma a abarcar o relacionamento com o conjunto das entidades afectadas pela empresa – os *stakeholders*, onde se incluem os titulares da empresa, os trabalhadores, os clientes, os fornecedores, os credores, os grupos de interesses, os movimentos de opinião, as comunidades locais, as autoridades públicas. É possível assim dizer que, sendo verdade que a transposição da gestão empresarial para a Administração Pública pode incutir nesta preocupações mais *economicistas*, por seu turno as empresas marcadas por uma visão de *responsabilidade social* estão a assumir preocupações com o bem estar da colectividade.

Na administração pública tradicional a informação de apoio ao processo de decisão, ao acompanhamento de execução das decisões e à prestação de contas assenta em sistemas de contabilidade da execução orçamental e da gestão de tesouraria estruturados numa base *unigráfica* e numa óptica de *caixa*, no sentido de assegurar que não deixam de ser arrecadadas as receitas objecto de liquidação e que os pagamentos dizem unicamente respeito a despesas previamente autorizadas e liquidadas, ou, quando muito, numa óptica de *compromisso*, visando controlar a efectivação das receitas que a Administração tem o direito de arrecadar e a conformidade da assunção de compromissos com as dotações autorizadas para despesa. Nas organizações empresariais vigora uma contabilidade *digráfica*, que relaciona fluxos e *stocks* e põe em evidência o *impacto patrimonial* de todas as operações (*accrual*), permitindo não apenas identificar despesas e pagamentos, mas também custos. Para além de uma *contabilidade geral*, orientada para a informação aos titulares da empresa, os credores, e as autoridades fiscais, desenvolve-se também uma *contabilidade analítica*, de apoio aos gestores e aos responsáveis por sectores da empresa.

A normalização contabilística internacional tem assentado basicamente no trabalho e na cooperação do *Financial Accounting Standard Board* (FASB) dos EUA e do *International Accounting Standards Board* (IASB), órgão de normalização privado, e em acordos entre este último e a *International Federation of Accountants* (IFAC) e a *International Organization of Securities Commissions* (IOSCO), e as suas normas contabilísticas têm vindo a ser aceites pela União Europeia, após algumas cautelas iniciais (Caiado e Pinto, 1997; Geraldês, 2002).

A extensão da contabilidade digráfica aos organismos da Administração Pública tem sido estudada e recomendada pela OCDE (OCDE 1992a), e pelo *Public Sector Committee* da IFAC, o qual desenvolveu um conjunto de *Normas Internacionais de Contabilidade do Sector Público*, bem como debatida nas Conferências CIGAR (*Comparative International Governmental Accounting Research Conference*)², apontando-se frequentemente como vantagens possíveis desta extensão a incorporação da perspectiva patrimonial, o cálculo de

² A 11^a Conferência teve lugar na Universidade de Coimbra em 2007.

custos (sobretudo quando é possível definir contrapartidas pela utilização de serviços disponibilizados aos utentes) e, numa perspectiva macro-orçamental, uma maior atenção à equidade inter-geracional na elaboração dos orçamentos (Premchand, 1995: 45-73; Ouda, 2003, 2004 e 2005; Fédération des Experts Comptables Européens, 2005).

Escolha e estatuto dos dirigentes

No que se refere à escolha dos dirigentes da Administração Pública, cabe dizer que lhes é em geral exigido um perfil profissional adequado, o que na Administração tradicional conduz frequentemente à preferência por uma formação em Direito para lugares em organizações generalistas³, ou por formações específicas como Engenharia, ou Medicina⁴ quando as organizações têm funções sectorialmente especializadas e características de *burocracias profissionais* na terminologia de Mintzberg (Mintzberg, 1979: 348-379). Este modelo de recrutamento dos dirigentes representou um aperfeiçoamento de modelos de organização da Administração Pública que inicialmente se basearam no *spoils system* ou que pelo menos eram pouco exigentes em termos de definição de perfis (Cruz, 2002: 129-147). A gestão empresarial no entanto vai mais além e aponta para uma *valorização das competências de gestão* adquiridas na formação académica inicial ou especializada (MBA) ou adquiridas / reveladas / reforçadas pela experiência empresarial e a sua transposição para a Administração Pública leva a procurar dirigentes com experiência de gestão fora do âmbito desta. A remuneração dos dirigentes, com atribuição de uma parte variável em função do cumprimento de objectivos, é também um dos campos em que se ensaia a transposição de práticas da gestão empresarial.

Para Ferraz estão em causa os modelos de selecção de altos dirigentes, sendo difícil conjugar neutralidade / independência com confiança:

As questões que versam a configuração dos sistemas de alta direcção parecem assim representar um *trade-off* que constitui um verdadeiro dilema entre um sistema político-administrativo politizado ou um sistema político-administrativo profissional...“A generalidade dos autores que estudaram as relações entre a elite administrativa e a elite política (...) identificaram relações de proximidade e de inter-permeabilidade mútua, representativas da forma como são seleccionados os dirigentes públicos e das dificuldades em estabelecer uma fronteira nítida entre a política e Administração (...) independentemente do modelo de selecção

³ Em alguns países tenta-se recrutar dirigentes com uma formação na área da Administração Pública, que genérica, quer especializada (Administração Escolar, Administração Hospitalar).

⁴ A própria lei pode fazer depender o acesso a certos lugares da titularidade de uma posição específica em determinadas carreiras ligadas ao sector de actuação da organização, o que consolida as características de “burocracia profissional”.

se basear em critérios de confiança ou de neutralidade / independência política”...“Estas relações de contiguidade entre as duas elites não são independentes das tradições histórico-culturais e das reformas empreendidas por cada país pelo que, a compreensão dos actuais modelos de selecção de dirigentes públicos não pode ser desligada da compreensão da evolução dos modelos de Estado e de Administração” (Ferraz, 2008: 2-6, 24-29).

O mesmo autor, depois de analisar experiências de vários países, propõe um conjunto de boas práticas para escolha de titulares de cargos de alta direcção: i) comissões de avaliação independentes; ii) introdução de medidas de promoção da mobilidade; iii) remuneração variável em função da avaliação; iv) desenvolvimento de um corpo de dirigentes altamente qualificados; v) publicação de listagens nominais com as nomeações políticas realizadas; vi) diferenciação clara dos cargos de nomeação e de carreira; vii) referenciais de perfis de competências; viii) códigos de ética e de conduta (Ferraz, *idem*, 63). Por nós, não deixaremos de referir que, em teoria, nada obsta a que a livre escolha de dirigentes por titulares de cargos políticos conduza a um recrutamento baseado na detenção de competências de gestão, e que a escolha por concurso não conduz necessariamente à selecção dos melhores dirigentes. No entanto a *despolitização* das nomeações é defendida tanto pelo público como pelos próprios dirigentes (Carneiro, 2008, Teixeira, 2009).

Alternativas para a formulação dos programas de transição da gestão empresarial

Expusemos até aqui em grandes linhas, o enunciado dos programas de mudança que visam transpor um estilo de gestão empresarial para a Administração Pública. Cabe contudo distinguir pelo menos duas alternativas para a sua formulação, correspondentes a diferentes concepções sobre o papel da gestão das organizações, que de certo modo se pode dizer que têm coexistido em processos de mudança inspirados na importação de experiências de outros países.

A transposição da gestão por objectivos, originariamente divulgada por Peter Drucker (Drucker, 1954 *apud* Araújo e Branco, 2009) para a Administração Pública teve uma primeira vaga subjacente quer ao *Performance Budgeting* defendido nos Estados Unidos da América pelas duas Comissões Hoover constituídas respectivamente em 1949 e em 1955 e mais tarde pelo *Planning Programming Budgeting System* (PPBS) no quadro de um *planeamento plurianual de horizonte deslizante* (Novick, 1965; Premchand, 1983: 321-334) quer à *Rationalisation des Choix Budgétaires* (RCB) francesa, no quadro de um *planeamento plurianual de horizonte fixo*⁵ que apontavam para estruturar por programas todas as intervenções da Administração Pública, e, em particular, estruturar todo o

⁵ Porque com ligação com a um Plano macroeconómico de horizonte fixo, inexistente nos EUA.

orçamento de despesas em *programas finalizados*, isto é relacionando os objectivos últimos das intervenções com os meios (incluindo medidas legislativas e regulamentares) e delinear estes programas no contexto de uma fase de planeamento em que se identificariam necessidades e se comparariam alternativas. Nestas condições, um mesmo programa poderia, depois de delineado a nível técnico e aprovado a nível político, ser executado por mais de que um organismo.

Mintzberg no seu *The Rise and Fall of Strategic Planning* criticou a falta de adequação à realidade da concepção que considerava exequível que as grandes organizações, quer empresariais, quer administrativas, fossem orientadas por propostas de estratégia definidas a nível técnico, ou seja na fase dita de planeamento, ignorando o papel dos dirigentes das várias unidades na identificação das necessidades e na preparação das decisões de investimento (Mintzberg, 1994. 67-77, 116-133). Também Hussenot no seu *La Gestion Publique par Objectifs* observou que os objectivos enunciados nos programas finalizados definidos para a Administração Pública francesa eram frequentemente ignorados na prática pelos organismos da administração, tanto por inexistir uma correspondência entre a estrutura de objectivos e a estrutura de organismos como por questões que tinham a ver com o ambiente em que as organizações estão inseridas e com a cultura organizacional, sendo possível identificar os objectivos que, apesar das grandes orientações políticas, as organizações prosseguem de *facto* e para os quais o autor propôs a designação de *quase objectivos* (Hussenot, 1983:115-128).

Nos Estados Unidos depois da experiência de Mac Namara no Ministério da Defesa na primeira metade dos anos 1960, o PPBS não encontrou condições políticas para ser generalizado e acabou por ser formalmente abandonado, enquanto que a RCB persistiu pelo menos até aos anos 1980 e deu origem a estudos nos mais diversos sectores da Administração. Nos anos 1970 começou a popularizar-se nos Estados Unidos de abordagem menos ambiciosa – o *Zero Base Budgeting (ZBB)* que a nível de uma mesma organização comparava *packages* alternativos de decisão em áreas pontuais e que, por meio de um reexame periódico das várias áreas da organização, conduzia a reflectir sobre encargos de estrutura. O ZBB continua a ser apresentado ou como uma moda que sucedeu ao PPBS ou como um subconjunto deste, sendo que o seu *criador* Peter Phyrre coloca ênfase na continuidade, podendo dizer-se que o ZBB, ainda hoje uma referência em empresas e em estados federados dos EUA, é menos ambicioso e mais amigo da participação que o PPBS, que se apresentava como um instrumento de ligação a objectivos definidos a nível macro e não como instrumento de gestão das organizações, impunha uma centralização do processo de decisão no *staff* de apoio aos decisores de topo e recusava a descentralização e a delegação (Conway, 1981: 98-101, Phyrre, 1981: 141-151, Premchand,

1983: 364-336⁶). Para Rosembloom há aqui simplesmente uma sucessão de *caprichos* (Rosembloom, 2001: 116-117). Nos anos 1980 a OCDE fez alguma divulgação do orçamento estruturado por envelopes sectoriais plurianais vigente no Canadá, geridos pelos respectivos Ministros.

No entanto, mesmo neste quadro de relacionamento simplificado em termos de número de interlocutores, isto é, entre Ministérios, Hussenot chama a atenção para que se desenrolam verdadeiros processos negociais em torno do orçamento, em que de um lado se situa cada um dos Ministérios sectoriais e do outro o Ministério do Orçamento respaldado pelo Primeiro Ministro, os quais podem decorrer em situação de *monopsónio* (a autoridade orçamental escolhe entre as propostas dos Ministérios sectoriais vendedores aquelas que lhe criam menos pressões financeiras, e, atribuídos os *plafonds*, cada Ministério é livre de definir a sua utilização) ou de *monopólio bilateral* (a autoridade orçamental quer garantir um certo nível de produção por parte dos Ministérios sectoriais mas, estando menos informada do que eles sobre os *custos de produção* pode consentir um financiamento superior ao necessário envolvendo implicitamente a aceitação de uma sobreprodução). Faz também referência à possibilidade de ser negociada uma maior dotação orçamental com a contrapartida do fornecimento de informação de gestão mais detalhada (Hussenot, *idem*, 150-171)⁷.

Deve ser relativizada a ideia de que o PPBS e o ZBB correspondem pura e simplesmente à transposição de métodos de gestão empresarial. Como explica Novick (1965) o planeamento das actividades críticas necessárias à sustentação da participação dos Estados Unidos na II Guerra Mundial, envolvendo o *War Board Producion* e Empresas estará na origem do desenvolvimento desta metodologia pela *Rand Corporation*, embora algumas grandes empresas a aplicassem desde os anos 1920. Quanto ao ZBB, Phyrn desenvolveu-o na *Texas Instruments* e, mesmo antes da sua disseminação no sector empresarial, foi quase de imediato chamado a aplicá-lo ao Estado da Geórgia pelo então governador Jimmy Carter⁸. Por seu turno o RCB foi muito aprofundado em França na aplicação em sectores sem homólogos na esfera empresarial. A preocupação que devemos reter é essencialmente a da gestão por objectivos que aliás nunca terá estado ausente na

⁶ O ZBB deixou de ser aplicado a nível federal mas segundo o Projecto de Lei nº 436/XI (BE) tem sido aplicado em diversos estados federados.

⁷ No que se refere à realidade portuguesa, demos conta, em trabalho produzido no Mestrado em Administração e Políticas Públicas da importância da revelação / ocultação de informação na negociação orçamental no âmbito dos Investimentos do Plano (PIDDAC) (Gonçalves, 2001 a).

⁸ Premchand (1983: 334-336) descreve a tentativa de aplicar uma metodologia tipo ZBB logo em 1962 no Departamento Federal da Agricultura.

Administração Pública, antes terá cristalizado na formulação de leis orgânicas e estatutos, pouco propícia à sua quantificação e calendarização.

A transposição da contabilidade empresarial em si é fácil quando a organização tem de facto a natureza de uma empresa sem ter o respectivo estatuto jurídico, dizendo uma parte dos casos de sucesso reportados internacionalmente respeito ao tratamento das operações comerciais que foram contabilisticamente autonomizadas (Ouda, 2003). Quando a produção não é comercializada ou sequer comercializável a contabilidade de tipo empresarial é importante para relevar a dimensão do património afecto ou calcular custos unitários mas os custos só podem ser relacionados com os proveitos⁹ se for possível atribuir um valor a estes. Ora valorizar a produção de uma organização pública, e implicitamente, atribuir-lhe o valor do orçamento posto à sua disposição pelo Estado, ou até incluir nesse valor a cobrança de taxas ou de preços de bens e serviços formados em condições de monopólio legal ou de facto equivale a *valorizar o poder de negociação do organismo, ou a sua capacidade para iludir controlos, mas não garante que o crescimento do valor dos proveitos ou, em consequência, dos resultados seja sinónimo de melhor gestão*¹⁰. Daí que o esforço para medir a actividade dos organismos vise procurar responder a uma necessidade de materialidade, acabando os dirigentes frequentemente por fazer adoptar medidas de *produção* ou de *desempenho* que não reflectem os verdadeiros objectivos do organismo nem permitem medir o impacto da sua acção mas se concentram nos “quase-objectivos” e no volume de trabalho desenvolvido (Hussenot, *ibidem*, 122-136).

Também Osborne e Gaebler mostram alguma desconfiança em relação a programas administrativos que partem de finalidades assumidas pela Administração e cujos instrumentos de actuação não têm em conta as indicações do mercado e a sensibilidade dos clientes / consumidores (Osborne e Gaebler, 1992, 299-310). A quantificação do desempenho de uma organização pública pode passar, como em organizações empresariais pela construção de uma bateria de indicadores (“*tableaux de bord*”) ou por outros métodos (OCDE, 1997). A *European Foundation for Quality Management (EFQM)* desenvolveu um modelo para o sector empresarial e começou a fazê-lo também para o sector público. No modelo EFQM ligado à atribuição de prémios europeus de qualidade, privilegia-se “La satisfaction du client, la satisfaction du personnel et l’ integration à la vie de la collectivité sont obtenus par la fonction de leadership, la politique et la stratégie, la gestion du personnel, les ressources et les processus, aboutissant en définitive à des excellents résultats opérationnels”. A EFQM reconhece a existência de diferenças entre as

⁹ Utilizando a terminologia POC – POCP e não a actual terminologia SNC.

¹⁰ Foi essa a opção do Plano Oficial de Contabilidade Pública português (POCP).

organizações empresariais e as organizações das Administrações Públicas. Em relação a estas afirma-se que

elles répondent à des stratégies et à des politiques qui échappent à leur controle direct; elles satisfont une multitude de personnes et pas nécessairement des clients demandeurs; elles peuvent être limites dans leur choix de marchés ou groupes de clients; elles traitent et équilibrent les besoins de l'individu avec ceux de la communauté, ceux de l'utilisateur de services avec ceux de toute autre personne et ceux de toutes les couches sociales; elles fournissent des services dans un environnement politique, tout en respectant un équilibre entre les exigences politiques et les besoins des clients (European Foundation for Quality Management, 1996).

A partir de 1998 começou a ser desenvolvida no quadro da União Europeia, em articulação com os directores – gerais da Administração Pública dos vários países, a metodologia de auto-avaliação *Common Assessment Framework* (CAF) que se inspira nos trabalhos da EFQM e assenta na atribuição de uma pontuação segundo vários critérios de auto-avaliação relativos a meios (liderança, política e estratégia, gestão das pessoas, recursos e parcerias, gestão dos processos e da mudança) e resultados (cidadão / cliente, clientes internos, sociedade, desempenhos chave). O grau de implementação das acções relativas a meios e de níveis de desempenho relativas a resultados é avaliado com atribuição de pontuação para os níveis atingidos. Na liderança faz-se referência ao desenvolvimento da visão, missão e valores da organização (Rocha, 2006: 80-93, Carapeto e Fonseca, 2005: 57-78; Silvestre, 2010: 227-230; Instituto Nacional de Administração, 2004; Direcção-Geral da Administração Pública, 2005). Tanto o modelo EFQM como a CAF se filiam na gestão por objectivos mas a transposição de metodologias de gestão empresarial tem sido mais evidente quando se recorre ao *Balanced Scorecard* (BSC) que se concentra na evolução de um número restrito de variáveis-chave relevantes do ponto de vista da estratégia da organização (Kaplan e Norton, 2001).

Têm sido formuladas propostas de criação de incentivos à gestão empresarial de organizações públicas por vezes em ligação com a promoção da concorrência entre organizações, que podem assumir a forma de incentivos aos dirigentes ou aos próprios organismos, tais como a retenção de parte das poupanças registadas na execução orçamental, acreditando Hussenot que favorecer a integração e o acréscimo do auto-controlo contribui a prazo para um maior envolvimento dos dirigentes e dos restantes actores (Hussenot, *ibidem*: 194-212). De notar que os prémios atribuídos aos organismos em matéria de qualidade são frequentemente utilizados para distinguir realizações de gestão em domínios específicos.

6.3. Progresso das preocupações com a gestão.

6.3.1. Estado Novo. Reforma Administrativa filha do Planeamento Económico

Simplificação e eficiência

O período do Estado Novo não é certamente estranho às preocupações com a gestão das organizações públicas. Em 1928 o Ministério do Interior aceita constituir uma secção portuguesa do Instituto Internacional de Ciências Administrativas (IICA), sediado em Bruxelas, a qual, baseando-se essencialmente em personalidades da área do Direito, assegura a representação nacional nos sucessivos Congressos Internacionais de Ciências Administrativas. As delegações portuguesas, ao contrário do que sucederia com numerosos países representados, intervieram sobre quase todos os temas tratados nos Congressos, tendo sido relatores nacionais, entre outros, Marcelo Caetano, António Pedrosa Pires de Lima, Afonso Queiró, André Gonçalves Pereira, Aureliano Felismino (Director-Geral da Contabilidade Pública), Diogo Paiva Brandão (Secretário-Geral da PCM) , Vasco da Cunha d'Eça (Director-Geral do Secretariado Técnico da Presidência do Conselho, responsável pelos planos de fomento), José de Sousa Mendes e António de Sousa Franco (Lima, 1969). Foi pioneiro o Estado Novo, tanto mais que nessa altura estava apenas ainda constituída a Comissão Internacional Permanente dos Congressos de Ciências Administrativas sob a presidência de Albert Devèze, datando a decisão formal de constituir o IICA de 1930 e a aprovação dos seus primeiros Estatutos de 1932, os quais contemplam várias categorias de membros, entre as quais os Estados e as secções nacionais, figurando em 1933 como membros nove Estados (Áustria, Bélgica, Dinamarca, México, Estónia, Noruega, Países Baixos, Polónia e Suíça) e quinze secções nacionais, incluindo – se nestas para além das dos Estados membros (excepto México), as de Espanha, Finlândia, França, Grécia, Letónia, Portugal e Roménia (Moschopoulos, 2005).

Pode estranhar-se o envolvimento do Ministério do Interior, no entanto nesta fase do Estado Novo, se as principais medidas em matéria de Administração Pública são tomadas pelo Ministério das Finanças e se traduzem num esforço de centralização financeira e de definição do regime de pessoal e no lançamento de uma metodologia de elaboração do cadastro e inventário dos bens e direitos das entidades públicas¹¹, não se deve esquecer que o termo *administrativo* se aplicava então essencialmente à Administração Local, dependente do Ministério do Interior, designando-se as eleições para os respectivos órgãos por *eleições administrativas* e o respectivo funcionalismo por *funcionalismo administrativo*

¹¹ DL 23 565, de 14-2-1934.

(por oposição a *funcionalismo público*). O Código Administrativo de 1936, revisto e republicado em 1940, é certamente um trabalho de fôlego a creditar a este subperíodo.

No domínio específico do Ministério das Finanças afirma o diploma que criou em 1967 o Secretariado da Reforma Administrativa¹², que “logo em 1929, o Decreto com força de lei nº 16 670, de 27 de Março, atribuiu a um organismo do Estado (a Intendência-Geral do Orçamento) o encargo de ‘estudar as fórmulas mais económicas do emprego dos dinheiros públicos, propondo as modificações na organização e na técnica dos serviços que julgar necessárias ou convenientes para que seja observada a maior economia dentro da maior eficiência’”, cabendo a esta Intendência – Geral do Orçamento elaborar o orçamento enquanto que a Direcção-Geral da Contabilidade Pública controlaria a sua execução (de certa forma renunciando a separação entre a *Direction de Prévision* e a *Direction du Budget* em França, que permitiu à primeira ser um dos motores da *Rationalisation des Choix Budgétaires*). Trinta e nove anos de Governo não foram suficientes para que Salazar activasse a Intendência por ele próprio criada e que permaneceria no papel durante ainda mais vinte e oito anos, ou seja até à sua extinção por Sousa Franco em 1986.

No pós-guerra, que se tem preocupar quer com o desenvolvimento da estrutura produtiva, quer a redução dos desequilíbrios financeiros e cambiais, assiste-se por um lado à elaboração dos primeiros Planos de Fomento (com um horizonte de seis anos, talvez para não reproduzir os planos quinquenais soviéticos), ou seja, do I Plano de Fomento (1953/1958) e do II Plano de Fomento (1959/1966) e das suas relações de investimentos, o que obriga a um esforço de programação físico-financeira, e por outro à adopção de medidas de recentralização financeira e uma reforma fiscal que só ficará concluída nos anos 1960.

No plano do funcionamento da Administração, é de realçar a criação de uma Comissão Central de Inquérito e Estudo da Eficiência de Serviços Públicos¹³, presidida pelo Subsecretário de Estado do Tesouro¹⁴ e integrando, entre outros, os directores-gerais da Contabilidade Pública, da Administração Política e Civil dos Ministérios do Interior e do Ultramar, “um professor de Finanças ou de Contabilidade Pública”, “um professor ou especialista da administração científica das empresas”, um chefe de repartição do Tribunal de Contas, um inspector-chefe da Inspeção-Geral de Finanças, e “um publicista especializado no conhecimento dos métodos de administração”. O diploma criador (“manda adoptar aos serviços públicos vários preceitos quanto a organização e técnica, por forma a

¹² DL 48 058, de 23-11-1957.

¹³ Decreto 38 503 de 12-11-1951.

¹⁴ António Manuel Pinto Barbosa, Secretário de Estado do Tesouro entre 1945 e 1955 e Ministro das Finanças entre 1955 e 1965.

proporcionar o máximo rendimento com o mínimo dispêndio”) apontava para providências em matéria de organização “na adaptação dos quadros de pessoal às tarefas e finalidade dos mesmos serviços, evitando perdas de tempo e dilações; na correcção de uma especialização excessiva; na adopção de medidas tendentes a limitar e coordenar os gastos gerais e a diminuir os custos” e de técnica “na simplificação racional dos serviços; na mecanização; no desembaraço de formalidades inúteis, evitando-se duplicações, actos, termos, diligências e deslocações escusadas; na concentração e aplicação oportuna dos meios materiais postos à sua ordem; na renovação dos métodos e práticas adoptados”.

Independentemente da falta de impacto efectivo da criação desta Comissão¹⁵ o seu enunciado e o tipo de colaborações previsto reenvia para os modernos conceitos de economia e de eficiência, e até de desburocratização, e para uma aproximação ao modelo empresarial. Há uma abertura às preocupações da época, seja por estas serem veiculadas através do Instituto Internacional de Ciências Administrativas, que retomou actividades no pós-guerra, após uma interrupção entre 1940 e 1947, seja, possivelmente, como reflexo directo da constituição da Comissão Hoover nos Estados Unidos em 1949. Merece também realce a adopção de uma contabilidade de tipo empresarial por parte dos estabelecimentos fabris militares¹⁶.

O pós - II guerra mundial regista ainda uma evolução significativa a nível da normalização com a criação em 1948¹⁷, no âmbito da Inspecção-Geral dos Produtos Agrícolas e Industriais (IGPAI), de uma repartição de normalização, um Conselho de Normalização e um Laboratório Nacional de Fiscalização e Normalização, sendo regulado em 1952¹⁸ todo o processo de normalização e as ligações com a *International Organization for Standardisation (ISO)*, organismos estrangeiros e comissões técnicas de normalização. Pelo segundo diploma foi também criado junto da IGPAI um Centro de Normalização com personalidade jurídica com participações ou contribuições de industriais, comerciantes, instituições e organismos (“corporativos ou não”, precisa o diploma) de carácter científico, industrial, comercial ou agrícola que indicam representantes na comissão administrativa. Desde o início o processo de construção da qualidade teve a participação dos interessados, na linha das experiências estrangeiras, em que em muitos casos a normalização assentou na sua exclusiva iniciativa.

Durante a década de 1950 e no início da década de 1960 diversas Leis de Meios apontam para medidas de reformas da organização dos serviços articuladas com a revisão

¹⁵ Lima (1954), *apud* Araújo (1996).

¹⁶ L 2 030, de 19-3-1957.

¹⁷ DL 36 935 de 24-6-1948.

¹⁸ DL 38 801, de 25-6-1952.

do estatuto dos funcionários. Algumas das medidas preconizadas reportam-se ao cadastro e inventário e até a um futuro Balanço do Estado¹⁹, que haveria de merecer reflexão interna com direito a relator e a publicação na Direcção-Geral da Contabilidade Pública (Baptista, 1953), portanto à esfera de intervenção do Ministério das Finanças, no entanto este virá, enquanto motor de processos de reforma, a ser ultrapassado pela Presidência do Conselho, com Marcelo Caetano como Ministro da Presidência entre 1955 e 1958 seguido por Pedro Teotónio Pereira entre 1958 e 1961.

No início de 1960 assiste-se à publicação de um diploma cuja súmula é todo um programa (“Inserir disposições destinadas a simplificar os métodos de trabalho burocrático e melhorar a eficiência dos serviços públicos”)²⁰, o qual foi precedida pela criação da Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros²¹ e pela constituição através de Resolução do Conselho de Ministros de 18 de Março de 1959 de comissões de simplificação administrativa nos vários Ministérios. Tanto nas preocupações como na metodologia, como até na constituição de estruturas a nível dos vários Ministérios²² estas tentativas são precursoras em relação às décadas que haviam de vir, sendo de referir que as medidas concretamente adoptadas no diploma – transferência de competências para os dirigentes dos serviços e algumas melhorias do regime de pessoal – são imputadas a sugestões emanadas das comissões.

Os Planos de Fomento e a criação do Secretariado da Reforma Administrativa

A partir dos anos 1960 assiste-se a uma melhoria da preparação e da programação no âmbito dos Planos de Fomento (Plano Intercalar de Fomento 1965/1967, III Plano de Fomento, 1968/1973, e IV Plano de Fomento, 1974/1979, que não chegou a entrar em execução, e como se referiu no capítulo relativo a dinâmicas de mudança, à constituição de um grupo de trabalho constituído no âmbito da preparação do III Plano de Fomento por deliberação do Conselho de Ministros para os Assuntos Económicos. O relatório elaborado por este em 1966, aprovado na generalidade em Conselho de Ministros, propõe a constituição de um Secretariado da Reforma Administrativa que viria a ser criado em 1967, com estrutura leve, por um diploma que, sendo Ministro de Estado Adjunto do Presidente do

¹⁹ L 2 050, de 27-12-1951.

²⁰ DL 42 800, de 11 -1-1960.

²¹ DL 41 383, de 22-11-1957.

²² Núcleos de Modernização Administrativa em 1974 já com o II Governo Provisório (Vasco Gonçalves) pelo DL 691/74, de 5-12, e em 2004 com os Núcleos de Acompanhamento da Reforma (Durão Barroso). Também sob o Governo Cavaco Silva se elaboraram planos sectoriais.

Conselho de Ministros António da Mota Veiga, dá inteiro crédito às intenções reformadores expressas nas Leis de Meios desde a década de 1950 (e em particular às de 1962 e de 1967) e aos diplomas publicados no período em que exerceram funções os Ministros da Presidência anteriormente referidos. O esforço de desenvolvimento no âmbito dos Planos de Fomento e a reforma administrativa são referenciados como necessários à manutenção do esforço de guerra. Tanto a reforma administrativa como o planeamento ficaram dependentes da Presidência do Conselho de Ministros, o segundo no figurino de Secretariado Técnico da Presidência do Conselho criado em 1962²³ (Brandão *et al*, 1969). O Secretariado da Reforma Administrativa viria a ser extinto e integrado na Presidência do Conselho de Ministros²⁴ sendo mais tarde restabelecido como Secretariado da Administração Pública. Não são contudo os Secretariados os inspiradores das primeiras experiências de introdução de instrumentos previsionais de gestão e de prestação de contas a nível de organismo. Datam pelo menos dos anos de 1960 as referências em diplomas orgânicos à obrigatoriedade de Planos e Relatórios de Actividades²⁵. O PPBS também suscita interesse: em Março de 1970 François Meyers fala no Instituto Português de Ciências Administrativas sobre a experiência da Bélgica, o Boletim *Ciências Administrativas* regista o debate do tema em conferências internacionais em que o Instituto se faz representar.

Em termos de estatuto dos dirigentes, deve salientar-se a reestruturação do Ministério da Educação Nacional em 1971²⁶ e a reorganização da Secretaria de Estado da Indústria defendida por Rogério Martins e concretizada em 1973 consagram o regime da comissão de serviço para a sua nomeação mediante comissão de serviço²⁷, ultrapassando uma nomeação tendencialmente vitalícia em que a substituição de directores-gerais se fazia com a sua recolocação em inspectores-gerais²⁸. O papel da *École Nationale de Administration* (ENA) na formação de quadros foi atentamente acompanhado pelo IPCA (Chelle, 1970; Salgueiro, 1970 a).

Já em relação à nomeação de administradores por parte do Estado e de delegados do Governo nas múltiplas *empresas de economia mista* criadas a partir do pós-II Guerra Mundial havia sido regulada em 1956 por um regime geral que fixava também os seus

²³ DL 44 652, de 27-10-1962

²⁴ DL 622/70, de 18-12.

²⁵ Como no caso da Lei Orgânica do Laboratório Nacional de Engenharia Civil aprovada pelo DL 43 825 de 27-7-1961.

²⁶ DL 408/71 de 27-9.

²⁷ DL 632/73, de 28-11, e Dec. 269/73, de 30-5.

²⁸ Como já sucedera no caso do Ministério das Obras Públicas, através do DL 48498, de 24-7-1968, e sucedeu no Ministério da Educação Nacional com a colocação dos antigos dirigentes como vogais da Junta Nacional de Educação.

poderes das empresas^{29 30} e a dos administradores das recém-criadas empresas públicas viria a sê-lo casuisticamente nos respectivos Estatutos.

6.3.2. Revolução de Abril e consolidação do regime democrático.

Após o 25 de Abril de 1974 e durante todo o período de consolidação do regime democrático, foi consensual avançar no caminho da *Reforma Administrativa* em relação à qual não se colocavam aparentemente dúvidas sobre o conteúdo que deveria assumir nem se equacionavam possíveis alternativas. No diploma que, já com Vasco Gonçalves, reforça o Secretariado da Administração Pública, atribuía-se a falta de vontade política o escasso progresso alcançado na fase final do anterior regime: “tal como aconteceu com os anteriores serviços de reforma administrativa, a falta de uma vontade política efectiva de avançar neste delicado mas imprescindível domínio, bem como a insuficiência de meios postos à disposição do organismo, têm impedido a adopção de uma estratégia adequada e eficaz, bem como a programação e execução de medidas concretas de carácter global.”³¹ .

Depois de criada, ainda no âmbito do Ministério da Administração Interna uma Secretaria de Estado da Administração Pública³² foram essencialmente a Direcção-Geral de Organização Administrativa (DGOA) e o Gabinete de Estudos e Coordenação da Reforma Administrativa (GECRA), bem como a *Revista da Administração Pública*, a alimentar a realização e publicação de estudos sobre gestão pública, sendo no entanto de referir que a consolidação desta área como departamento governamental autónomo teve como contrapartida a saída da Presidência do Conselho de Ministros e consequente perda de centralidade. Também merece referência o papel do Secretariado Técnico do Conselho de Ministros, depois sucessivamente, Secretariado Técnico para o Planeamento e Departamento Central de Planeamento. A Direcção-Geral da Contabilidade Pública, pelo contrário, teve durante muito tempo um papel relativamente apagado.

²⁹ DL 40 833, de 29-10-1956.

³⁰ A nomeação de delegados do Governo podia ser feita “junto das sociedades concessionárias de serviços públicos ou da utilização de bens do domínio público, das que beneficiem de financiamentos feitos pelo Estado ou por ele garantidos, das empresas de navegação consideradas de interesse nacional” e “das sociedades que explorem actividades em regime de exclusivo ou com benefício ou privilégio não previstos em lei geral”.

³¹ DL 745/74, de 27-12.

³² DDL 746/74 e 747/74.

O programa como forma de relacionamento entre objectivos e meios

Destaque-se neste período a popularidade do PPBS e da RCB em alguns círculos da Administração Pública portuguesa (com implementação de experiências – piloto no Ministério da Agricultura e nas forças armadas), em trabalhos de consultoria para Ministérios (NORMA, 1978), e até em manuais de gestão pública (Camacho *et al*, 1982) sob a designação de *Sistemas Integrados de Plano-Programa-Orçamento*, de *Orçamento por Programas* ou de *Orçamento-Programa*, popularidade que persiste até ao final do período, numa altura em que já haviam deixado de estar na *moda*, ou mesmo sido formalmente abandonados, nos países em que haviam sido inicialmente experimentados. O Ministro da Indústria e Tecnologia do IX Governo Constitucional (Bloco Central), Veiga Simão, envolveu – se mesmo pessoalmente³³, sem recurso a qualquer consultoria, no desenho de uma estrutura de programas para o seu Ministério. A Direcção-Geral de Organização Administrativa chegou também a elaborar um Manual de Orçamentos-Programa (Ribeiro *et al*, 1983). O facto é que por força dos respectivos diplomas orgânicos ou livre iniciativa dos seus dirigentes, eram elaborados neste período em vários organismos Planos e Relatórios de Actividades e até planos plurianuais de actividades³⁴, ainda que sem uma relação necessária com o orçamento, elaborado em moldes tradicionais.

Um processo de certo modo paralelo veio a ter lugar na área do Planeamento, em que o antigo Secretariado Técnico da Presidência do Conselho de Ministros convertido primeiro em Secretariado Técnico para o Planeamento e depois em Departamento Central de Planeamento, perdeu igualmente centralidade quer enquanto departamento do Ministério das Finanças (sem articulação com a Direcção-Geral da Contabilidade Pública, que com ele partilhava o exercício de funções de Intendência-Geral do Orçamento) quer enquanto estrutura base de um Ministério autónomo. Apesar de a Constituição de 1976 atribuir um peso reforçado ao papel do Plano, cedo se caiu numa situação em que praticamente eram apenas elaborados Grandes Opções e Planos Anuais. Mesmo assim, foram durante este período feitas tentativas de construção de indicadores quantitativos e ensaiadas metodologias de avaliação sumária de projectos baseadas nas experiências de PPBS e RCB. Alguns Ministérios, como o da Agricultura, elaboraram programas – piloto com o mesmo tipo de inspiração. No entanto, parte dos *programas anuais de investimentos*, numa prática que vinha desde os Planos de Fomento, funcionavam como que um segundo

³³ Esse envolvimento foi-nos relatado na altura pela directora do Gabinete de Estudos de Planeamento do Ministério.

³⁴ DL 519-D1/79, de 29-12, que aprovou a Lei Orgânica do Laboratório Nacional de Engenharia Civil (LNEC).

orçamento (*orçamento extraordinário*) do organismo, compensatório das restrições introduzidos no orçamento de funcionamento normal (antigo *orçamento ordinário*³⁵) evitando cuidadosamente a apresentação de programas e projectos formalmente novos, especialmente vulneráveis a cortes, o que se reflectia numa fraca qualidade da programação.

A perspectiva de introdução de orçamentação plurianual valorizou a ligação programa – orçamento. Inicialmente pareceu estar associada à ideia de *autonomia de gestão* dos programas, quando foram, por um diploma do final do Estado Novo³⁶ criados por Portaria três *programas autónomos*³⁷, e posteriormente incluída na primeira Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado a criação de *Orçamentos de Programas* (“As receitas e despesas relativas a programas e projectos que impliquem encargos plurianuais e que, no âmbito do Plano, possam ser considerados por autonomia, poderão constar de orçamentos de programas”)³⁸ que permitiu apenas a aprovação de um Orçamento de Programas para as Pescas e a Construção Naval³⁹. A ideia de que a introdução de uma orçamentação por programas poderia estar associada à criação de *organismos gestores próprios* foi também acolhida já nos anos de 1980 no âmbito dos Investimentos do Plano com a instituição de Gabinetes de Gestão de Programas Integrados de Desenvolvimento Regional. Todavia as iniciativas posteriores no sentido de generalizar a programação plurianual reflectiam abordagens específicas dos serviços, o que se traduziu na coexistência de um sistema de *horizonte deslizante* para o *Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento* (PIDDAC)⁴⁰ e de um sistema de *horizonte fixo* para as Leis de Programação Militar⁴¹.

Nas Leis do Orçamento a partir de 1980 surgem referências à necessidade de controlar a *eficácia* das despesas públicas: “O Governo tomará as medidas necessárias à rigorosa contenção das despesas públicas e ao controle da sua eficácia, de forma a alcançar possíveis reduções do défice orçamental e melhor aplicação dos recursos

³⁵ A distinção *ordinário* e *extraordinário* foi pela última vez utilizada no Orçamento Geral do Estado para 1976 mas sobreviveu durante muitos anos na linguagem corrente.

³⁶ DL 126/74, de 30-3.

³⁷ Programa Autónomo do Desenvolvimento Pecuário dos Açores – PPA (Prt. 547/74, de 30-8), Programa Autónomo do Desenvolvimento Agro-Pecuário – PADAP (Prt. 548/74, de 30-8), Programa Autónomo para o Desenvolvimento da Pecuária de Trás-os-Montes-PTM (Prt. 710/74, de 2-11).

³⁸ L 64/77, de 26-8. O Artigo 15º da L 64/77 resultou de proposta da DGCP, mas as formulações adoptadas na legislação posterior resultaram de concertação entre departamentos.

³⁹ DL 509/79, de 24-12.

⁴⁰ A partir da L 40/83, de 13-12, segunda Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado.

⁴¹ A partir da L 1/85, de 23-1 (Lei Quadro das Leis de Programação Militar).

públicos”. A partir da Lei do Orçamento de 1983 *eficácia* é substituída por *eficiência*. A orientação adoptada apontava para que a Direcção-Geral da Contabilidade Pública pudesse recusar a autorização de pagamento a despesas devidamente autorizadas pelos dirigentes dos organismos e até já realizadas, o que era evidentemente inaplicável. Nos diplomas que visavam extinguir estruturas redundantes ou que tivessem esgotado o seu objecto é feita referência ao *orçamento base zero*⁴², aliás muito presente no discurso do então Secretário de Estado do Orçamento, Alípio Dias. Do orçamento base zero só se voltará a ouvir falar quando tanto o Partido Social Democrata como o Bloco de Esquerda formularem projectos de alteração à Lei de Enquadramento Orçamental que conduzirão em 2011 a uma revisão desta⁴³.

Contabilidade digráfica: primeiros planos contabilísticos

No que se refere à contabilidade de tipo empresarial esta vai sendo adoptada nas primeiras experiências de criação / transformação de organismos no que designámos por institutos públicos quase empresariais, com referência quer à contabilidade de tipo empresarial, quer ao próprio *Plano Oficial de Contabilidade para as empresas* mandado elaborar em Novembro de 1974 e aprovado em 1977⁴⁴ aliás obrigatório para as empresas públicas, ou ao Plano Oficial de Contabilidade (POC) seu sucessor⁴⁵, quer ainda ao Plano de Contas do Sistema Bancário⁴⁶. Datam desta altura os primeiros Planos de Contabilidade aplicados a organismos da Administração Pública, inclusive o primeiro Plano Sectorial de Contabilidade dos Serviços de Saúde^{47 48 49}.

⁴² RCM 2/85, publicada em 12-1. No DL 100-A/85, de 8-4 obriga-se a estipular um prazo na criação de comissões e outras estruturas à margem dos serviços.

⁴³ Projecto de Lei nº 513/XI (PSD), Projecto de Lei 436/XI (BE) e L 22/ 2011, de 20-5.

⁴⁴ DL 47/77, de 7-2.

⁴⁵ DL 408/89, de 21-11.

⁴⁶ DL 455/78, de 30-12.

⁴⁷ O primeiro Plano Oficial de Contas dos Serviços de Saúde foi aprovado por despacho de 15-9-1980 do Ministro dos Assuntos Sociais, tendo sido aprovado em 12-7-1990, por despacho do Secretário de Estado da Administração da Saúde um novo Plano, adaptado ao POC do DL 410/89.

⁴⁸ Foi igualmente determinada por despacho conjunto dos Secretários de Estado do Orçamento e do Comércio e Indústria Agrícolas publicado em 10-7-1985 na 2ª Série do Diário da República, a elaboração de uma contabilidade patrimonial moldada no Plano Oficial de Contabilidade das empresas no caso de quatro organismos de coordenação económica: Junta Nacional dos Produtos Pecuários, Junta Nacional das Frutas, Junta Nacional do Vinho, Instituto do Azeite e Produtos Oleaginosos, que ficaram subtraídos à aplicação do regime geral dos fundos e serviços autónomos

Dirigentes

Deve ser creditada a este período uma primeira tentativa de regular de modo uniforme o exercício de funções dirigentes: directores-gerais, subdirectores gerais, directores de serviços e chefes de divisão, aplicando-se a todos o regime de comissão de serviço de três anos e sendo o recrutamento de directores de serviço e chefes de divisão em regra feito dentro da Administração Pública⁵⁰. Não foi todavia incluída na legislação publicada a questão das competências dos dirigentes, continuando a proceder-se a extensas delegações de competências por parte de membros do Governo. Após uma primeira experiência nesse sentido no Ministério da Indústria, com Nobre da Costa, o Governo Sá Carneiro (X Constitucional) suprimiu as competências próprias dos Secretários de Estado, passando estes a serem considerados “ajudantes” dos Ministros, e recebendo delegações de competências que frequentemente subdelegavam nos directores gerais e estes nos subdirectores-gerais. Para as empresas públicas ficou logo definido um Estatuto do Gestor Público⁵¹, que instituiu uma carreira com categorias, pouco tempo depois substituído por outro⁵² que previa a celebração de contratos de gestão e regulava tanto as cessações antecipadas de funções como a dissolução dos órgãos, e que se aplicava apenas às nomeações directas pelo Governo e não à eleição em Assembleia Geral, mesmo no caso de a empresa revestir a forma jurídica de sociedade de capitais públicos. Profissionalização de gestores tê-la-á havido *de facto* no seio do universo empresarial do Instituto de Participações do Estado.

A criação do Instituto Nacional de Administração (INA) em 1979, inicialmente apontava para o funcionamento no seu âmbito de uma Escola Superior de Administração⁵³, mas a primeira Lei Orgânica abandonou essa perspectiva, e fez depender a criação de certo tipo de formações do envolvimento do Ministério da Educação: “Em casos excepcionais, quando for julgada de interesse a correspondência ou equivalência de cursos ministrados no INA a cursos de pós-licenciatura ministrados nas universidades, serão os mesmos criados

aprovado pelo DL 459/82, de 26-11. Tivemos acesso a um *Plano de Contabilidade para os Matadouros* (documento provisório) que o Instituto Regulador e Orientador dos Mercados Agrícolas (IROMA), sucessor da Junta Nacional de Produtos Pecuários, projectava fazer aplicar em 1992.

⁴⁹ Tivemos ainda acesso a planos de contabilidade baseados no POC, aplicados em 1992 pelo ICEP – Investimentos, Comércio e Turismo de Portugal, Instituto de Vinho do Porto, Casa do Douro e Administração do Porto de Lisboa.

⁵⁰ DL 191-F/79, de 26-6.

⁵¹ DL 831/76, de 25-11.

⁵² DL 464/82, de 9-12.

⁵³ DL 160/79, de 30-5.

por portaria do Primeiro-Ministro e dos Ministros da Educação e da Reforma Administrativa”⁵⁴. O INA, cuja comissão instaladora foi liderada por Carlos Alves Martins, Catedrático do Instituto Superior de Economia da área de Finanças Públicas, também ligado à Fundação Gulbenkian, com quem em ambos os locais trabalhariam entre outros Aníbal Cavaco Silva e Manuela Ferreira Leite, não seria a ENA portuguesa⁵⁵. Refere Madureira que para além da fase do Modelo ENA (1979-1982), o INA conheceu ainda uma fase de desenvolvimento e estabilização, com criação de departamentos (1983-1992) antes de se envolver num esforço massivo de formação com apoio de fundos comunitários (Madureira: 2004: 136-137).

6.3.3. Governos de Cavaco Silva. Melhorar a gestão das organizações públicas.

Os Governos de Cavaco Silva evidenciam uma vontade significativa de adopção de novos métodos e técnicas de gestão, para o que contribuiu a criação do Secretariado para a Modernização Administrativa, estrutura leve⁵⁶ directamente dependente do Primeiro Ministro e sem preocupações de gestão de linha. Foram promovidos pelo SMA dois Congressos de Modernização Administrativa em 1991 e 1993. O INA, apesar da dinamização de seminários e estudos em algumas áreas concentrou-se sobretudo na formação de curta duração, vindo a absorver igualmente os serviços de formação da antiga Secretaria de Estado da Administração Pública (Madureira, 2004: 136-137), e não teve intervenção nos processos de reforma).

A preocupação com a melhoria da gestão das organizações públicas está expressa nos programas do Governo deste ciclo. No Programa do X Governo Constitucional refere-se singelamente, para além das preocupações com a desburocratização: “Na gestão pública, o Governo prosseguirá a racionalização e simplificação no sistema de concepção e coordenação da Administração Pública e a aplicação progressiva de metodologias de planeamento e controlo dos serviços públicos, para além do lançamento de um programa de informatização que privilegie trabalho de natureza mais repetitiva, bem como os suportes de

⁵⁴ Sensivelmente na mesma altura, uma linha de Administração Pública no ensino secundário havia de conhecer 12 000 inscrições que cairiam para 300 no ano seguinte quando se percebeu que não asseguraria qualquer colocação.

⁵⁵ Não obstante o DL 13/85, de 15-1, incluiria uma norma com o seguinte teor “ É criado no Instituto Nacional de Administração o curso de Administração, com índole profissionalizante, a nível de pós-graduação, visando preparar, para o exercício genérico de funções de administração, técnicos ingressados na carreira técnica superior”.

⁵⁶ Segundo o DL 203/86, de 23-7, um director e oito assessores, com regime remuneratório próprio. A ideia de uma estrutura leve reenvie para a ideia original do Secretariado da Reforma Administrativa.

informação à gestão”. No Programa do Governo seguinte cobre-se a desburocratização e o regime de pessoal, mas também muitos aspectos específicos da gestão: as competências do pessoal dirigente, que lhes confirmam “maior autonomia de gestão e responsabilidade nos resultados obtidos”, a “desconcentração coordenada da Administração Pública, reforçando a capacidade de decisão dos serviços periféricos” e sendo “simplificados os processos de circulação e informação entre os serviços”. No Programa do terceiro e último Governo de Cavaco Silva retomavam-se os temas do anterior e referia-se especificamente quanto à gestão “Serão também adoptadas medidas para reforçar as capacidades gestionárias da Administração visando-se a formação de uma geração de gestores e funcionários capazes de pôr em prática as importantes reformas estruturais empreendidas na última Legislatura”.

Planos, Relatórios de Actividades, Orçamentos por Actividades

Logo em 1987⁵⁷, procurou-se por Resolução do Conselho de Ministros definir um esquema tipo dos Planos e dos Relatórios de Actividades para a generalidade dos organismos públicos. Embora só em 1992 a sua apresentação sido tornada obrigatória, O Secretariado para a Modernização Administrativa formula, neste período e no seguinte, recomendações sobre a respectiva elaboração (Crespo, 1997, 1998; Secretariado para a Modernização Administrativa, 1996). O relevo atribuído aos planos de actividade dos organismos contrasta com a perda de peso do plano macroeconómico, reduzido na revisão constitucional de 1989 a um processo de elaboração de Grandes Opções e de planos não-tipificados. O esforço de planeamento, programação e orçamentação transfere-se para os instrumentos de apoio comunitário: Quadro Comunitário de Apoio / Programa de Desenvolvimento Regional e Programas Operacionais, estes últimos sem reflexo na estrutura do Orçamento do Estado.

A Reforma Orçamental e da Contabilidade Pública, que só teve verdadeiramente continuidade na segunda vertente, como Reforma da Administração Financeira do Estado vai tentar dar expressão a ideias surgidos em períodos anteriores, segundo nos informou um responsável governamental neste período, e foi influenciada por troca de experiências no âmbito da comissão de “*budgeting capacity*” da OCDE, e teve apoio desta, designadamente através de Allen Schick. A Direcção-Geral da Contabilidade Pública procurou na preparação do Orçamento de Estado para 1987 que os organismos apresentassem os seus projectos de orçamento da despesa por actividades (em adição a outras formas de apresentação dos projectos de orçamento de despesa) mas cedo se apercebeu de que os organismos tendiam a transformar a apresentação por actividades numa apresentação por serviços, o que aliás

⁵⁷ RCM 34/87, publicada em 8/7.

facilitava a fuga à distinção entre *actividades em curso* e *actividades novas*, propiciadora de cortes.

É no âmbito mais tarde da Reforma da Administração Financeira do Estado que, sem deixar de se insistir na apresentação dos projectos de orçamento das despesas por actividades, se legisla no sentido de estes serem apresentados juntamente com o projecto de Plano de Actividades (a rever depois de aprovado o Orçamento do Estado) e de se elaborar um Relatório de Actividades com uma componente de justificação financeira. Desde 1991 a Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado passou a prever a apresentação de *programas orçamentais* (uma sobrevivência da influência do PPBS e da RCB) permanecendo esta norma letra morta durante muito tempo⁵⁸.

Procedimentos: o CPA, a Qualidade Total

O esforço de alteração dos procedimentos através da difusão da filosofia da qualidade, na perspectiva do *Total Quality Management* (TQM), é também característico deste período (Rocha, 2006 a: 51 - 55). Igualmente muito relevante tem de ser considerada a publicação do Código do Procedimento Administrativo (e da sua revisão posterior)⁵⁹, que regula as relações entre a Administração e os particulares de uma forma que é mais tributária do *New Public Service* que do *New Public Management*, e que, incidentalmente reforça os direitos dos funcionários na sua relação com a Administração (Rocha, 2006, 52-53). A orientação perfilhada pelo Código reduz a possibilidade de as organizações públicas, ainda que recorrendo a processos de direito privado, se conduzirem como empresas privadas na sua relação com os interlocutores. De facto, estabelece-se que “Os princípios gerais da actividade administrativa constantes do presente Código e as normas que concretizam preceitos constitucionais são aplicáveis a toda e qualquer actuação da Administração Pública, ainda que meramente técnica ou de gestão privada”, “As disposições do presente Código relativas à organização e à actividade administrativas são aplicáveis a todas as actuações da Administração Pública no domínio da gestão pública” e que “No domínio da actividade de gestão pública, as restantes disposições do presente Código aplicam-se supletivamente aos procedimentos especiais, desde que não envolvam diminuição das garantias dos particulares” e introduz-se o princípio da boa fé: “No exercício

⁵⁸ L 6/91, de 20-1.

⁵⁹ Respectivamente DL 442/91, de 15-1 e DL 6/96, de 31-1.

da actividade administrativa e em todas as suas formas e fases, a Administração Pública e os particulares devem agir e relacionar-se segundo as regras da boa fé⁶⁰.

Sistemas de informação

Em matéria de sistemas de informação, há que realçar sendo que até ao fim deste ciclo, e designadamente no Relatório *Renovar a Administração* se procura insistentemente contribuir para quantificar o *produto* dos organismos públicos (Comissão para a Qualidade e a Racionalização, 1994). No que se refere à contabilidade de modelo empresarial, esta recebe um impulso significativo quando a Lei de Bases de Contabilidade Pública⁶¹ e a Reforma da Administração Financeira do Estado⁶² apontam para que os organismos no regime geral de autonomia administrativa dispusessem de um sistema de informação, designado por Sistema de Informação para Gestão Orçamental (SIGO) com três módulos, um de recursos humanos (GRH), um de informação financeira (SIC) e um de gestão patrimonial (GRP) gerido pela Direcção-Geral da Contabilidade Pública (DGCP) como o apoio do Instituto de Informática do Ministério das Finanças (Silva, 1991), e que os organismos no regime excepcional de autonomia administrativa e financeira dispusessem de uma contabilidade baseada no POC.

O SIGO, mal ou mesmo não articulado com a Direcção-Geral da Administração Pública e com a Direcção-Geral do Património do Estado, só logrou obter concretização no domínio do SIC onde, ficando a contabilidade dos organismos acessíveis *on line* pela DGCP permitiu a esta passar a ter conhecimento instantâneo dos compromissos assumidos e a prever eventuais derrapagens). O sistema relativo ao regime excepcional levou à concepção de diversos planos sectoriais, publicados, como no caso do Plano de Contas das Instituições de Segurança Social (PCISS)⁶³ e do Plano de Contas do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social⁶⁴ ou não publicados, como no caso do plano de contabilidade dos

⁶⁰Texto de acordo com a revisão de 1996. O Código aplica-se igualmente à actividade administrativa desenvolvida por entidades que não integram a Administração Pública: “As disposições do presente Código são ainda aplicáveis aos actos praticados por entidades concessionárias no exercício de poderes de autoridade” e “ Os preceitos deste Código podem ser mandados aplicar por lei à actuação dos órgãos das instituições particulares de interesse público.”

⁶¹ L 8/90, de 11-2.

⁶² DL 155/92, de 28-7.

⁶³ DL 24/88, de 29-1.

⁶⁴ Aprovado por Despacho conjunto do Secretário de Estado do Orçamento e do Secretário de Estado da Segurança Social publicado do Diário da República, 2ª série, de 8-8-94.

estabelecimentos de ensino superior público⁶⁵ ⁶⁶. Os institutos públicos quase–empresariais iam por sua vez, com cobertura nos próprios diplomas de criação, adoptando o POC. Abria-se aqui um espaço importante para as empresas de prestação de serviços, mas acabou por se impor a necessidade de elaboração de um plano geral tendo sido criada uma Comissão encarregada de preparar o que veio a ser aprovado já no início do ciclo posterior com a denominação de Plano Oficial de Contabilidade Pública (Caiado e Pinto, 1997; Geraldès, 2002).

Estatuto do Pessoal Dirigente

O ciclo dos Governos de Cavaco Silva assiste à publicação, pela primeira vez, de um Estatuto do Pessoal Dirigente⁶⁷, definindo as competências próprias deste pessoal, ou seja de directores-gerais, subdirectores-gerais, directores de serviços e chefes de divisão (entre estas competências estava a de “Praticar todos os actos que, não envolvendo juízos de oportunidade e conveniência, não possam deixar de ser praticados, uma vez verificados os pressupostos de facto que condicionam a respectiva legalidade”), mantendo no essencial o modelo de recrutamento, mas sujeitando os directores-gerais e subdirectores-gerais (e apenas estes) à possibilidade de cessação antecipada de comissão de serviço⁶⁸ com fundamento, designadamente, em prestação de informação deficiente ao Governo ou na necessidade de imprimir nova orientação à actividade dos serviços. A definição destas competências e, apesar do esforço de recentralização financeira que dominou o período, fim da intervenção casuística da Direcção-Geral da Contabilidade Pública na autorização de pagamentos, reforçaram a autonomia e a responsabilização dos dirigentes máximos.

O Estatuto do Gestor Público, não aplicável em princípio às antigas empresas públicas convertidas em sociedades anónimas de capitais públicas (que no fim do período serão quase todas, o que deveria levar à sua revogação ou revisão) foi ganhando um novo campo de aplicação nos institutos públicos quase empresariais, sendo que em alguns dos que considerámos nesta categoria os dirigentes beneficiam do Estatuto por força dos

⁶⁵ Despachos conjuntos 11/SEO/SEES/94 e 25/SEO/SEES/94.

⁶⁶ Publicados no Diário da República, 2ª série, respectivamente em 4-5-1994 e em 25-5-1994. Caiado e Pinto (1997, 136) refere-se-lhe como Projecto de Plano de Contas das Instituições de Ensino Superior Público (PCIESP), mas o DL 232/97, que aprovou o POCP qualifica-o como proposta em fase final de elaboração.

⁶⁷ DL 323/89, de 26-9.

⁶⁸ Para além da possibilidade de cessar por processo disciplinar, como em todos os diplomas anteriores e posteriores.

diplomas orgânicos enquanto que o pessoal mantém regime de função pública. De referir que por Resolução do Conselho de Ministros foi feito na altura um enquadramento das empresas segundo o sector (financeiro / não financeiro, activos líquidos, volume de vendas, complexidade de gestão), com vista a definição de remunerações, sem prejuízo do estipulado nos contratos de gestão⁶⁹, havendo necessidade de nos institutos públicos definir casuisticamente tal equiparação.

6.3.4. Governos de António Guterres. Reforço dos instrumentos de gestão.

O ciclo dos Governos de António Guterres caracterizou-se, no domínio da gestão, e após uma referência no Programa do XIII à criação de uma estrutura para promover a desburocratização, pela manutenção do Secretariado para a Modernização Administrativa como estrutura de apoio do Governo agora na dependência do Ministro Adjunto do Primeiro Ministro. A Direcção-Geral da Administração Pública fica na mesma dependência, deixando a do Ministério das Finanças. Só no segundo Governo (XIV Constitucional) se criam novas estruturas (Instituto para a Inovação na Administração do Estado e outras) no quadro do Ministério da Reforma do Estado e da Administração Pública⁷⁰, que não sobreviverão a nova mudança de ciclo político. O Instituto Nacional de Administração, presidido por António Correia de Campos, ganha protagonismo.

Plano e Relatório de Actividades

O Plano e o Relatório de Actividades vêm a sua importância reforçada pela publicação de um diploma que reforça a sua obrigatoriedade e define a sua estrutura, sendo que no preâmbulo se faz referência explícita aos *produtos* dos organismos, mantendo-se portanto a terminologia *empresarial* ou *fabril* do anterior ciclo político, o que não pode deixar de ser visto como uma discreta homenagem. Foi também igualmente alargada aos organismos da Administração Pública a obrigatoriedade de publicação de um Balanço Social⁷¹. Araújo e Branco, num estudo assente em inquérito por questionário administrado em 2002 a dirigentes de topo, concluíram que, embora elaborados pela quase totalidade dos organismos os planos e relatórios de actividades eram pouco utilizados na preparação dos orçamentos com os quais deveriam estar relacionados, funcionando mais como um

⁶⁹ RCM 29/89, publicada em 26-8.

⁷⁰ DL 269/2000, de 4-11.

⁷¹ DL 190/96, de 9-10, sendo de notar para a generalidade das entidades empregadoras a matéria foi inicialmente regulada no fim do ciclo anterior pela L 141/85, de 14-11, alterada pelo DL 9/92, de 22-1.

instrumento de legitimação como um instrumento de gestão. Os autores partem do princípio de que a publicação de diplomas tornando estes instrumentos obrigatórios se insere no *New Public Management* e que o seu pouco impacto no processo de decisão pode ser explicado pela resistência da burocracia à mudança, conforme a perspectiva neo-institucionalista em que se situam (Branco e Araújo, 2003; Araújo e Branco, 2009). Todavia é de notar que pelo menos desde o ciclo precedente o processo de elaboração do orçamento segundo uma metodologia *bottom-up*, no contexto da qual faria sentido discutir com os serviços proponentes a justificação do seu projecto de orçamento através de planos de actividades, havia sido substituído por uma metodologia *top-down*, assente na definição de *plafonds* (Pereira et al, 2005). Por uma vez, a responsabilidade não recai sobre os burocratas, mas sim sobre o poder político.

Qualidade nos serviços públicos

Do ponto de vista dos procedimentos, prevalece a perspectiva da cidadania (“Mais Cidadania”), a “redução do peso burocrático do Estado” e “a simplificação do relacionamento dos cidadãos e das empresas com o próprio Estado”, conforme o Ministro Jorge Coelho escreve na Nota de Abertura da publicação *Os direitos do cidadão face à Administração Pública* (Secretariado para a Modernização Administrativa, 1997). O XIII Governo Constitucional não pôs aliás em causa o processo de publicação da revisão do Código de Procedimento Administrativo aprovada num dos últimos Conselhos de Ministros de Cavaco Silva⁷² e que veio a ser publicado já em 1996. A desburocratização e a simplificação administrativas haviam-se revelado um filão político que continuaria a ser explorado por sucessivos Governos. Ainda no primeiro Governo de António Guterres foram publicados diplomas, na linha do ciclo anterior, regulando o atendimento e criando o Sistema de Qualidade nos Serviços Públicos, embora, como refere Oliveira Rocha, os organismos que pretenderam certificar a sua qualidade tenham acabado por fazê-lo com base nas normas ISO 9000 (Rocha, 2006 a: 55-56 e 74-80)⁷³.

⁷² Realizado em 24 de Agosto de 1995.

⁷³ Respectivamente, DL 135/99, de 22-4 e DL 166-A/99, de 13-5 (Suplemento).

POCP

No domínio dos sistemas de informação o evento mais relevante do ciclo é a aprovação do Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP)⁷⁴, que por um lado acolhe especificações adequadas à realidade da Administração Pública (ex. o tratamento dos bens do domínio público, fora do comércio jurídico privado e portanto sem valor de venda) e por outro procura articular-se com a contabilidade da execução orçamental através das contas de classe 0. Cabe referir que o Plano se baseia na contabilidade do *património do Estado afecto aos organismos* (quando estes não dispõem de *património privativo* ou utilizam simultaneamente bens do património privativo e bens do património do Estado a eles afecto), e *não regula o processo de agregação / consolidação conducente à construção do Balanço do Estado* para que aponta o preâmbulo do diploma que o aprovou. Os Planos Sectoriais já existentes são adaptados⁷⁵ e é aprovado um Plano de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL).

A aplicação do POCP à generalidade dos organismos abrangidos pela Conta Geral do Estado foi sendo adiada pela necessidade de gerir concursos de aquisição de aplicações estando circunscrita ainda hoje à experimentação em projectos-piloto. Entretanto os *institutos públicos quase empresariais*, criados no ciclo dos Governos de António Guterres foram forçados a adoptar o POCP e os já criados, foram sendo obrigados a passar do POC ou do Plano de Contas do Sistema Bancário ao POCP⁷⁶ e até, no caso dos que perderam a autonomia financeira, a descontinuar a contabilidade digráfica⁷⁷. A Lei de Enquadramento Orçamental publicada em 2001 *só prevê a publicação obrigatória na Conta Geral do Estado dos balanços dos organismos quando o POCP estiver universalmente implantado*, previsão que tem conduzido à completa omissão desta informação, embora a lei não proíba a publicação dos que já são elaborados.

⁷⁴ DL 232/97, de 3-9.

⁷⁵ Caso do Plano de Contabilidade das Instituições do Sistema de Solidariedade e de Segurança Social (POCISSSS), aprovado pelo DL 12/2002, de 25-1, que sucede ao anteriormente referenciado PCISS, do Plano Oficial de Contabilidade do Ministério da Saúde, aprovado pela PRT 898/2000, de 20-9, que sucede ao anterior Plano Oficial de Contas dos Serviços de Saúde, e do Plano Oficial de Contabilidade para o Ministério da Educação, aprovado pela PRT 794/2000, de 30-5, que sucede a alguns planos de contas nunca aprovados oficialmente.

⁷⁶ Caso do Turismo de Portugal.

⁷⁷ Caso do Instituto Nacional de Estatística (INE).

Protegido pela constituição de uma Comissão de Normalização Contabilística da Administração Pública⁷⁸ independente da Comissão de Normalização Contabilística, o POCP perdeu entretanto a homologia de que gozava com o plano contabilístico aplicável à generalidade das entidades quando o POC foi descontinuado e substituído em 2009 pelo Sistema de Normalização Contabilística (SNC)⁷⁹ e com diferenças conceptuais e sobretudo terminológicas significativas em relação ao POCP. António Pires Caiado, do conselho directivo da estrutura, não encontrou grandes problemas nesta lenta evolução⁸⁰:

A nível dos países que integram a União Europeia constata – se que não existe normalização em matéria de contabilidade pública, pelo que a comparabilidade entre as respectivas contas dos países não está ainda assegurada. A proposta de normalização, a nível mundial, levada a cabo pela IFAC, vai necessariamente enfrentar obstáculos em muitos países porque não se torna fácil alterar procedimentos contabilísticos implementados ao longo dos tempos, havendo que contar com a normal e compreensível resistência à mudança...Adoptando uma posição realística, não parece curial que se admita a introdução de modificações significativas na fase actual do percurso da contabilidade pública, não só devido ao conseqüente desperdício de recursos já consumidos mas também ao sentimento de frustração que iria provocar em muitas pessoas que têm tomado atitudes activas perante o POCP (Caiado, 2004)⁸¹.

O bloqueio do processo de generalização do POCP, apesar, e talvez por causa, da autonomia de gestão do processo conferida à Direcção-Geral do Orçamento e da Comissão de Normalização Contabilística da Administração Pública, e apesar da receptividade encontrada no meio académico, havia sido já pressentida por Raquel Romeiro que, *na perspectiva de um fornecedor externo de sistemas de informação*, havia em 2003, alertado para os (então) seis anos de atraso na generalização: i) falta de capacidade dos dirigentes para lerem as demonstrações financeiras; ii) falta de recursos humanos qualificados; iii), não esclarecimento de alguns aspectos que estavam na base de desenvolvimentos de natureza contabilística; iv) pouca divulgação dos pareceres da Comissão de Normalização Contabilística; v) falta de equilíbrio entre gestão centralizada e autonomia e responsabilização; vi) monopólio da *softwarehouse* do Estado (Instituto de Informática do Ministério das Finanças); vii) falta de integração com outros sistemas de informação e de partilha da informação contabilística; viii) descontinuação do processo nos institutos públicos

⁷⁸ DL 68/98, de 20-3.

⁷⁹ DL 158/2009, de 13-7.

⁸⁰ O Governo de Pedro Passos Coelho, contudo, veio a considerar necessário adaptar o SNC à Administração Pública.

⁸¹ Este texto encontrava-se ainda em 2011 sem data, publicado no *site* da Comissão de Normalização Contabilística da Administração Pública, de onde estavam ausentes os Relatórios de Actividade de 2010 e 2011.

que perderam a autonomia financeira (Romeiro, 2003). Do que ficámos a compreender durante a nossa investigação, tirámos a conclusão de que se trata de um caso típico de um processo de reforma que não presta contas aos *stakeholders* (Gonçalves, 2011) e à sombra do qual se construíram carreiras e reputações que, pelos resultados, talvez não fossem justificadas⁸².

Concursos para dirigentes

No início deste ciclo, e reflectindo uma agenda formulada nos Estados-Gerais para uma Nova Maioria, foi posta em causa a nomeação governamental dos dirigentes e avançada a hipótese de sua escolha mediante concurso público, cenário que acabou por ser acolhido apenas para directores de serviços e chefes de divisão⁸³. Entrava assim no debate do modelo de recrutamento de dirigentes uma assimilação entre *nomeação governamental* e *escolha política* e entre *concurso* e *escolha profissional*, que, precisamente no caso dos directores de serviços e chefes de divisão se afigura discutível, uma vez que estes eram nomeados sob proposta dos directores-gerais geralmente de entre pessoal pertencente às carreiras e até aos serviços. Admitimos que no caso sobretudo dos serviços desconcentrados, estes fossem levados a fazer propostas de nomeação sob pressão de estruturas partidárias locais e que a duração do ciclo político (dez anos) e as reestruturações orgânicas feitas no seu final, tenham levado ao alastrar da situação ou pelo menos à percepção, por parte da oposição, de que se tinha caído na partidarização das nomeações de dirigentes intermédios. No entanto com a solução concursal ficaram os responsáveis pela gestão dos organismos, já limitados na escolha da sua equipa pela maior estabilidade das comissões de serviço dos dirigentes intermédios, mais limitados ainda no preenchimento das vagas que viessem a ocorrer entre estes. *Difícilmente se pode considerar este desenvolvimento compatível com o progresso de uma gestão de modelo empresarial*. O Estatuto do Pessoal Dirigente passou a ser aplicável aos Institutos Públicos⁸⁴, ainda que no ciclo de José Sócrates se tenha voltado a admitir que onde tal

⁸² O Governo de Pedro Passos Coelho viria a extinguir a Comissão de Normalização Contabilística específica da Administração Pública, integrando as suas funções na Comissão de Normalização Contabilística.

⁸³ L 13/97, de 23-5.

⁸⁴ L 3/2004, de 15-1.

estivesse previsto na respectiva lei orgânica⁸⁵ se aplicasse o Estatuto do Gestor Público aos órgãos colegiais.⁸⁶

O ECORDEP

O ECORDEP propõe em relação à Administração Pública, em diversas das suas Recomendações, medidas de quantificação de objectivos, padronização de custos, *benchmarking*, disseminação da abordagem *Value for Money*, reforço da autonomia de gestão dos dirigentes, contratos-programa, orçamentação por actividades, implementação do POCP e compensação dos organismos por poupanças⁸⁷. O relatório, recorde-se, condiciona a própria continuidade dos serviços ao preenchimento de requisitos mínimos de eficiência. Também propõe, conforme já incluído na Lei de Enquadramento Orçamental, a orçamentação por programas cobrindo o mesmo programa vários organismos (Ecordep, 2001). Pina Moura mandara entretanto introduzir nos organismos do seu Ministério das Finanças, como dá conta em anexo à Relatório da Proposta de Orçamento de Estado para 2001 uma metodologia de orçamentação baseada no *Activity Based Budgeting / Activity Based Costing*. As referências externas eram a Suécia e os serviços da Comissão Europeia, as entidades seleccionadas para caso piloto foram a Direcção-Geral das Alfândegas e Impostos Especiais sobre o Consumo e o Instituto Nacional de Garantia Agrícola mas o Ministro deixaria o lugar pouco depois. Continuou, não obstante, a verificar-se interesse e até experiências de aplicação em outras áreas (Esteves, 2008).

6.3.5. Governo Durão Barroso. O *New Public Management* assumido.

Metodologias de definição de objectivos e de construção de programas

A formação do Governo Durão Barroso foi marcada, como já anteriormente referido por referências explícitas ao *New Public Management* no quadro da Reforma da Administração

⁸⁵ DL 71/2007, de 27-3.

⁸⁶ DL 105/2007, de 3-4, que alterou a L 3/2004.

⁸⁷ Uma sugestão que segundo Hussenot (1983), se encontrava na linha de propostas originariamente formuladas por Niskanen e reeditadas por este em 1994 (Niskanen, 1994) e já havia sido ensaiada por Manuela Ferreira Leite num dos anos em que exerceu as funções de Secretária de Estado do Orçamento, tendo estipulado que as poupanças que fossem conseguidas em 1990 seriam premiadas por reforços em 1991 (Circular DGCP, Série A, N.º 1197, de 20-7-90).

Pública, sendo uma das suas áreas de actuação enunciadas nas orientações da Reforma”⁸⁸, a “Instituição de uma lógica de gestão por objectivos a cada nível hierárquico” e “instituição de mecanismos de avaliação de desempenho individuais e dos serviços”, sendo que para cada “área de actuação” se definiam os “eixos prioritários abrangidos” e os “resultados a alcançar”, ou seja, o próprio processo de Reforma continua enunciados que permitiam os seus próprios acompanhamento e avaliação. Refira-se que a Lei de Enquadramento Orçamental publicada em 2001 sofre em 2004 uma forte revisão, sob o signo da Estabilidade Orçamental, que abrange designadamente, na parte que para aqui interessa, o reforço da orçamentação por programas, redefinindo os conceitos de *programa orçamental* (interdepartamental), *medida*, *projecto* e *actividade*, e introduzindo na Lei os conceitos de *gestão por objectivos* (articulando os objectivos considerados com as Grandes Opções do Plano), *cadeia de valor* dos organismos e *centro de custos*⁸⁹.

A *função Administração Pública* e a Direcção-Geral da Administração Pública (que subsiste, ao passo que são extintas as estruturas criadas para suporte do Ministério para a Reforma do Estado e da Administração Pública do segundo Governo Guterres), regressa ao Ministério das Finanças e a Inspeção-Geral de Finanças assume as responsabilidades da extinta Inspeção-Geral da Administração Pública. O Instituto Nacional de Administração passa a realizar regularmente Congressos da Administração Pública, retomando de certa forma os Congressos da Modernização Administrativa. Para a gestão do processo, prevê-se a continuidade da Estrutura de Missão para o Acompanhamento da Reforma da Administração Pública (MARAP), que preparou o texto publicado juntamente com as orientações da Reforma, e a criação de Núcleos de Acompanhamento da Reforma (NAR) em cada um dos Ministérios.

Na preocupação com a definição de objectivos, e embora assumindo que “cada situação é uma situação”, o documento base da Reforma define quinze critérios gerais para fixação de objectivos / metas para as unidades orgânicas (UO):

- i) ser sempre vistos como uma melhoria e não como algo que a UO já faz;
- ii) ser em número limitado (máximo 5);
- iii) ser estabelecidos em todos os níveis da estrutura hierárquica (em cascata); sobretudo devido à forma piramidal da estrutura funcional da Administração Pública;
- iv) começar por serem definidos pela gestão de topo, para que, aos vários níveis da estrutura hierárquica, todas as UO ajustem os seus objectivos ao objectivo global comum;
- v) ser acertados entre o superior hierárquico e o seu subordinado, para que este assuma o compromisso de os atingir;
- vi) ser suporte para a UO, reflectindo as necessidades mais importantes para as suas funções;
- vii) estar sempre orientados para resultados, isto é, enunciados em termos de uma consequência desejada, com o fim de melhoria;
- viii) ir para

⁸⁸ RCM 53/2004, publicada em 21-4.

⁸⁹ Lei 48/2004, de 24-8.

além de simples intenções; ix) ser simples, concisos e claros nas suas finalidades; x) estar alinhados com os objectivos da reforma e ainda com os estipulados num nível hierárquico superior; xi) ser mensuráveis, isto é, estar associados a indicadores de aferição do grau do seu cumprimento (indicadores de desempenho previamente identificados); xii) ser individualizados, isto é, cada objectivo deve reportar a uma e só uma UO (não deve, portanto, ter-se como objectivo algo que requeira a colaboração de outra UO); xiii) ser accionáveis, isto é, nenhum objectivo deve incidir sobre questões fora do controle da respectiva UO; xiv) ser realizáveis; xv) ser bem definidos no tempo, contemplando, portanto, o prazo previsto para a sua consecução.

Distingue-se ainda entre “objectivos de qualidade de serviço e de impacto”, “objectivos de produtividade e gestão de despesa” e “objectivos instrumentais” dizendo estes últimos respeito a factores críticos como a gestão de recursos humanos. São também incluídos numerosos exemplos de *indicadores quantitativos*.

O relacionamento com os utentes é contemplado em referências à desburocratização e à melhoria de processos, e de algum também na referência da Lei da Administração Directa do Estado o modelo de funcionamento em rede: “o modelo de funcionamento em rede deve ser adoptado quando estejam em causa funções do Estado cuja completa e eficiente prossecução dependa de mais de um serviço ou organismo, independentemente do seu carácter intra ou interministerial”⁹⁰. Este modelo parece não ter tradução na metodologia preconizada para a definição de objectivos.

Dirigentes perante as mudanças

Correlativamente, verifica-se a publicação de um novo Estatuto do Pessoal Dirigente⁹¹ que faz depender a renovação das comissões de serviço de uma avaliação de resultados, que, no caso dos cargos de direcção superior (directores-gerais e subdirectores gerais), se afere por intermédio dos planos e relatórios de actividades e dos resultados de aplicação do sistema de avaliação de desempenho conhecido por SIADAP⁹² (que só se aplica contudo aos dirigentes intermédios). Também a *cessação da comissão de serviço* durante o período da comissão, que passa a poder atingir igualmente os dirigentes intermédios (directores de serviço e chefes de divisão) pode ser feita *com base nos resultados*⁹³. A exigência de concurso para os dirigentes intermédios é moderada, passando

⁹⁰ L 4/2004, de 15-1, Artº 9º, nº 1.

⁹¹ L 2/2004, de 15-1.

⁹² L 10/2004, de 22-3.

⁹³ “Por despacho que se fundamente, nomeadamente ” na inadaptação ou deficiente percepção das responsabilidades inerentes ao cargo, na não comprovação superveniente da capacidade adequada a garantir a execução das orientações superiormente fixadas, na não realização dos objectivos

a ser substituída por um processo de publicitação de vaga e selecção. Em contrapartida passou a ser-lhes exigida a frequência de um curso de formação específica ministrado pelo INA (ou a frequência posterior de um *seminário de alta direcção*) podendo também ser reconhecidas para o efeito formações organizadas por outras instituições. De algum modo, caminha-se para a constituição de um *pool* de dirigentes com formação específica na função, conforme defende Ferraz, embora sem institucionalização formal de uma carreira de direcção e podendo a formação ser apenas adquirida após a primeira designação para exercício de funções:

A institucionalização das funções de direcção permite criar um corpo / bolsa de dirigentes profissionais que, depois de recrutados e formados, estariam hábeis em desempenhar funções em diversos Organismos da Administração. O facto de pertencerem a uma carreira fomentaria a especialização e a rotatividade na prestação de funções e, conseqüentemente, o aumento de experiência e conhecimento sobre o sector público. O facto de pertencerem a uma carreira não significa que a mesma tenha de ser fechada. Pelo contrário, devem ser criados mecanismos que permitam garantir a competitividade na atribuição de cargos. Um tal processo de institucionalização das funções de direcção exige a criação de uma entidade capaz de gerir as funções de direcção e de identificar e de identificar com os perfis compatíveis com as necessidades de gestão dos organismos. Esta entidade teria como principais atribuições o recrutamento, a selecção, a formação, a avaliação do desempenho e a gestão e o acompanhamento das carreiras de alta direcção pública, para além da conformidade do perfil dos candidatos face às reais necessidades de competências nos diferentes organismos públicos. Esta instituição / comissão deve ter um estatuto independente do poder político e fazer um forte investimento na identificação prospectiva de perfis de competências das funções de direcção” ... Criação de uma bolsa de dirigentes profissionalizados que, aquando dos concursos, integrem pools para que sejam nomeados dirigentes profissionalizados advindos dessa bolsa. A escolha final poderá ser feita pelo dirigente / político que tutela o organismo / unidade orgânica” (Ferraz, 2008: 67-69).

Num contexto de tão forte insistência na Reforma da Administração Pública qual a receptividade dos dirigentes e outros quadros? Os questionários aplicados pela *Delloitte* aos participantes de três sucessivos Congressos Nacionais da Administração Pública promovidos pelo INA respectivamente em 2003, 2004 e 2005 parecem indicar que é elevada a identificação com o conteúdo das reformas. Em 2003 são inquiridos 364 participantes (dos quais 42 % são dirigentes) sendo 26 % juristas e 34 % economistas / gestores. Em 2004 são inquiridos 321 participantes (dos quais 83 % são dirigentes) sendo juristas apenas 12 % e

previstos, na necessidade de imprimir nova orientação à gestão dos serviços, na necessidade de modificar as políticas a prosseguir por estes ou de tornar mais eficaz a sua actuação e na não prestação de informações ou na prestação deficiente das mesmas quando consideradas essenciais para o cumprimento da política global do Governo”.

economistas gestores 25 %. Mantêm-se os quatro factores mais votados. Em 2005 os inquiridos são já 517 respostas, com 26% juristas e 23% economistas gestores. Os dirigentes superiores apercebem-se da importância deste tipo de iniciativa: de 2003 para 2004 passam de 8 % para 44 % dos participantes.

Principais problemas da Administração Pública identificados (acima dos 80 % das respostas) no ano inicial: i) falta de recompensa pelo mérito; ii) gestão inadequada; iii) desarticulação entre os serviços e organismos; iv) indefinição de objectivos estratégicos.⁹⁴ Factores mais votados para a reforma da Administração Pública que se repetem de ano para ano: i) prática de responsabilização dos gestores a par de uma maior autonomia de decisão, formação e qualificação de recursos humanos; ii) implementação de novos modelos organizacionais assentes em objectivos estratégicos a atingir. Os dados não são inteiramente comparáveis por mudanças na organização dos questionários, como explica a *Delloitte*: “É ainda relevante que a falta de uma cultura de responsabilização, que em diversas respostas do ano de 2004 foi referida como factor adicional, ao passar a constar dos factores seleccionáveis assumiu imediatamente uma posição de destaque” (*Delloitte* 2004; 2005; 2006).

Já num ciclo posterior, também os dirigentes inquiridos em trabalho realizado para o Congresso de 2007 parecem partilhar da sensibilidade aos ideais reformistas (Carneiro, 2008).

Madureira, reportando-se a Maor e à perspectiva deste de criação de uma vanguarda managerialista, regista a sua conclusão de que “os quadros superiores se interessam pela sua preparação para enfrentar os desafios do curto médio prazo, designadamente aqueles que decorrem da evolução da União Europeia por um lado e da ciência da gestão por outro” (Maor, 2000, *apud* Madureira, 2004:118-119). A procura de formação na Administração Pública portuguesa, ainda que não directamente na área comportamental, pode ser explicada por um fenómeno de auto-organização (Madureira, *idem*: 231-232).

6.3.6. Governos de José Sócrates. Ligar a gestão e a avaliação.

Os Governos de José Sócrates assumem no domínio da gestão, preocupações e até um *modus faciendi* que evoca certos aspectos do Governo Durão Barroso e do ciclo dos Governos de Cavaco Silva. Por um lado o Primeiro-Ministro fica na sua dependência com uma estrutura de missão que será após o PRACE institucionalizada como Agência para a

⁹⁴ Outras preocupações com menor expressão, mas mesmo assim muito significativa: Privatização de serviços não nucleares do estado 61 %; Funcionamento efectivo do quadro de disponíveis da função pública – 65 %; *Outsourcing* de funções não nucleares das organizações – 69%.

Modernização Administrativa (passando a sua inicialmente Directora, Maria Manuel Leitão Marques, a Secretária de Estado, à imagem do que vinte anos antes sucedera com Isabel Corte-Real). Por outro a Direcção-Geral da Administração Pública (após o PRACE, Direcção-Geral da Administração e do Emprego Público) regressa ao Ministério das Finanças, agora denominado Ministério das Finanças e da Administração Pública, que passa a dispor de uma Secretaria de Estado da Administração Pública. Embora o Ministro de Estado António Costa tenha o acompanhamento da Modernização Administrativa e pelo menos João Figueiredo, primeiro Secretário de Estado da Administração Pública deste ciclo, e João Bilhim, Presidente da Comissão Técnica do PRACE, tenham sido colaboradores directos de António Costa no Ministério da Justiça do segundo Governo de António Guterres, o eixo das decisões tomadas no âmbito da *Modernização da Administração Pública* parece efectivamente ter residido no Ministério das Finanças. O Instituto Nacional de Administração prossegue a realização dos Congressos Nacionais da Administração Pública.

Os Quadros de Avaliação e Responsabilização (QUAR)

Um Grupo de Trabalho constituído junto da Direcção-Geral do Orçamento apresentou em Maio de 2007 o seu *Orçamentação por Programas – Relatório Intercalar* em que propôs uma hierarquia cujo nível mais elevado seria a *área de intervenção* (grande função / missão do Estado), abaixo desta o *programa* (a executar por vários organismos), seguindo-se a *medida*, a *acção* e o *projecto*, o que de certo modo estava já a ser aplicado nos mapas de Investimentos do Plano (PIDDAC) do Orçamento do Estado e tinha cobertura na Lei de Enquadramento Orçamental, particularmente após a sua revisão em 2004. Seria celebrado um *contrato de desempenho* entre o gestor do programa e cada organismo. Os organismos elaborariam *planos de actividades / orçamentos de actividades / relatórios de actividades* de algum modo reenviando para a metodologia ABB / ABC (Loureiro et al, 2007).

Apesar do precedente constituído pelos programas operacionais alimentados por fundos comunitários, a criação da figura do gestor de programa e consequente subalternização dos gestores dos organismos revelou-se, no plano político, inviável (Gonçalves, 2007). A partir de 2009 o Orçamento do Estado passou a incluir um mapa de programas operacionais em que, prudentemente, a maioria dos programas correspondiam a um Ministério, existindo todavia alguns geridos conjuntamente. No entanto para 2012 foi seguida outra opção⁹⁵, aliás reafirmada numa Lei que veio a aprovar um documento

⁹⁵ Sob o Governo de Pedro Passos Coelho.

intitulado *Estratégia e os procedimentos a adoptar no âmbito da lei de enquadramento orçamental, bem como a calendarização para a respectiva implementação até 2015*⁹⁶ onde ficou consagrado o seguinte:

Cada programa orçamental terá um único ministério executor, ou seja, não haverá programas horizontais, reforçando-se, desta forma, a responsabilidade dos ministérios pelos resultados alcançados. Na generalidade dos casos, cada ministério será responsável por um único programa, o que permite uma maior flexibilidade na execução do orçamento. O Ministério da Educação e Ciência optou por definir programas independentes para o Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar e para a Ciência e Ensino Superior. O Ministério das Finanças executará igualmente dois programas: Finanças e Administração Pública e Gestão da Dívida Pública.

Já quando a Constituição entrou em vigor em 1976, dando idêntico valor às classificações orgânica e funcional, a Direcção-Geral da Contabilidade Pública havia favorecido a *flexibilidade* em detrimento do rigor, divulgando instruções que faziam corresponder a cada organismo uma única classificação funcional.

A Lei, cuja dissecação no plano técnico não cabe fazer aqui, tece considerações sobre a multiplicidade de classificações de receitas e despesas vigentes e sobre a multiplicidade de sistemas de informação sucessivamente criados e mal articulados, que, justamente, reflectem um processo de reformas em que a sucessão de *modas* cria novos instrumentos de gestão. Registe-se que a intenção é que seja o Ministério a célula base da programação e da gestão, redefinindo-se o papel do Ministério das Finanças, na linha de preocupações que fomos encontrando (Schick, 1997; Ecordep, 2001). Mantém-se a intenção de utilizar o POCP na gestão, inclusive consolidando valores dos vários organismos, sendo extinta a Comissão de Normalização Contabilística na Administração Pública.

A publicação no final de 2007 do SIADAP 1,2,3, isto é, incluindo a componente de avaliação dos próprios organismos, levou à instituição dos Quadros de Avaliação e Responsabilização (QUAR), que definem anualmente para cada organismo (e desejavelmente a médio prazo) um conjunto de *objectivos críticos*, a cada um dos quais é associada uma *ponderação* e *cuja execução é pontuada*, num processo que releva do *Common Assessment Framework*. Apoiada a nível global pela GERAP / I. Informática e enquadrado por um Conselho Coordenador da Avaliação de Serviços Públicos que elaborou o Manual *SIADAP 1 – Sistema de avaliação do desempenho dos serviços da Administração Pública. Construção do QUAR – Linhas de Orientação* (sem data), vindo os QUAR a ser disseminados desde 2008 com apoio dos Gabinetes de Planeamento, Estratégia, Avaliação

⁹⁶ Lei 64-C/2011, de 30-12.

e Relações Internacionais (GPEARI) dos vários Ministérios, estruturas cuja função e denominação foi uniformizada pelo PRACE.

Tendo-se seleccionado o Ministério das Finanças para uma breve análise através da INTERNET pode dizer-se que na generalidade dos organismos os QUAR são elaborados desde 2008 e que os relatórios de actividades incorporam os relatórios relativos ao cumprimento do respectivo QUAR. Em 2008 foi atribuída por despacho ministerial menção de mérito ao próprio GPEARI, à Direcção-Geral dos Impostos (pelo cumprimento de metas em matéria de valor arrecadado em execuções fiscais) e à Inspeção-Geral de Finanças, tendo esta última revalidado a sua menção em 2009.

Quanto aos planos de actividade em si mesmos nem todos mencionam desde o início os objectivos do QUAR, havendo planos que só a partir de 2011 o começaram a fazer. No plano de actividades da ADSE para 2011 refere-se que “O plano de actividades foi desenvolvido com base na metodologia do *‘balanced scorecard’*. Enquadrou a avaliação de desempenho dos colaboradores e o QUAR”. Os critérios de publicação dos instrumentos de gestão não são uniformes para o Ministério⁹⁷. As *cartas de missão*, que pelo menos existiram no caso da Direcção-Geral dos Impostos, não estão divulgadas.

Esta sucessão de legislação, como o próprio relatório de 2007 sobre Orçamentação por Programas reconhece, é susceptível de levar a flutuações terminológicas, podendo por exemplo *programa* e *projecto* assumir significados diferentes conforme o contexto. A própria existência de financiamentos externos e / ou por instituições especializadas, pode colocar por si só novas exigências em matéria de programação ou de prestação de contas⁹⁸.

Dirigentes: sistema híbrido e anseios de despartidarização

No domínio do Estatuto do Pessoal Dirigente foram em dois momentos introduzidas pelo primeiro Governo de José Sócrates alterações ao diploma aprovado pelo Governo de Durão Barroso⁹⁹, contemplando, para os cargos de direcção superior de 1º nível (direcções-gerais ou equiparados), a assinatura de uma *carta de missão* especificando objectivos a cumprir e *prémios de gestão* a atribuir em conformidade, alargando a previsão da frequência de cursos de alta direcção a todos os cargos e restabelecendo o concurso (agora,

⁹⁷ A Autoridade Tributária e Aduaneira criada em 2011 pelo Governo de Pedro Passos Coelho não publica no seu *site* os instrumentos de gestão das três Direcções-Gerais às quais sucedeu.

⁹⁸ No caso português a integração europeia e a crescente complexidade das formas de financiamento conduziram a que vários organismos da Administração Pública portuguesa passassem a ser correntemente auditados ou inspeccionados por mais do que uma dezena de entidades.

⁹⁹ L 51/2005, de 30-8 e L 64-A/2008, de 31-12.

procedimento concursal) para acesso aos cargos de direcção intermédia, onde se mantinha uma base de recrutamento assente essencialmente na Administração Pública, com diferenciação para as Secretarias-Gerais (e “serviços ou organismos equiparados nos respectivos diplomas orgânicos ou estatutários”).

A cessação da comissão de serviço passou a ser uma consequência necessária da mudança de Governo, com duas grandes excepções: “A cessação da comissão de serviço com fundamento na alínea h) do no. 1 não é aplicável a qualquer titular de cargo de direcção intermédia, bem como aos titulares dos cargos de direcção superior em secretarias-gerais ou inspecções-gerais ou em serviços e organismos equiparados nos respectivos diplomas orgânicos ou estatutários. 4 - A cessação da comissão de serviço com fundamento na alínea h) do n.o 1 pode não ser aplicável aos titulares dos cargos de direcção superior em outros serviços e organismos cujas atribuições sejam predominantemente técnicas, desde que assim seja determinado no respectivo diploma orgânico ou estatutário.” Em contrapartida reduziu-se o elenco dos fundamentos para fora de processo disciplinar, ser dada por finda a comissão de serviço por despacho fundamentado¹⁰⁰.

Emerge da solução adoptada aqui uma distinção entre cargos dirigentes mais *políticos* e cargos dirigentes mais *técnicos*, e uma mais acentuada partidarização da Administração Pública, no entanto é de perceber que a lista de razões para fazer cessar antecipadamente uma comissão de serviço que constava da redacção inicial do Estatuto de 2004 deste segundo Estatuto, permitia obter o mesmo resultado eventualmente à custa de uma multiplicação de conflitos e de anulação judicial de despachos insuficientemente fundamentados e até enfermando de desvio de poder.

É importante neste ponto referir alguns resultados da investigação de Teixeira, expressos na sua tese de doutoramento *Administração Pública e Política: os limites da coexistência*. Considera Teixeira que em matéria de relacionamento entre a alta função pública e os políticos se segue em Portugal não *um modelo de separação* mas um *modelo de fusão*, que em França, com a V República instituída em 1958 pelo General de Gaulle, se caracteriza pela politização dos altos funcionários e pela alta funcionarização do pessoal político. O modelo de separação, segundo a autora, seria típico da Administração Pública tradicional (burocracia weberiana), do *New Public Management*, e do *New Public Service* /

¹⁰⁰ “i) Não realização dos objectivos previstos, designadamente dos constantes da carta de missão; ii) Falta de prestação de informações ou prestação deficiente das mesmas, quando consideradas essenciais para o cumprimento da política global do Governo; iii) Não comprovação superveniente da capacidade adequada a garantir a observação das orientações superiormente fixadas; iv) Necessidade de imprimir nova orientação à gestão dos serviços “.

New Public Administration, enquanto que o modelo de fusão corresponderia à visão da escola da *Public Choice* (Teixeira, 2009: 71-99).

Os resultados do inquérito por questionário administrado pela autora a dirigentes superiores da administração, políticos (membros de governo, deputados) e membros de gabinetes ministeriais (veículo de passagem para *outros voos*) corroboram as conclusões tiradas por Nunes (Nunes: 2003: 104-114) designadamente quanto ao perfil académico de base dos dirigentes – Faculdade de Direito de Lisboa, Instituto Superior Técnico, Instituto Superior de Economia e Gestão - sugerem que estes são na sua maioria oriundos da própria Administração Pública (muitos são professores universitários), têm reduzido interesse para transitarem para uma carreira política, inclusive por razões profissionais (ficam mais expostos aquando do regresso aos lugares de origem), admitem colaborar com os membros do Governo na preparação de políticas, estão essencialmente absorvidos pela gestão interna dos organismos e, aceitando assumir novos papéis relacionados com a mediação e negociação de interesses temem envolver-se em processos que envolvam grande protagonismo, relacionados com a mobilização e representação de grupos (a exposição pública é uma ameaça à sua permanência). A nomeação data de ciclos políticos em que o Partido Socialista esteve no poder (Governos de António Guterres e Governo de José Sócrates), mas muitos dos nomeados já haviam exercido funções dirigentes no quadro de outros ciclos políticos (Teixeira, 2009: 140-148).

É de realçar a síntese das opiniões dos dirigentes inquiridos em relação às nomeações governamentais.

Embora favoráveis ao recrutamento externo, os dirigentes superiores não revelam simpatia pelo método de escolha (política) dos dirigentes da administração, consideram que todos os dirigentes da administração devem ser escolhidos apenas com base na sua competência técnica e profissional (mérito, capacidades, experiência). De facto, mais de ¾ dos dirigentes acha que não devia estar sujeita aos ciclos eleitorais porque necessitam de segurança e estabilidade para prosseguir as suas funções...No entanto, todos consideram que os governantes têm o direito de escolher a sua equipa de colaboradores na administração. Mesmo assim, uma percentagem significativa de dirigentes acredita que seria benéfica uma redução do número de cargos postos à disposição do Governo e a criação de uma instância e vigilância das nomeações...Os dirigentes estão bem conscientes daquilo que os políticos esperam deles: por um lado, acreditam que os políticos esperam que eles se envolvam nos objectivos das políticas governamentais e zelem pela sua boa execução, por outro, crêem que quando os políticos lhes pedem conselhos e pareceres, esperam que os dirigentes o façam de forma neutral e leal. A maioria dos dirigentes concorda com a ideia de que parece existir uma tendência crescente para exercer as funções com maior neutralidade face a opções políticas partidárias (Teixeira, 2009: 189-190).

6.3.7. Saúde e Educação.

6.3.7.1. Saúde

No domínio da saúde, interessa ter presente a reorganização dos hospitais em 1968¹⁰¹ a existência, já, de uma *contabilidade hospitalar*¹⁰². Embora a legislação tenha procurado regular simultaneamente hospitais públicos e privados, designadamente os das Misericórdias, os conselhos de administração são presididos pelos provedores, integrando vogais natos tais como “o administrador, o director clínico e seu adjunto, a enfermeira superintendente, o chefe da contabilidade e o chefe da secretaria, que servirá de secretário. Sobre a escolha dos dirigentes de topo dispõe-se designadamente que,

Os provedores dos hospitais centrais oficiais e os administradores-gerais são escolhidos entre os profissionais da carreira de administração hospitalar ou entre médicos directores de serviços ou de hospitais que tenham revelado particular competência em matéria de administração... o Ministro da Saúde e Assistência pode determinar que o provimento se faça mediante concurso documental... Estes lugares são de nomeação provisória ou em comissão, podendo ser convertida em definitiva depois de cinco anos de serviço.

O Regulamento Geral dos Hospitais instituiu aliás uma carreira de administração. O figurino era claramente o de uma burocracia profissional.

O diploma que, em 1977 se pronuncia sobre gestão hospitalar tem o cuidado de remeter para a legislação de 1968, mandar rever o plano de contabilidade hospitalar, o que, conforme já referido, tem lugar em 1980, perante a realidade de um sector gerido pelos profissionais, “reivindicar” o direito do Estado a definir planos e a homologar os órgãos de gestão, distinguindo-os dos órgãos consultivos e das estruturas de representação de trabalhadores¹⁰³. Em relação aos responsáveis pela gestão, o legislador de 1977 não tem dúvidas em que deverão ser eleitos pelos profissionais (médicos, enfermeiros) juntando aos eleitos um técnico de instalações e equipamento e, como membro nato, o administrador do hospital¹⁰⁴.

No ciclo dos Governos de Cavaco Silva, em que Leonor Beleza acaba por dar prioridade à publicação de nova legislação sobre gestão hospitalar, ficando para 1990 a aprovação de uma Lei de Bases da Saúde e para 1993 a aprovação do Estatuto do Serviço Nacional de Saúde, a legislação prevê a elaboração de planos plurianuais e anuais, valoriza a

¹⁰¹ DL 48 357 e Dec. 48 358, de 27-4-1968.

¹⁰² DL 46 301 de 27-4-1965.

¹⁰³ DL 129/77, de 2-4.

¹⁰⁴ D Reg. 30/77, de 20-5.

aplicação do plano de contabilidade¹⁰⁵, obriga à elaboração de um regulamento interno, e, no plano da gestão, institui conselhos de administração, compostos por “o presidente, que é o director do hospital, o administrador-delegado, o director clínico, o enfermeiro - director de serviço de enfermagem”, todos nomeados pelo Ministro sob proposta do director (que não tem de ser médico), sendo exigidos ao director clínico (que pode não ser médico do hospital) e ao enfermeiro director determinados requisitos profissionais”¹⁰⁶.

Registe-se em qualquer dos momentos o papel do administrador, sendo que a Escola Nacional de Saúde Pública garantiu a formação de administradores hospitalares, os quais se organizaram numa Associação Portuguesa de Administradores Hospitalares com certa visibilidade.

Até à publicação em 2002 de novo regime jurídico de gestão hospitalar¹⁰⁷ e à criação dos hospitais-empresa o modelo permaneceu relativamente estabilizado. A contratualização, mesmo para os hospitais não empresarializados, assume uma importância fundamental: “Elaboração de planos anuais e plurianuais e celebração de contratos-programa com a administração regional de saúde (ARS) respectiva, de acordo com o princípio contido na alínea d) do artigo 5.º, nos quais sejam definidos os objectivos a atingir e acordados com a tutela, e os indicadores de actividade que permitam aferir o desempenho das respectivas unidades e equipas de gestão”.

O papel dos dirigentes é revalorizado:

Avaliação dos titulares dos órgãos de administração, dos directores dos departamentos e de serviços e dos restantes profissionais, de acordo com o mérito do seu desempenho, sendo este aferido pela eficiência demonstrada na gestão dos recursos e pela qualidade dos cuidados prestados aos utentes...Promoção de um sistema de incentivos com o objectivo de apoiar e estimular o desempenho dos profissionais envolvidos, com base nos ganhos de eficiência conseguidos, incentivos que se traduzem na melhoria das condições de trabalho, na participação em acções de formação e estágios, no apoio à investigação e em prémios de desempenho...Articulação das funções essenciais da prestação de cuidados e de gestão de recursos em torno dos directores de departamento e de serviço, sendo-lhes reconhecido, sem prejuízo das competências dos órgãos de administração, autonomia na organização do trabalho e os correspondentes poderes de direcção e disciplinar sobre todo o pessoal que integra o seu departamento ou serviço, independentemente da sua carreira ou categoria profissional, com a salvaguarda das competências técnica e científica atribuídas por lei a cada profissão.

¹⁰⁵ DL 19/88, de 21-1.

¹⁰⁶ D. Reg 3/88, de 23-1.

¹⁰⁷ L 27/2002, de 8-11.

Em entrevista realizada a propósito desta *revolução* foi-nos afirmado que, para além do recurso à contratualização e da alteração da forma jurídica, se pretendeu sobretudo trazer de fora do sistema profissionais com *experiência de gestão de outros sectores*, o que não deixou de suscitar reacções negativas por parte das organizações profissionais de médicos e enfermeiros e da própria Administração Portuguesa de Administradores Hospitalares. A progressiva concentração dos hospitais – empresa em centros hospitalares empresa cria, pelo menos em teoria, mais condições para a administração ser exercida por gestores profissionais.

A produção estatística e a construção de indicadores desenvolveu-se assinalavelmente, até para satisfazer as necessidades do processo de contratualização, sendo a saúde um dos sectores onde se recorre mais à constituição de grupos de trabalho para elaboração de propostas que, acolhidas ou não, são publicadas e se mantêm publicadas *on line*...até à mudança de ciclo político. O que já mereceu críticas por parte de adeptos do *Balanced Scorecard*, que defendem a escolha de *um número restrito de indicadores-chave* para efeitos de definição de objectivos (Matos e Ramos, 2009: 57-68).

6.3.7.2. Educação superior

Embora só a partir de 1982 tenham tido acesso ao regime de autonomia financeira, as instituições de ensino superior têm acompanhado no essencial as exigências no domínio da gestão, com elaboração de planos, relatórios e QUAR' s com a importante diferença de que estes são aprovados por, e as contas são prestadas a, os seus órgãos próprios, neste momento os Conselhos Gerais. O POC Educação que aliás nasceu em parte de contributos das instituições politécnicas, é largamente utilizado, designadamente com recurso à consolidação de contas, e algumas instituições dão larga divulgação na comunicação social às suas demonstrações financeiras.

Na investigação *O surgimento do managerialismo no sistema de ensino superior português*, é salientado o papel dos dirigentes (bem enquadrados no *managerialismo*) na contratualização do financiamento bem como a

ênfase colocada na noção de prestação de contas, que legitima a regulação com base na avaliação externa, e subsequentemente, induz alterações nos processos e estruturas organizacionais das IES [instituições de ensino superior], alterações essas que ocorrem no sentido do aumento do controlo interno sobre o ensino, a investigação e o trabalho académico; e a aplicação de indicadores de performance padronizados, conjugada com a pressão sobre as universidades para a eficiência, a competição e a qualidade, pode reduzir a diversidade programática e organizacional, nomeadamente através da selecção e concentração das

actividades mais prestigiadas, muitas vezes coincidentes com os interesses do mercado (Santiago *et al*, 2005: 30-31).

Os autores também relacionam a introdução do *managerialismo* (que, para efeitos da investigação, identificam com o *New Public Management*) com o recuo dos processos de eleição dos dirigentes, o fim da colegialidade dos órgãos de direcção, e a ascensão de figuras com competências de gestão (Santiago *et al, idem*, 71-73). No ensino superior tem existido de facto, como vamos ver, uma evolução neste sentido.

O Estatuto de Instrução Universitária de 1930 previa que os reitores pudessem ser figuras prestigiadas exteriores à Universidade, mas remetia o preenchimento de outros cargos para professores da instituição e até para processos de eleição. Outros órgãos eram compostos por membros natos. O figurino correspondia ao de uma burocracia profissional.

A legislação sobre gestão de estabelecimentos de ensino superior publicada nos anos seguintes ao 25 de Abril aceitando inicialmente a paridade com os estudantes e a formação electiva dos órgãos, cuidou de garantir certos requisitos de categoria para o preenchimento de lugares reservados a pessoal docente e recriou órgãos com o nome de conselhos científicos exclusivamente compostos por professores, a título de membros do órgão. Conforme já se referiu, com o fim do regime de instalação das universidades novas criadas em 1973 instituiu-se um modelo de gestão de estabelecimentos, que no caso da Universidade Nova de Lisboa, estruturada em Faculdades, assentou num órgão singular - o director – enquanto as restantes universidades os estabelecimentos eram geridos de acordo com um modelo colegial. O secretário da Faculdade ou Escola e o administrador das universidades ou institutos politécnicos foram vendo o seu estatuto remuneratório progressivamente valorizado, sendo, sobretudo quando titulares de formação jurídica, ouvidos sobre questões da sua especialidade.

As Leis de Autonomia Universitária de 1988 e de Estatuto e Autonomia dos estabelecimentos de ensino superior politécnico consagram soluções diferentes para o preenchimento da sua direcção máxima. O reitor tem de ser professor catedrático de nomeação definitiva da própria universidade, o presidente do instituto politécnico pode ser escolhido no exterior e o titular poderia nem sequer ser docente do ensino superior, possibilidade que foi várias vezes aproveitada, e que com o Regime Jurídico de 2007 foi generalizada a ambos os sistemas. Que tenhamos presente até agora só a Universidade Aberta foi procurar os seus reitores no exterior.

Talvez que a alteração com maior impacto do modelo de gestão tenha sido o da concentração de funções nas Reitorias e Presidências com esvaziamento das competências e serviços das Faculdades e Escolas (cujos directores passam em parte dos Estatutos a ser

nomeados e não eleitos) e a circunscrição das competências dos conselhos científicos¹⁰⁸ que algumas escolas tinham já anteriormente tentado ultrapassar concentrando no mesmo titular as Presidências dos Conselhos Científicos, Directivos e Pedagógicos. Tudo isto concorre para a concentração de poderes nos reitores ou presidentes e nos seus vices, escolhidos em função da sua sensibilidade / capacidade de gestão em relação a certas das áreas da gestão.

A gestão pelos profissionais fica reduzida ao nível do Departamento¹⁰⁹, onde nem sempre o Presidente do Departamento eleito tem uma efectiva posição de liderança, antes uma de gestão dos assuntos correntes. Em muitos dos regulamentos de avaliação de desempenho aprovados são os catedráticos, enquanto tal, que exercem o poder real – o de avaliar.

A valorização das competências de gestão redundava em favor dos académicos com competências de liderança e não em função dos administradores. Na investigação sobre *O surgimento do managerialismo no sistema de ensino superior português*, entre os administradores entrevistados as posições situam-se entre dois limites extremos “um primeiro, que perspectiva a concentração de poder de decisão nos técnicos de gestão e um outro que preconiza a submissão da gestão aos trâmites e lógicas académicas” (Santiago *et al*, 2005: 65-71). Ora o administrador parece ser quando muito um membro da equipa. Conhecemos apenas o caso de um administrador com carta de missão, que está no seu segundo reitor (o da Universidade de Évora). No ensino superior politécnico funciona um conselho dos administradores que em certas circunstâncias prepara as decisões do CCISP. Não há, que conheçamos, nenhuma associação profissional de administradores nem uma base de formação comum.

6.3.7.3. Educação não superior.

A legislação do Estado Novo sobre o recrutamento e o papel dos reitores dos estabelecimentos de ensino secundário, sendo singela, é também sugestiva, quando determina que tanto o reitor como o vice-reitor têm de ser professores, podendo o primeiro pertencer ou não aos quadros da escola, único sinal de exterioridade que se consente numa organização em que os conselhos escolares têm um papel

¹⁰⁸ Uma terceira alteração seria a eleição dos Conselhos Científicos, desejada por Mariano Gago para ultrapassar as *negociações* entre áreas, mas, remetendo a definição da composição para os estatutos das instituições em vez de consagrar a eleição proporcional, a Assembleia da República pode ter anulado o efeito pretendido.

¹⁰⁹ Mesmo assim, com restrições na Universidade de Aveiro.

importante, também neste caso se configurando uma situação de burocracia profissional. Porém, reflexo dos tempos, diz a lei que o reitor é “o chefe”¹¹⁰.

No período de consolidação do regime democrático a legislação aprovada em 1976 consagrando a eleição dos conselhos directivos e instituindo conselhos administrativos, exige que os representantes dos primeiros sejam professores profissionalizados a não ser que não existam nenhuns no estabelecimento. Os instrumentos de gestão são ainda incipientes.

Entrando-se no ciclo dos Governos de Cavaco Silva a legislação de 1989 introduz a obrigatoriedade do Plano e do Relatório de Actividades e a legislação de 1991 consagrada um perfil do então criado *director executivo* que pode ser uma figura exterior à escola mas que longe de ser um gestor puro, é um membro da profissão com competências de gestão: “um docente profissionalizado, pertencente a nível de ensino ministrado na escola a que concorre, com, pelo menos, cinco anos de bom e efectivo serviço, devendo possuir formação especializada em gestão pedagógica e administração escolar...seleccionado mediante concurso, promovido pelo presidente do conselho da escola”¹¹¹.

Em 1998 o primeiro Governo de António Guterres restabelece a alternativa de eleição, com exigência cumulativa de habilitação específica e experiência mínima de funções de gestão¹¹². No entanto em 2007 Maria de Lurdes Rodrigues, no primeiro do Governo de José Sócrates, opta pelo modelo de gestão por órgão singular e define uma base mais ampla que a dos Governos de Cavaco Silva para a escolha, por *procedimento concursal* do agora designado *director*. “podem ser opositores ao procedimento concursal...docentes dos quadros de nomeação definitiva do ensino público ou professores profissionalizados com contrato por tempo indeterminado do ensino particular e cooperativo, em ambos os casos com, pelo menos, cinco anos de serviço e qualificação para o exercício de funções de administração e gestão escolar...”¹¹³.

Embora este modelo seja ainda contestado, os directores representam-se já como uma profissão distinta, o que se exprime na constituição de duas associações profissionais.

¹¹⁰ Dec. 18 113, de 20-3-1930 e Dec. 18 235, de 22-4-1930.

¹¹¹ DL 43/89, de 3-2, e DL 172/91, de 10-5.

¹¹² DL 115-A/98, de 4-5 (Suplemento).

¹¹³ DL 75/2008, de 22-4.

6.4. Síntese conclusiva.

Ainda que o quadro envolvente da gestão das organizações públicas – economia, organização, relações laborais – possa oferecer maiores ou menores condições para uma gestão de tipo empresarial, é importante para caracterizar o exercício da gestão ter em conta a forma de definição do que se pretende para a organização, a forma de atribuição de meios, os procedimentos utilizados, a prestação de contas, a informação de suporte à gestão, a escolha e estatuto dos dirigentes.

Sendo de notar que o *Management by Objectives* (MBO) divulgado por Drucker a partir de 1954 com base nas realidades empresariais, veio a inspirar metodologias que tiveram alguma popularidade em Portugal: *Performance Budgeting* a partir dos anos 1950, *Planning Programming Budgeting System (PPBS)* no final dos 1960 e nos anos 1970, *Zero Base Budgeting (ZBB)* dos anos 1980 até à actualidade, *Activity – Based Budgeting (ABB)* no início dos anos 2000, a Administração Pública portuguesa ficou pelas *experiências - piloto*, sem nunca terem sido muito discutidas as diferenças entre as metodologias aplicadas, que têm em comum procurar relacionar objectivos, actividades e meios, com articulação entre o planeamento de cada organismo e o orçamento de meios a atribuir. Desde os anos 1960 existem leis orgânicas que previam a obrigatoriedade da elaboração de planos de actividades e esta orientação foi generalizada a partir de 1987. Todavia a ligação entre planos de organismo e orçamentos, que deveria ter favorecido uma maior qualidade de decisão, acabou por não efeitos práticos uma vez que o poder político tem optado por substituir a metodologia *bottom up* de elaboração do orçamento baseada na discussão dos projectos de orçamento de cada serviço, por uma metodologia *topdown* de elaboração de “plafonds” orçamentais por ministérios, esvaziando também a orçamentação por programas consagrada na lei como peça essencial da reforma orçamental.

Em matéria de procedimentos, a Administração Pública portuguesa beneficiou da atenção dada aos conceitos do movimento pela qualidade, sobretudo a partir do terceiro Governo de Cavaco Silva, sustentada nos ciclos governativos posteriores, numa perspectiva que a aproximou das organizações empresariais, mas já a aprovação do Código do Procedimento Administrativo, concretizada neste ciclo, importante na perspectiva de reforço dos direitos e garantias dos “administrados” (dos utentes, dos fornecedores e prestadores de serviços e e dos próprios trabalhadores) e afinal da cidadania, tem um efeito limitativo quanto à utilização de processos ditos de gestão privada ou empresarial.

No que diz respeito à prestação de contas, em sentido amplo, sendo omnipresente a preocupação com a *legalidade*, não se pode deixar de registar que a *eficiência*, preocupação típica de uma gestão de tipo empresarial já integrava em 1951 o objecto da

então criada Comissão Central de Inquérito e Estudo da Eficiência de Serviços Públicos e consta igualmente de um diploma de 1960, muito antes de se ouvir falar *em New Public Management*. A partir dos anos 1980, a própria legislação orçamental passa a inserir sistemáticas referências à *eficiência* e à *eficácia*. A divulgação dos conceitos do movimento pela Qualidade no terceiro governo de Cavaco Silva, reforçada no primeiro Governo de António Guterres, a adopção posterior do modelo da *European Foundation for Quality Management* (EFQM) e da metodologia de auto-avaliação *Common Assesement Framework* (CAF), a adopção dos Quadros de Avaliação e Responsabilização (QUAR), reforçam a ideia de uma prestação de contas centrada nos *objectivos* e no *impacto*, que converge afinal com as das grandes empresas que adoptam *objectivos de responsabilidade social*. Não é unicamente a perspectiva do *New Public Management* que se reflecte aqui, mas também a do *New Public Service* e afinal as preocupações da *Governance*.

Assinale-se que no que diz respeito aos sistemas de apoio à gestão se bem que existam experiências muito antigas de criação de contabilidades de tipo empresarial em serviços que do ponto de vista económico eram verdadeiras empresas, a criação de sistemas de informação de apoio à execução orçamental, de contabilidade patrimonial e de gestão de recursos humanos conhecerem grandes dificuldades quer no domínio da concepção e tomada de decisões, quer no domínio da generalização da sua aplicação. A disseminação na Administração Pública portuguesa de novas concepções e de novos instrumentos de gestão tem sido persistente, havendo evidência que uma parte substancial dos dirigentes e quadros se encontra familiarizada com elas. Nem sempre parece haver a percepção de que podem estar em causa ideias contraditórias, o que explica as referências ao PPBS dos anos 1960 como parte integrante do *New Public Management* dos anos 1980 e 1990, quando o primeiro procura reportar-se a *objectivos* comuns a toda a Administração Pública e vê os organismos como meros executantes e o segundo assimila os organismos a empresas.

A incorporação de novas preocupações na gestão dos organismos e o surgimento de novas propostas, muitas vezes vistas como “modas” ou “caprichos” como os qualifica Rosembloom (Rosembloom, 2001) *não conduz necessariamente a uma substituição de instrumentos de pilotagem e de prestação de contas, ou de critérios de avaliação, mas à coexistência de conceitos, instrumentos, critérios e controlos*, introduzidos em épocas sucessivas, com diferentes significados conforme o sistema de referências de que foram importados e *que se vão adicionando sem estarem sempre compatibilizados*. Planos de actividades, orçamentos, cartas de missão, relatórios de actividades, balanços sociais são correntemente elaborados, mas, como já foi notado, fazem-no porque a lei assim o

determina, não havendo evidência que mostre serem efectivamente utilizados na orientação das organizações públicas (Branco e Araújo, 2003, Araújo e Branco, 2009).

Em relação ao perfil dos dirigentes, e ao seu modo de selecção, a lei vem consagrando soluções diferenciadas, no entanto continua a ser comum, sobretudo no caso dos dirigentes intermédios, o seu recrutamento dentro da Administração Pública e até dos próprios serviços, tendo acesso posterior a formação de gestão. O recrutamento de dirigentes com competências e experiência no domínio da gestão geral foi favorecido aquando da criação em 2002 dos hospitais empresa numa opção que reflecte a visão do *New Public Management*, existindo exemplos noutros sectores.

É difícil dizer se as reformas introduzidas, ou pelo menos sinalizadas, no domínio da economia, organização e das relações laborais, tratadas em capítulos próprios, reforçam ou não o domínio específico da gestão. As restrições financeiras subjacentes aos Orçamentos de 2010 e de 2011 vieram anular quase toda a margem de decisão inicialmente concedida nesta área aos dirigentes máximos dos serviços e o seu próprio estatuto profissional sofreu restrições.

Quadro 6.1. Do princípio da legalidade à gestão por objectivos

Períodos / Sectores	Administração Pública (em geral)	Saúde	Educação	Sector Empresarial do Estado
Estado Novo	<p>Nomeação de dirigentes com efeitos tendencialmente vitalícios</p> <p>Alguns organismos com planos e relatórios de actividades</p> <p>Primeiro quadro legal de orçamentação por programas</p> <p>Alguns departamentos governamentais com dirigentes em comissão de serviço</p>	<p>Provedores por concurso documental e administradores membros natos das várias áreas profissionais</p> <p>Contabilidade hospitalar</p> <p>Reformas hospitalares inclusive regime financeiro. Criação do SUCH.</p>	<p>Reitores professores de outros liceus, Vice-Reitores dos próprios liceus, nomeados, conselhos escolares</p> <p>Reitores das universidades personalidades nomeadas, outros cargos electivos ou com membros natos</p> <p>Regime de instalação nas universidades novas</p> <p>Criação das Universidades Novas – em regime de instalação</p>	<p>Contabilidade empresarial nos estabelecimentos fabris militares</p> <p>Regime geral para administradores por parte do Estado e delegados do Governo</p> <p>Regime dos administradores das empresas públicas nos próprios estatutos</p>
	Continuidade com inovação	Continuidade com inovação	Inovação	Continuidade com radicalização

<p>Revolução de Abril e consolidação do regime democrático</p>	<p>Aparecimento de experiências de orçamentação de programas</p> <p>Aprovação de leis orgânicas prevendo a elaboração de planos e relatórios de actividades</p> <p>Generalização da nomeação de dirigentes em comissão de serviço</p> <p>Primeiras referências a orçamento base – zero</p>	<p>Órgãos com representantes de áreas profissionais, eleitos os de médicos e enfermeiros</p> <p>Novo plano de contas para todos os serviços de saúde em 1980</p>	<p>Órgãos formados por via electiva, com paridade professores – alunos no ensino superior</p>	<p>Bases Gerais das Empresas Públicas</p> <p>Estatuto do Gestor Público</p>
	<p>Inovação</p>	<p>Inovação</p>	<p>Inovação</p>	<p>Inversão</p>
<p>Governos de Cavaco Silva</p>	<p>Generalização da elaboração de planos e relatórios de actividades</p> <p>Sistemas de Informação Contabilística e de Gestão de Recursos Humanos implementados</p> <p>POC para autonomia financeira, lançada ideia de POCP para todos</p> <p>Estatuto do pessoal dirigente com possibilidade limitada no caso dos dirigentes intermédios de recrutamento exterior</p>	<p>Administrações nomeadas com cargos de director clinico, enfermeiro director e administrador mas director pode ser personalidade</p> <p>Generalização dos Planos e Relatórios de Actividades</p>	<p>Directores executivos por concurso de entre professores do mesmo nível de ensino com competências de administração escolar e gestão pedagógica</p> <p>Planos e Relatórios de Actividades</p> <p>Reitor de universidade tem de ser professor catedrático</p> <p>Presidente de instituto politécnico pode ser personalidade</p>	<p>Nas S A, condições do Código das Sociedades Comerciais</p>

	Continuidade com correcção	Continuidade	Continuidade com correcção	Continuidade
Governos de António Guterres	<p>Insistência na generalização dos planos e relatórios de actividades</p> <p>Aprovação e entrada em vigor de POCP</p> <p>Dirigentes intermédios escolhidos por concurso</p>	POC – M. Saúde	<p>POC Educação</p> <p>Coexistência modelo director executivo – conselho executivo eleito com requisitos de formação e experiência na área</p>	
	Continuidade com correcção	Inovação	Continuidade	Continuidade
Governo de Durão Barroso	<p>Dirigentes intermédios Escolhidos por oferta pública sem carácter de concurso</p> <p>Contratualização de objectivos / avaliação dos dirigentes</p>	Recurso a gestores com experiência de gestão geral		
	Continuidade	Continuidade	Continuidade	Continuidade
Governos de José Sócrates	<p>Caducidade de comissões de serviço em caso de mudança de Governo</p> <p>Cartas de missão</p> <p>Criação de 3^o nível de dirigentes intermédios</p> <p>(com Pedro Passos Coelho, previsão de procedimentos de tipo concursal para todos os dirigentes)</p>		<p>Modelo único de director com base de recrutamento mais alargada</p> <p>Reitores e presidentes de politécnicos podem ser personalidades</p>	Substituição do Estatuto do Gestor Público por um modelo mais fortemente baseado nos objectivos.

7. CONCLUSÃO.

Chegou o momento de recordarmos as nossas questões de partida:

em que contextos tem a sociedade portuguesa exigido do sistema político a introdução de mudanças na organização da Administração Pública e da sua gestão, com introdução explícita ou implícita de modelos de gestão empresarial? os órgãos de poder político têm delineado propostas de mudança? as propostas de mudança têm sido concretizadas? que tipo de dificuldades tem encontrado a concretização das propostas de mudança? é possível identificar condições de sucesso / insucesso relacionadas com contextos, designadamente sociais ou culturais, especificamente nacionais?

No que se refere *aos contextos em que a sociedade portuguesa tem exigido do sistema político a introdução de mudanças na organização da Administração Pública e da sua gestão, com introdução explícita ou implícita de modelos de gestão empresarial*, resulta do trabalho de investigação realizado que, a partir da década de 1950, têm sido sobretudo factores de ordem económica e financeira a exigir a introdução de mudanças na lógica de funcionamento, organização, relações laborais e gestão da Administração Pública, quer estivesse em causa a necessidade de desenvolvimento quer a correcção de desequilíbrios económicos, financeiros ou cambiais, funcionando no segundo caso a percepção da inevitabilidade de corrigir estes desequilíbrios como factor de aceitação ou de resignação à mudança.

A colocação na ordem do dia da necessidade de mudança não tem sido por via de regra suscitada por movimentações da própria sociedade, e muito menos concretizada em programas construídos no quadro dessas movimentações, que, transmitindo-se ao sistema político, dão origem a propostas concretas. Os impulsos têm vindo sobretudo das elites, mais informadas, e mais aptas a diagnosticar a necessidade de ajustamentos ou de mudanças profundas. Mesmo nesse caso *não é muito frequente a apresentação de soluções que explícita ou implicitamente impliquem a introdução de modelos de gestão empresarial*.

Os órgãos do poder político têm delineado propostas de mudança, embora o sistema político revele limitações significativas na sua formulação.

Durante o Estado Novo, em que o Estado procurava controlar todas as formas de organização de interesses e de participação cívica, a identificação das necessidades de mudança arrastou-se ao longo de décadas, deixando vestígios em diplomas legais e em relatórios diversos, com uma ou outra concretização que hoje em dia consideraríamos pouco ambiciosa, muito ao sabor da substituição de ministros e apoiada em parte da

tecnoestrutura, contudo receptiva, como o mostra a larga adesão à constituição do Instituto Português de Ciências Administrativas.

Durante a generalidade dos ciclos políticos decorridos a partir da Revolução de Abril de 1974, apesar de libertado o debate político, institucionalizada a alternância de poder por via eleitoral, e facilitada a concretização legislativa, são relativamente pobres as propostas e debates eleitorais sobre políticas da Administração Pública, sendo fraco o dinamismo dos pólos de reflexão não dependentes do poder político (instituições de ensino superior, *think tanks*, associações cívicas, estruturas de representação de interesses).

A reflexão sobre as mudanças passou quase sempre pela intervenção de estruturas da Administração Pública, ainda que de carácter técnico-consultivo e com a participação de figuras exteriores aos serviços (individualidades convidadas ou consultores). Foi também o poder político ou a própria Administração a organizar Congressos, Conferências e Seminários sobre políticas de administração pública (Congressos da Modernização Administrativa, Congressos Nacionais da Administração Pública, Seminários da Presidência da República).

Registamos no entanto que este quadro se vem progressivamente alterando quer pela realização aquando dos processos eleitorais de Convenções e Encontros alargados a membros das elites não filiados em partidos (Convenção da Esquerda Democrática, Estados Gerais para uma Nova Maioria, Encontro Mais Sociedade) ou até pela manutenção formal de um quadro de diálogo durante toda a legislatura (Movimento Novas Fronteiras), quer pela emergência de movimentos autónomos das próprias elites (manifestos ditos de Economistas, Compromisso Portugal).

O responder à questão de saber *se as propostas de mudança têm sido ou não concretizadas* envolve alguma dificuldade. Não devemos ter a ilusão de que ao longo de todo o horizonte de análise esteve em aplicação um único programa de mudança da Administração Pública, pelo qual se aferem todos os progressos e contra o qual se exercem todas as resistências, como parece decorrer de uma grande parte da literatura portuguesa sobre o tema, assaz pouco reflexiva. Sendo certo que não se devem julgar os homens pelo que dizem de si próprios, também não devemos julgar os governos pelo que dizem dos programas que propõem. E não invejamos os exegetas que procuram distinguir Reforma Administrativa, Modernização Administrativa, Reforma da Administração Pública, Reforma do Estado e da Administração Pública, Modernização da Administração Pública, que convirá tratar como rótulos de *marketing* político que na realidade são.

Na nossa visão, têm sido sucessivamente ensaiados três tipos de programas de mudança:

- o primeiro tipo corresponde a uma modernização da administração pública tradicional, mantendo intacta a perspectiva de serviço público mas actualizando os instrumentos e obrigando a administração a aferir do efectivo cumprimento da missão de serviço público através de uma maior atenção e prestação de contas aos públicos, ou seja, através da evolução para uma lógica de funcionamento do tipo *New Public Service ou Governance*;
- o segundo reflecte a introdução de uma lógica de funcionamento baseada no mercado (em que a satisfação do público é assegurada pelo estabelecimento da soberania do consumidor) mesmo que pela via de *market type mechanisms* que apenas o simulam, com ajustamentos correspondentes a nível da organização, gestão e relações laborais, numa abordagem do tipo *New Public Management*;
- o terceiro traduz-se na definição de *programas de recentralização* (movimentos centrípetos), também ditos de *coordenação*, que restituem aos parlamentos o poder de votar os orçamentos de todas as organizações que por via da atribuição de regimes privativos foram sendo subtraídas ao seu controlo (movimentos centrífugos) e aos Ministros das Finanças o poder de decisão sobre as finanças de todas as áreas geridas pelos seus colegas, com uniformização de modelos institucionais, regimes laborais e instrumentos de gestão.

O que pode ser dito da Administração Pública portuguesa é que estes vários tipos de programas se imbricam, coexistindo até dentro de um mesmo ciclo governativo estratégias de mudança com inspirações diferentes. Sem deixar de ter presente que alguns passos no domínio da *empresarialização* se iniciam em Portugal anteriormente *ao New Public Management*, sintetizemos na presente Conclusão como a partir do ciclo dos governos de Cavaco Silva, frequentemente identificado com uma abertura a esta abordagem, se coloca a evolução em cada uma das quatro vertentes de análise (lógica de funcionamento, modelos institucionais e estruturação interna, relações laborais e gestão propriamente dita).

Em termos de *lógica de funcionamento* mantém-se durante todo o horizonte da análise uma lógica não mercantil, assente numa perspectiva de serviço público, enriquecida desde o período dos governos de Cavaco Silva com *a atenção ao utente*, que sobrevive ainda hoje como *simplificação administrativa*. A introdução de uma lógica mercantil, apesar do relevo dado sob o terceiro governo do período aos conceitos *fabris* da Qualidade e da enumeração dos métodos de *desintervenção* no relatório *Renovar a Administração* apenas parece ser acolhida no período do Governo de Durão Barroso, ficando restrita aos Hospitais com os quais é contratualizada a *aquisição da produção*. Certamente que o *financiamento*

por fórmula e a consignação da receita de propinas a partir dos governos de Cavaco Silva propiciaram o mesmo tipo de efeito nas instituições de ensino superior, mas talvez seja excessivo dizer que o fizeram com plena intenção.

Do ponto de vista dos *modelos institucionais e de estruturação interna*, a preocupação das reformas introduzidas até Cavaco Silva, tanto na fase final do Estado Novo como no período de consolidação do regime democrático foi a de uniformizar regimes dentro da Administração Pública (atribuindo estatuto público a parte dos organismos corporativos, aos organismos de coordenação económica e às instituições de previdência e fazendo reformas de regimes sectoriais, como o dos hospitais e o dos portos), e de converter em empresas públicas os serviços autónomos que tivessem de facto substracto empresarial, garantindo após as nacionalizações que as empresas públicas, cujo universo havia sido fortemente ampliado, disporem de um regime próprio, distinto do regime da Administração Pública. É com Cavaco Silva que se torna visível a *agencificação*, através da *criação de institutos públicos quase empresariais*, concedemos que um elemento típico de *New Public Management*, mas esta criação, iniciada em período anterior, é decidida casuisticamente sendo até contida por uma Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado. A *redução do número de níveis hierárquicos e a separação entre funções de concepção e funções executivas*, que marca algumas das reestruturações de Ministérios neste período, também não decorre de uma qualquer lei-quadro, que só sob o Governo Durão Barroso será aprovada. É também recente o movimento de agrupamento de estabelecimentos de prestação de serviços, designadamente no domínio da saúde e da educação.

No domínio das *relações laborais* o Estado Novo, nos seus esforços de reforma, e os governos de todos os ciclos posteriores até ao de Durão Barroso, incluindo o de Cavaco Silva, procuram generalizar e consolidar o modelo estatutário. A utilização do contrato individual de trabalho nos institutos públicos quase empresariais” não é integrada na legislação quadro de 1989, que se limita a ratificar as situações anteriormente criadas, aliás traduz-se na criação de organizações em que a estabilidade contratual é nominalmente mais reduzida, por assentar num regime de direito privado, mas as remunerações são mais elevadas.

Enfim, no plano da *gestão propriamente dita* o período dos governos de Cavaco Silva conheceu o anúncio de uma Reforma Orçamental que não se concretizou e continuou a remeter para uma futura orçamentação por programas filiada ainda num PPBS popularizado nos períodos anteriores. Deve-se-lhe uma generalização da obrigatoriedade da elaboração de *planos e relatórios de actividades* e a previsão da aplicação do *Plano Oficial de Contabilidade (POC)* aos fundos e serviços que, a título excepcional, detivessem autonomia administrativa e financeira, logo corrigida para a previsão da criação de um *plano oficial de*

contabilidade pública aplicável a todos os organismos autónomos e não autónomos (POCP), mas o facto é que não estamos perante uma revolução na gestão, mas de uma progressiva generalização de experiências anteriores. Só com Durão Barroso, e de novo no caso dos Hospitais-Empresa, se valorizaram expressamente competências de gestão, valorização que o agrupamento de estabelecimentos de saúde e educação vem acentuar, em detrimento do poder das burocracias profissionais.

Em rigor, é a partir de 2001, isto é das recomendações do ECORDEP e da formação no ano seguinte do Governo Durão Barroso, que se esboça um programa de mudança mais consistentemente inspirado pelo *New Public Management*, numa altura em que noutros países europeus e na OCDE se fala já do pós – NPM e de outros paradigmas.

Quando se pergunta *que tipo de dificuldades tem encontrado a concretização das propostas de mudança, e se é possível identificar condições de sucesso / insucesso relacionadas com contextos, designadamente sociais ou culturais, especificamente nacionais*, julgamos que não se pode explicar a aparente falta de progresso da ideia de gestão empresarial na Administração Pública portuguesa, e, em geral, a falta de sucesso ou a lentidão de execução dos programas conducentes a implementar *políticas de administração pública* convocando os “suspeitos do costume”, isto é, a instabilidade governativa e a resistência á mudança. Pelo contrário, parece haver uma estabilidade da *policy image*, como refere Carvalho, e algum apoio às propostas de mudança, pelo menos entre as elites, especialmente a partir de 2001.

No quadro que apontámos, em que as plataformas eleitorais e mesmo o processo de constituição de equipas governativas não permitem passar de imediato à fase de concretização de políticas e se torna necessário (mesmo quando antes de passar à acção, não se começa por estruturar o departamento governamental respectivo) encomendar estudos ou construir mecanismos de consulta e diálogo, o tempo político pode vir a faltar num momento crítico, como sucedeu por exemplo com o fim do segundo governo de António Guterres e com o Governo Durão Barroso, em que saíram prematuramente de funções os respectivos primeiros ministros. Mesmo sem desenvolvimentos inesperados, um conjunto de medidas que só é lançado em meio da legislatura pode ser gerido com inabilidade e nervosismo porque os responsáveis estão convencidos de que o tempo vai escassear e de que perto do fim da legislatura o seu tempo político se esgotará.

No entanto, nos domínios que estudámos, a *alternância governativa* não implica necessariamente *alteração de rumo, abandono de medidas, revogação de legislação*. De facto, se bem que no período de consolidação do regime democrático fosse frequente cada governo publicar o seu próprio pacote legislativo de políticas da administração pública, isso não sucedeu nem na passagem do ciclo de Cavaco Silva para o ciclo de António Guterres,

nem do ciclo de Durão Barroso para o ciclo de José Sócrates. No primeiro caso o governo sucessor abandonou a intenção de prosseguir a política de simplificação com criação de um novo organismo e apoiou-se durante toda a legislatura no Secretariado para a Modernização Administrativa (SMA), apenas invertendo o rumo quanto à legislação sobre disponíveis, no segundo caso a publicação de nova legislação sobre o SIADAP visou reforçar a efectividade deste, mas foi-se até aparentemente mais longe na restrição do âmbito de aplicação do modelo estatutário. Como tivemos ocasião de assinalar, *os próprios instrumentos de gestão que vão sendo criados em cada ciclo adicionam-se sem se substituírem nem integrarem os mais antigos.*

A resistência à mudança em si parece ser fraca, se se considerar os estudos de opinião conduzidos por Teixeira, por Madureira e pela Deloitte referenciados neste trabalho, e que incidiram no essencial sobre dirigentes e outros quadros, e o significativo grau de consensualização do processo de avaliação de desempenho na função pública cuja negociação foi estudada por Stoleroff e Correia. As respostas obtidas nas entrevistas semi-directivas que realizámos num ex-instituto público quase empresarial mostram algum grau de receptividade e vontade de adaptação a novas mudanças, ainda que a apetência para a circulação entre a organização e o exterior da Administração Pública se revelasse inferior à esperada. A modificação do sistema de vínculos e as constantes reestruturações podem ter gerado instabilidade mas a ideia do emprego para toda a vida persiste na opinião pública e possivelmente nos próprios funcionários.

Mesmo em relação às burocracias profissionais, as da Saúde e da Educação Superior não oferecem resistências significativas, o que pode decorrer da massificação das profissões e também do próprio processo de concentração de estabelecimentos, sendo admissível que o mesmo venha a acabar por acontecer em relação à Educação não Superior.

As dificuldades na concretização das propostas de mudança prendem-se a nosso ver com *as debilidades dos processos de produção e disseminação do conhecimento sobre a Administração Pública*, e com *a ausência de stakeholders* atentos às mudanças e com *o impacto dos programas de recentralização.*

Em relação à *produção e disseminação de conhecimento sobre a Administração Pública*, estamos hoje em dia numa situação muito diferente do alheamento que Isabel Corte-Real, durante o ciclo dos governos de Cavaco Silva, apontava à Universidade, e esta vem não só assegurando um maior leque de formação na área mas também um maior fluxo de investigação com um maior número de académicos envolvidos, e que está a fazê-lo num momento em que a reflexão na própria Administração Pública parece perder peso, se assiste à extinção do Instituto Nacional de Administração, e a tradicional importância da

OCDE se dilui entre outros canais de comunicação com experiências estrangeiras e internacionais. De igual modo, há hoje em dia um maior papel da consultoria na preparação de soluções. Vemos no entanto com preocupação que muitos dos Congressos, Conferências e Seminários que se realizam nesta área estão ainda imbuídos de uma perspectiva formativa e consensualizadora em relação às últimas *modas* ou *caprichos*, como os qualificava Rosebloom, e que escasseia o *debate de alternativas*. Talvez por isso, enfatizámos na apresentação dos resultados da nossa investigação a *circunstância de no quadro das reformas administrativas coexistirem ou se sucederem orientações e medidas de sinais contrários* sem que a literatura produzida pareça identificar e discutir a situação.

A existência de *stakeholders* atentos às mudanças favorece um escrutínio alargado da preparação e da execução de políticas, e a sua ausência ou não envolvimento no processo prejudica a continuidade destas. *Um dos obstáculos aos processos de mudança que envolvem políticas da administração pública tem sido a falta deste escrutínio e de uma avaliação sistemática das políticas públicas*, falta essa que por um lado pode favorecer a captura dos processos pelos agentes de execução das políticas e o retardamento da concretização das medidas previstas, e que por outro prejudica a criação de uma base de apoio à sua continuidade. Um bom exemplo da primeira situação, discutida no capítulo próprio, será o atraso sucessivo sofrido pela implementação do Plano Oficial da Contabilidade Pública (POCP), confiada à Direcção-Geral do Orçamento e acompanhada por uma Comissão de Normalização Contabilística da Administração Pública, distinta da Comissão de Normalização Contabilística apoiada pela Inspeção-Geral de Finanças, que se ocupa da contabilidade da generalidade dos agentes económicos. Para ilustrar a segunda podemos referir a criação em 2006 da figura do controlador financeiro pelo PRACE, seguindo aliás sugestão formulada cinco anos antes pelo Relatório do ECORDEP, e a sua extinção pelo PREMAC em 2011 sem avaliação e sem que tenha vindo a público outra motivação que não a necessidade de aumentar o *score* no domínio da extinção de estruturas.

As maiores dificuldades ao progresso da ideia de gestão empresarial na Administração Pública têm sido contudo as criadas pelos programas de recentralização, muitas vezes coexistentes com outros programas de mudança, e em que se inserem a reforma da administração financeira do Estado a partir do terceiro Governo de Cavaco Silva (que contudo tentou equilibrar centralização e flexibilidade), a reforma dos regimes dos institutos públicos, suscitada pelo segundo governo de António Guterres, aprovada sob o governo de Durão Barroso e aplicada sob o Governo de José Sócrates, designadamente através do PRACE, e a própria definição de leis quadro sobre contrato de trabalho de Durão Barroso e de José Sócrates. Na sua quase totalidade, restringem a autonomia e a

possibilidade de diferenciação, e deixam pouco espaço para a contratualização entre o Estado e as organizações públicas.

*A ideia de gestão empresarial na administração pública não criou raízes suficientemente profundas na Administração e nas elites e está mesmo exposta à execração da opinião pública que toma os institutos públicos e as entidades públicas empresariais (e, mais recentemente, as fundações) como causadoras das dificuldades económicas e financeiras, tese de que o discurso político se apoderou e que, à data em que concluímos o presente trabalho, parece que irá, pelo menos durante algum tempo, continuar a informar as políticas de administração pública. Em parte por efeito das outras dificuldades já apontadas, ou sejam a insuficiente discussão desta temática no mundo académico e a falta de envolvimento dos *stakeholders* nos processos de mudança actualmente postos em causa.*

Não é contudo de excluir uma convergência dos maiores partidos em torno de um modelo de Administração Pública quase empresarializada. Colocado na oposição após o ciclo dos Governos de António Guerres o Partido Socialista de Ferro Rodrigues apresenta na Assembleia da República um projecto de lei aprovando “o regime de gestão contratualizada nos serviços de Administração Pública” que, aliado à generalização do contrato individual de trabalho que este partido na altura também favorecia, com consequente flexibilidade no ajustamento do número de efectivos, e a um regime de gestão de mobilidade como o que um governo do mesmo partido aprovou em 2006 criaria uma lógica de tipo empresarial, obrigando os Governos a uma negociação periódica com os serviços mas permitindo que o debate político se concentrasse nas finalidades prosseguidas pelo Estado. É certo que o Partido Social Democrata, com Cavaco Silva, acabou por descontinuar os contratos programa com as empresas públicas de transportes, e confrontado sob Durão Barroso com este projecto de lei deixou-o sem votação, sem o rejeitar mas também sem o aprovar. Quanto ao Partido Socialista de José Sócrates, quando regressou ao poder introduziu o QUAR e as cartas de missão, mas não criou uma gestão contratualizada que integrasse todas as vertentes de reforma.

Uma Administração Pública funcionando em gestão contratualizada adaptar-se-ia com facilidade à evolução da definição do interesse público e a sua dimensão e nível de operações poderia ser facilmente ajustável em resposta a dificuldades financeiras. Mas talvez a governação tradicional perdesse muito do seu sabor...

BIBLIOGRAFIA

- Aberbach, Joel D. e Bert Rockman (2001), "Reinventing government or reinventing politics? The American experience", em Peters, B. Guy e Jon Pierre (eds.), *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*, London, Routledge.
- Álvares, Luís das Neves (1971), *Balanço da Tesouraria do Estado. Ensaio com referência a 31 de Dezembro de 1969*, Lisboa, Direcção-Geral da Contabilidade Pública.
- Álvares Luís das Neves (1971), "Balanço da Tesouraria do Estado (Sua aplicação à gerência de 1970)", em *Balanço da Tesouraria do Estado (Sua aplicação à gerência de 1970) pelo Chefe de Repartição Luís das Neves Álvares e Balanço do Estado por Variações Patrimoniais (Sua aplicação à gerência de 1970) pelo Chefe de Secção Fernando Pereira Simões*. Lisboa, Direcção-Geral da Contabilidade Pública.
- Amaral, Alberto, Fernanda Correia, António Magalhães, Maria João Rosa, Rui Santiago e Pedro Teixeira (2000), *O Ensino Superior pela Mão da Economia*, Coimbra, CIPES/Fundação das Universidades Portuguesas.
- Amaral, Alberto, António Magalhães e Rui Santiago (2003), "The rise of academic managerialism in Portugal", em Amaral, Alberto, V. Lynn Meek, e Ingvild M. Larsen (eds.) *The Higher Education Managerial Revolution? (Higher Academic Dynamics, Vol 3)*, Dordrecht/Boston/London Kluwer Academic Publishers.
- Amaral, Diogo Freitas do (1971), "A reorganização do Ministério da Educação Nacional, *Ciências Administrativas*, Ano III (11), pp. 9-36.
- Amaral, Diogo Freitas do (1993), *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, Coimbra: Livraria Almedina.
- Amaral, Luís, Alfredo Martins e Leonel Duarte dos Santos (2000), "Gestão Autárquica. O poder local e a sociedade de informação: a presença de câmaras municipais na Internet" em Instituto Nacional de Administração (2000), *Moderna Gestão Pública – dos meios aos resultados*, Oeiras, INA.
- Amendoeira, Catarina (2003), "O papel da concertação social na modernização da administração pública" em Mozzicafreddo, Juan, João Salis Gomes, João S. Batista (orgs), *Ética e Administração: Como modernizar os serviços públicos?*, Oeiras, Celta.
- Amorim, Pessoa de (2001), "Regime laboral e estatuto e remunerações do pessoal dirigente" em Moreira, Vital (coord.), *Relatório e Proposta de Lei-Quadro sobre os Institutos Públicos*, Lisboa, Grupo de Trabalho para os Institutos Públicos, Ministério da Reforma do Estado e da Administração Pública.
- Anastassopoulos, Jean-Pierre (1980), *La stratégie des entreprises publiques: L'Efficiencia au service de l' intérêt général*, Paris, Dalloz.
- António, Arminda Manuel da Conceição, António José de Sousa Mota, e Adriano Manuel da Rocha Carvalho (1982), *O Sector Empresarial do Estado em Portugal e nos Países da C.E.E.*, Lisboa, Imprensa Nacional- Casa da Moeda / CEEPS – Centro de Estudos de Economia Pública e Social.
- Antunes, Eugénio (2002), "Reinventar a governação, reforçando a cidadania", em Instituto Nacional de Administração, *A reinvenção da função pública: da burocracia à gestão*, Oeiras, INA.
- Antunes, Eugénio (2003), "As autarquias locais e a emergência de novos modelos de gestão" em Mozzicafreddo, Juan, João Salis Gomes, e João S. Batista (orgs.), *Ética e Administração: Como modernizar os serviços públicos?*, Oeiras, Celta.

- Antunes, Eugénio (2007), “Os movimentos de reforma e a redefinição do papel do Estado” em Mozzicafreddo, Juan, João Salis Gomes, e João S. Batista (org.) (2007), *Interesse Público, Estado e Administração*, Oeiras, Celta Editora.
- Araújo, Joaquim Filipe Ferraz Esteves de (1999), “Continuidade e mudança nas organizações públicas: a experiência de reforma do Reino Unido”, em Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, *Reformar a Administração Pública, um Imperativo*, Lisboa, ISCSP.
- Araújo, Joaquim Filipe Ferraz Esteves de (2000a), “Hierarquia e mercado: a experiência recente da administração gestonária” em Instituto Nacional de Administração, *Moderna Gestão Pública – dos meios aos resultados*, Oeiras, INA.
- Araújo, J. Filipe (2000b), “Tendências recentes de abordagem à reforma administrativa”, *Revista Portuguesa de Administração e Políticas Públicas*, Vol. 1 (1), pp. 38 - 47.
- Araújo, Joaquim Filipe Ferraz Esteves de (2001), “Considerações sobre o Conceito de Reforma Administrativa”, *Revista Portuguesa de Administração e Políticas Públicas*, Vol. 2 (2), pp. 60-63.
- Araújo, Joaquim Filipe Ferraz Esteves de (2002a) “Os dirigentes na Relação entre a Administração e os Cidadãos”, *Revista Portuguesa de Administração e Políticas Públicas*, Vol. 3 (1), pp. 28-35.
- Araújo, Joaquim Filipe Ferraz Esteves de (2002b). *Gestão Pública em Portugal: mudança e persistência institucional*, Coimbra, Quarteto.
- Araújo, Joaquim Filipe Ferraz Esteves de (2002c) “NPM and the change in portuguese central government”, *International Public Management Journal*, 5(3), pp.223-236.
- Araújo, Joaquim Filipe Ferraz Esteves de (2006), “A Gestão Pública no contexto da Ciência da Administração Pública” em Tavares, António F. (coord.), *Estudo e ensino da administração pública em Portugal*, Braga, Centro de Estudos de Administração Pública / Escolar Editora.
- Araújo, Joaquim Filipe Ferraz Esteves de, José Francisco Angelino Branco, (2009) “Implementing Performance-Based Management in the traditional bureaucracy of Portugal”, *Public Administration*, Vol. 87 (3), pp. 557-573, inicialmente divulgado como Branco e Araújo, 2003.
- Araújo, José Manuel Pereira de (2005), *A implementação do Plano Oficial de Contabilidade Pública e dos Planos Sectoriais dos Serviços Autónomos da Administração Central: Estudo e Análise*, Tese de Mestrado em Contabilidade e Auditoria, Braga, Escola de Economia e Gestão da Universidade do Minho. Disponível em: <http://repositorium.sdum.uminho.pt>.
- Arrow, Kenneth (1978), “Considérations sur la Théorie des Choix Sociaux”, em Xavier Greffe, *Économie Publique*, deuxième edition, Paris, Économica (tradução francesa do Capítulo 7 de *Social Choice and Individual Values* (1951), New York, John Wiley and Sons).
- Ascensão, Paula L. (2006), *A Reforma das Organizações da Administração Pública: uma análise de um processo de mudança*, Dissertação de Mestrado em Políticas de Desenvolvimento dos Recursos Humanos, Lisboa, ISCTE.
- Aucoin, Peter (1990), “Administrative Reform In Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums”, *Governance*, 3, pp. 115-137.
- Aucoin, Peter (1995), *The New Public Management: Canada in Comparative Perspective*, Montreal, IRPP.
- Barreto, António (2002), “A agenda da reinvenção da função pública”, em Instituto Nacional de Administração, *A reinvenção da função publica: da burocracia à gestão*, Oeiras, INA.

- Barros, Afonso, Daniel Bessa, José Gomes Canotilho, António Almeida Costa, Diogo Lucena, Manuel Porto e José Tribolet (1990), *Livro Branco sobre o Financiamento Público ao Sistema de Ensino Superior, Relatório Preliminar*, policopiado.
- Barzelay, Michael (2002a), *The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue*, Berkeley, University of California Press.
- Barzelay, Michael (2002b), "Origins of the New Public Management: an international view from public administration/political science", em McLoughlin, Kate, Stephen P. Osborne, e Ewan Ferlie (eds), *New Public Management, Current trends and future prospects*, London and New York, Routledge.
- Baptista, Raul da Silva (relator) (1953), *Subsídios para a elaboração do Balanço do Estado*. Direcção Geral da Contabilidade Pública / Gabinete de Estudos António José Malheiro, Lisboa, Imprensa Nacional de Lisboa.
- Batista, João da Silva (2003), "Funcionários públicas e políticas públicas", em Mozzicafreddo, Juan, João Salis Gomes e João S. Batista (orgs). *Ética e Administração: Como modernizar os serviços públicos?*, Oeiras, Celta.
- Baumgartner, Frank R e Brian D. Jones (1993). *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago : The University of Chicago Press.
- Bilhim, João (2000a), "Reduzir o insustentável peso do Estado para aumentar a leveza da Administração", *Revista Portuguesa de Administração e Políticas Públicas*, Vol. 1 (1), pp. 18-37.
- Bilhim, João (2000b), "Envolvente da gestão pública", em Instituto Nacional de Administração, *Moderna Gestão Pública – dos meios aos resultados*, Oeiras, INA.
- Bilhim, João (2002), "Cultura de responsabilização", em Instituto Nacional de Administração, *A reinvenção da função pública: da burocracia à gestão*, Oeiras, INA.
- Bishop, Mathew, John Kay (1990), "A privatização no Reino Unido" em *Política Económica para as Privatizações em Portugal*. Lisboa, Verbo.
- Bilhim, João (2006), *Ciência da Administração: Relação Público / Privado*, em Tavares, António F. (coord.), *Estudo e ensino da administração pública em Portugal*, Braga, Centro de Estudos de Administração Pública / Escolar Editora.
- Blondal, John R. (2005), "Issues in accrual budgeting", *Public Fund Digest*, Vol V (2), pp. 82-94.
- Boston, Jonathan, (1991), "The teoretical underpinnings of public sector restructuring in New Zealand", em Boston, Jonathan, John Martin, June Pallot e Pat Walsh, *Reshaping the State, New Zealand Bureaucratic Revolution*, Auckland, New Zealand, Oxford University Press.
- Botelho, Luís Correia (2002), "Gerir Pessoas na Função Pública", em Instituto Nacional de Administração, *A reinvenção da função pública: da burocracia à gestão*, Oeiras, INA.
- Bouckaert, Geert, e Guy B. Peters (2004), "What is available and what is missing in the study of quangos? em Pollit, Christopher e Colin Talbot (eds.), *Unbundled Government. A critical analysis of the global trend to agencies, quangos and contractualisations*, London, Rutledge.
- Bouckaert, Geert (2009), "Public Sector Reform in Central and Eastern Europe", *Halduskultuur – Administrative culture*, 10, pp. 94-104.
- Branco, José Francisco, e Joaquim Filipe Araújo (2003), "Os novos instrumentos de gestão pública como factores de mudança: o Plano e o Relatório de Actividade" em Instituto Nacional de Administração, *1.º Congresso Nacional da Administração Pública, Os Vectores da Mudança*, Oeiras, INA.

- Brandão, Diogo de Paiva (relator), José de Sousa Mendes, Júlio Dá Mesquita Gonçalves, e Fernando Silveira (1969), “A adaptação da administração do pessoal da função pública à evolução social” resposta a questionário do Instituto Internacional de Ciências Administrativas, *Ciências Administrativas*, Ano I (1), pp. 57-94.
- Brandão, Diogo de Paiva (1973), “Secretariado da Administração Pública”, *Ciências Administrativas*, Ano V (17), pp. 37-42.
- Buchanan, J., e G. Tullock (1962), *The Calculus of Consent*, Ann Arbor, The University of Michigan Press.
- Buchanan, James M., e Richard A. Musgrave (1999), *Public Finance and Public Choice: Two Contrasting Visions of the State*, Cambridge Ma, MT Press.
- Caetano, Marcello (1974), “O exclusivo da Carris de Ferro de Lisboa e as cooperativas de transportes urbanos”, *Estudos de Direito Administrativo*, Lisboa, Ática (inicialmente publicado na revista *O Direito*, ano 71º, 1939).
- Caetano, Marcello (1980), *Manual de Direito Administrativo*, 10ª Edição, 2 volumes, Reimpressão, revista e actualizada por Diogo Freitas do Amaral, Coimbra, Livraria Almedina.
- Caiado, António C. Pires, Ana Calado Pinto (1997), *Manual do Plano Oficial de Contabilidade Pública*, Lisboa, Vislis Editores.
- Caiado, António C. Pires (2004), “A Contabilidade Pública em Portugal e as Normas da IFAC”, *Revisores & Empresas*, 24, pp. 9-11 (também disponível, sem data, em <http://www.min-financas.pt/cncap/>).
- Camacho, Alberto, Carlos A. Crujeira, José M. Lucena e Ivo Pinho (1982), *Gestão Pública. Uma abordagem integrada*, Lisboa, Editora Portuguesa de Livros Científicos e Técnicos.
- Campbell, Colin, e John Halligan (1992), *Political Leadership in the Age of Constraint*, Pittsburgh PA, University of Pittsburgh Press, Campbell,
- Campbell, Colin (1998), “Lessons from the Failure of Managerialism in Britain”, em Halligan, John (ed) (1998), *Public Service Reform*, Camberra, Centre for Research in Public Sector Management, University of Camberra e International Association of Schools and Institutes of Administration.
- Campbell, Colin (2000), “Modelos e valores da moderna gestão pública” em Instituto Nacional de Administração, *Moderna Gestão Pública – dos meios aos resultados*, Oeiras, INA.
- Campos, António Correia (2008), *Reformas da Saúde: o fio condutor*, Coimbra, Livraria Almedina.
- Campos, Maria Manuel, Manuel Coutinho Pereira (2009), “Salários e Incentivos na Administração Pública em Portugal”. Disponível em www.bportugal.pt.
- Canotilho, Joaquim José Gomes (2000), “Paradigmas do Estado e paradigmas da Administração Pública”, em Instituto Nacional de Administração, *Moderna Gestão Pública – dos meios aos resultados*, Oeiras, INA.
- Carmo, Hermano (1984), *O factor humano na administração pública em Portugal: subsídios para o seu estudo com particular referência ao caso dos dirigentes*, Lisboa, Instituto Damião de Góis.
- Carneiro, Roberto (coord.), Carlos Liz e Elsa Gervásio (2008), *O papel da Administração Pública na Sociedade e na Economia portuguesas – Um estudo Empírico*, Oeiras: INA.
- Carapeto, Carlos, e Fátima Fonseca (2005), *Administração Pública – Modernização, Qualidade e Inovação*, Lisboa, Edições Sílabo.

- Carvalho, João Baptista da Costa, Vicente Pina Martinez e Lourdes Torres Pradas (1999), *Temas de Contabilidade Pública*, Lisboa, Rei dos Livros.
- Carvalho, João Baptista da Costa (2000), “10 anos de reforma da contabilidade pública em Portugal”, em Instituto Nacional de Administração, *Moderna Gestão Pública – dos meios aos resultados*, Oeiras, INA.
- Carvalho, João Baptista da Costa, e Maria José Fernandes (2003), “Os indicadores de gestão nas entidades públicas: o caso dos municípios portugueses”, em Instituto Nacional de Administração, *1º Congresso Nacional da Administração Pública Os Vectores da Mudança*, Oeiras, INA.
- Carvalho, Elisabete Reis de (2003), “Modelos de Reforma na Administração Pública: Um retorno os valores tradicionais?” Instituto Nacional de Administração em *1º Congresso Nacional da Administração Pública. Os Vectores da Mudança*, Oeiras, INA.
- Carvalho, Elisabete Reis de (2007), “Políticas de Reforma Administrativa em Portugal”, *Working Paper* elaborado no âmbito do Projecto *Administração Pública e Competitividade numa Perspectiva Comparada*, Lisboa, Centro de Administração e Políticas Públicas, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Carvalho, Elisabete Reis de (2008), *Agendas e Reforma Administrativa em Portugal*. Dissertação de doutoramento em Ciências Sociais, especialidade de Administração Pública, Lisboa. Universidade Técnica de Lisboa, Instituto de Ciências Sociais e Políticas (policopiado).
- Carvalho, Rita Almeida de, e Tiago Fernandes (2003), “A Elite política do marcelismo. Ministros, secretários/subsecretários de estado e deputados (1968-1974) em Pinto, António Costa e André Freire (orgs.), *Elites, Sociedade e Mudança Política*, Oeiras, Celta Editora.
- Castilho, J.M. Tavares (2003), “A elite parlamentar do marcelismo (1965-1974)” em Pinto, António Costa, e André Freire (orgs.), *Elites, Sociedade e Mudança Política*, Oeiras, Celta Editora.
- Castel-Branco, Teresa (coord.), Carlos Carinhas, e Emília Cruz (2008), *Caracterização dos recursos humanos da administração pública portuguesa 2005*, Lisboa, Direcção-Geral da Administração e Emprego Público.
- Chelle, Robert (1970), “L’École Nationale d’ Administration: vingt – cinq ans de réformes”, *Ciências Administrativas*, Ano II (7), pp. 21-35.
- Christensen, Mark (2007), “From cash to accrual: an organisational learning perspective on its managerial impact”, em *11th Comparative International Governmental Accounting Research (GIGAR) Conference*. Universidade de Coimbra, 14-15 June 2007, Coimbra.
- Coelho, António Marino Gonçalves (1999), “Reflexão sobre a reforma da administração pública neste fim de século”, em Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, *Reformar a Administração Pública, um Imperativo*, Lisboa, ISCSP.
- Comissão para a Qualidade e Racionalização da Administração Pública (1994), *Renovar a Administração. Um Desafio. Uma Aposta*, Lisboa, Gabinete da Secretária de Estado da Modernização Administrativa.
- Comissão para a Análise das Contas Públicas (2002), *Relatório da Comissão para a Análise das Contas Públicas*, policopiado (Também referida como Primeira Comissão Constâncio).
- Comissão para a Análise da Situação Orçamental (2005), *Relatório da Comissão para a Análise da Situação Orçamental*, policopiado. Também referida como Segunda Comissão Constâncio. (Policopiado).

- Comissão para o Estudo do Sistema Retributivo da Função Pública (1987), *Relatório sobre o Sistema Retributivo da Função Pública / Livro Branco sobre os Sistemas Retributivos da Função Pública em Portugal*, Lisboa, Presidência do Conselho de Ministros.
- Comissão Técnica do PRACE (2006), *PRACE - Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado. Relatório da Comissão Técnica. 1ª fase. Março de 2006*. Download do portal do Ministério das Finanças e Administração Pública.
- Comissão de Revisão do Sistema de Carreiras e Remunerações (2006), *Vínculos, Carreiras e Remunerações na Administração Pública. Diagnóstico e Perspectivas de Evolução*. Download do portal do Ministério das Finanças e Administração Pública.
- Conselho Coordenador da Avaliação de Serviços (sem data), *SIADAP 1 – Sistema de avaliação do desempenho dos serviços da Administração Pública. Construção do QUAR – Linhas de Orientação*. Disponível em <http://www.inst-informatica.pt/>
- Constâncio, Maria José (1982), “Reflexões sobre a adaptação do planeamento às condições actuais”, *Planeamento*, 4 (2), pp 7-25.
- Conway, Madeleine (1981), *Le budget base zero. Conditions d’ introduction et limites d’application*, Paris, Masson.
- Corte-Real, Isabel (1990), “O contributo da Universidade no processo de mudança cultural, elemento essencial na modernização da Administração Pública” in *Cidadão, Administração e Poder*, (Sem Editora).
- Corte-Real, Isabel (1995a), “Administrar para o Cidadão” (sessão de abertura do Seminário “Service for the Citizen”, Londres, Dezembro de 1993)” em *Cidadão, Administração e Poder*, II Volume (Sem Editora).
- Corte-Real, Isabel (1995b), “Apresentação do Relatório “Da Burocracia à Eficácia”, em *Cidadão, Administração e Poder*, II Volume (Sem Editora).
- Corte-Real, Isabel (1995c), “Desenvolver Iniciativas de Qualidade” (sessão sobre “Desenvolvimentos actuais e futuros das iniciativas da Qualidade na OCDE”, Paris, Novembro de 1994), em *Cidadão, Administração e Poder*, II Volume (Sem Editora).
- Corte-Real, Isabel (1995d), “Apresentação do Relatório ‘Renovar a Administração – Um Desafio Uma Aposta”, em *Cidadão, Administração e Poder*, II Volume (Sem Editora).
- Corte-Real, Isabel (1999), «Modernisation de l’Administration au Portugal», em *Les administrations en mouvement: Les réformes de modernisation administrative dans quatre pays: Portugal, Pays Bas, Irlande et France*, Maastricht, Institut européen d’administration publique.
- Corte-Real, Isabel (2002), “Carreiras e progressão”, em Instituto Nacional de Administração, *A reinvenção da função pública: da burocracia à gestão*, Oeiras, INA.
- Corte-Real, Isabel (2008), “Public management reform in Portugal; successes and failures”, *The International Journal of Public Sector Management*, Vol 21 (2), pp. 205-229.
- Cortes, Josep L.(2004). “The meaning of Intergenerational Equity in Government Financial Management”, *Public Fund Digest*, Vol IV (1), pp 78-99.
- Costa, Adelino (1939), *Organização Política e Administrativa da Nação, seguida de Constituição Política da República Portuguesa, Acto Colonial, Estatuto do Trabalho Nacional*, Lisboa, Portugália Editora.

- Costa, Jorge, Luís Fazenda, Cecília Honório, Francisco Louçã, e Fernando Rosas (2010), *Os Donos de Portugal – Cem anos de poder económico (1910-2010)*, Porto, Afrontamento.
- Costa, Mário Júlio de Almeida, e Rui Manuel de Figueiredo Marcos (2010), *A Primeira República no Direito Português*, Coimbra, Edições Almedina.
- Coutinho, Fernando da Penha (1983), “O Papel dos Dirigentes na Gestão”, *Revista da Administração Pública*, Ano VI (21), pp 371-383.
- Cravinho, João (2000), “Um contributo pessoal para um novo paradigma de organização e gestão da administração pública”, em Instituto Nacional de Administração, *Moderna Gestão Pública – dos meios aos resultados*, Oeiras, INA.
- Crespo, António Mira (1987), *O Plano e o Relatório Anuais dos Serviços Públicos. Alguns contributos para a sua elaboração*, Lisboa, Secretariado para a Modernização Administrativa.
- Crespo, António Mira (1988), *Lista de Controlo de Gestão para Dirigentes*, Lisboa, Secretariado para a Modernização Administrativa.
- Crozier, Michel (1963), *Le phénomène bureaucratique. Essai sur les tendances bureaucratiques des systèmes d'organisation modernes et sur leurs relations en France avec le système social et culturel*, Paris, Éditions du Seuil.
- Cruz, José Maria Teixeira (2002), *A função pública e o poder político - As situações na Alemanha, em França, na Grã Bretanha, nos Estados Unidos da América e em Portugal*, Lisboa, Universidade Técnica de Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Cunha, Miguel Pina, João Vieira da Cunha, e Sandro Mendonça (2010), *Empresa, Progresso e Contestação. O primeiro século de estudos organizacionais*, Lisboa, Edições Sílabo.
- Damásio, Manuel de Almeida (2007), *Contributos para a História do Ensino Superior em Portugal: “o Caso ‘Universidade Livre e a Evolução do Ensino Superior privado após o 25 de Abril’*, Lisboa, Autor e COFAC.
- Deloitte (2004), *Inquérito “A reforma na Administração Pública”, 1º Congresso da Administração Pública, Novembro de 2003*, Lisboa, Deloitte.
- Deloitte (2005), *Inquérito “A mudança na Administração Pública”, 1º Congresso da Administração Pública, Novembro de 2004*, Lisboa, Deloitte.
- Deloitte (2006), *Relatório “A mudança na Administração Pública”. Inquérito realizado aos participantes no 3º Congresso da Administração Pública, em Novembro de 2005*, Lisboa, Deloitte.
- Denhardt, Janet V, e Robert B. Denhardt, (2003), *The New Public Service: serving, not steering*, Armonk, New York, London, England, M.E. Sharpe.
- Dias, José Pereira Baptista (2000), “Estudo da Avaliação do Impacto das Medidas Legislativas de Modernização Administrativa”, *Revista Portuguesa de Administração e Políticas Públicas*, Vol. (1), pp. 98-105.
- Dias, José Pereira Baptista (1997), “Tendências e perspectivas de evolução da reforma da Administração Pública” em Rocha, J. A. Oliveira (coord.), *A Administração Pública em Portugal*, Braga, Universidade do Minho.
- Dias, José Pereira Baptista (2003), “Modernizar a Governação, Reformar a Administração, Contributo para a Reforma Administrativa”, em Instituto Nacional de Administração, *1º Congresso Nacional da Administração Pública: Os Vectors da Mudança*, Oeiras, INA.
- Direcção-Geral da Administração Pública (2005), *Manual para a aplicação da CAF*, Lisboa, DGAP.

- Downs, A. (1957), *An Economic Theory of Bureaucracy*, New York, Harper and Row.
- Dreschsler, Wolfgang (2005), “The Re-Emergence of ‘Weberian’ Public Administration after the Fall of New Public Management: The Central and Eastern European Perspective” *Halduskultuur – Administrative culture*, 6, pp. 94-108.
- Dreschsler, Wolfgang (2009), “Towards a Neo-Weberian European Union? Lisbon Agenda and Public Administration), *Halduskultuur – Administrative culture*, 10, pp.6-22.
- Dror, Yehezkel (2000), “Os grandes desafios da moderna gestão pública: trajectórias a seguir”, em Instituto Nacional de Administração, *Moderna Gestão Pública – dos meios aos resultados*, Oeiras, INA.
- Drucker, Peter (1954), *The Practice of Management*, New York: Harper & Row.
- Duarte, António Pinto (2000), “Notas sobre o conceito e o regime jurídico das empresas públicas estaduais”, em Ferreira, Eduardo Paz (org.) *Estudos sobre o novo Regime do Sector Empresarial do Estado*, Coimbra, Livraria Almedina.
- Dunleavy, P. (1991), *Democracy, Bureaucracy and Public Choice*, New York, Harvester Wheatsheaf.
- Eberlein, Burkard (1999), “L’État régulateur en Europe“, *Revue Française de Science Politique*, Vol. 49 (2).
- ECORDEP (2001), *Relatório da Estrutura de Coordenação para a Reforma da Despesa Pública*, policopiado.
- Emery, Yves (2002), “Added Value in Human Resources Management: An Analysis of the Competency Management Process”, em Horton, Sylvia, Annie Hondhegen e David Farnham, (eds.) (2002), *Competency Management in the Public Sector. European Variations on a Theme*, Amsterdam, IOS Press, Brussels, International Institute of Administrative Sciences.
- Esping-Andersen, Gosta (1997), “The sustainability of Welfare States into the 21st Century”, *paper prepared for the European Commission Conference on Made in Europe*, Institute for Prospective Technological Studies, Sevilla, October 6-7-1997.
- Esping-Andersen, Gosta (1999), “Um Estado-providência para o Século XXI Sociedades em envelhecimento, economias baseadas no conhecimento e sustentabilidade do Estado-providência europeu”, em Rodrigues, Maria João (org.) *Para uma Europa da Inovação e do Conhecimento*, Oeiras, Celta Editora.
- Esteves, Inês Alexandra Vieira (2005), *Análise das expectativas e atitudes dos funcionários face ao novo Sistema de Avaliação de Desempenho (SIADAP) em três Institutos Públicos*, Dissertação de Mestrado em Políticas de Desenvolvimento de Recursos Humanos, Lisboa, ISCTE.
- Esteves, Carlos Mário Veríssimo (2008), *Implementação do “Activity Based Costing” na Academia Militar*, Dissertação de Mestrado em Contabilidade, ISCTE.
- Estorninho, Maria João (1999), *A fuga para o direito privado. Contributo para o estudo da actividade de direito privado na Administração Pública*, Coimbra, Almedina.
- Etzioni-Halevy, Eva (1990), “Democratic-elite theory – Stabilization versus breakdown of democracy”. *Archives européennes de Sociologie*, XXXI (2).
- European Foundation for Quality Management (1996), *Auto.évaluation. Directives pour le Secteur Public*, Bruxelles, EFQM.
- Eurostat (1969), *Systeme Européen de Comptes Économiques Intégrés*, Luxembourg, Bruxelles, Office Statistique des Communautés Européennes.

- Fédération des Experts Comptables, Européens (2005), “The adoption of accrual accounting and budgeting by governments (Central, Federal, Regional and Local), *Public Fund Digest*, Vol V (1), pp. 80-90.
- Federação dos Sindicatos da Função Pública (2005), Documento de reflexão para o Fórum *Serviços Públicos – Motor de Uma Sociedade Democrática e Desenvolvida*, Edição da Federação dos Sindicatos da Função Pública.
- Fernandes, A Monteiro, J. Almeida Serra, J.M. Consiglieri Pedroso, João A. Bártolo, Júlio H. Neves e M. Cristina Sousa (1987), *Obstáculos à gestão das empresas públicas*, Lisboa, CEEPS – Centro de Estudos de Economia Pública e Social.
- Fernandes, Célia (2006), *Sistemas de avaliação de desempenho nos países da OCDE*, Lisboa, Ministério das Finanças e Administração Pública, Direcção-Geral da Administração Pública.
- Fernandes, Maria José da Silva (2009), “Developments in Public Accounting in Portugal”, *Revista Enfoques*, Vol VII (11), pp. 155-188.
- Fernandez, Javier Garcia (2007), “A organização do interesse público no Estado social” in Mozzicafreddo, Juan, João Salis Gomes, e João S. Batista (org.). *Interesse Público, Estado e Administração*, Oeiras, Celta Editora.
- Ferraz, David Alexandre Correia (2008), *A Selecção de Dirigentes Públicos no Contexto da Evolução dos Modelos de Estado e da Administração – Contributo para a definição de uma política integrada*, Dissertação de Mestrado em Administração e Políticas Públicas no ISCTE (policopiado).
- Ferreira, Eduardo Paz (2000), “Aspectos gerais do novo regime do Sector Empresarial do Estado”, Ferreira, Eduardo Paz (org.), *Estudos sobre o novo Regime do Sector Empresarial do Estado*, Coimbra, Livraria Almedina.
- Ferrera, Maurizio, Anton, Hemerijck, e Martin Rhodes (2000), *O Futuro da Europa Social. Repensar o trabalho e a protecção social na nova economia*, Oeiras, Celta Editora.
- Florentino, Mariano, e Luís Rosa (1986), “Estudo comparativo entre os estatutos remuneratórios da função pública e do sector público empresarial”, *Revista da Administração Pública*, Ano IX (31), pp. 41-61.
- Flynn, Norman (2002), “Explaining the New Public Management: The importance of context.”, em McLoughlin, Kate, Stephen P Osborne e Ewan Ferlie (eds.), *New Public Management, Current trends and future prospects*, London and New York, Routledge.
- Fonseca, João Carlos Nunes Reis Campos (2008), *O Sistema de Gestão da Despesa Pública em Portugal. Génese, situação actual e perspectivas*, Dissertação de Mestrado em Administração e Políticas Públicas, Lisboa, ISCTE.
- Franco, António Luciano de Sousa (1992), “O conceito de gestão na modernização da Administração”, em *Modernização do Estado – Instituições Públicas. Que modelos de Gestão?*, Lisboa, CEGE.
- Franqueira, Anabela (2003), *Sociologia da função pública e deontologia profissional: curso de administração pública*, Coimbra, Centro de Estudos de Formação Autárquica.
- Frederico, Rui António Madeira (2001), “Evolução político-ideológica do CDS/PP. Do centro social, federalista e regionalizante, à direita popular, intergovernamental e unitarista (1974-1998)”, em A

- Reforma do Estado em Portugal: problemas e perspectivas, Actas do 1.º Encontro Nacional de Ciência Política*, Lisboa, Editorial Bizâncio.
- Freire, André (2009), “Valores, Temas e Voto em Portugal, 2005 e 2006: Analisando Velhas Questões com Nova Evidência”, em Lobo, Marina Costa e Pedro Magalhães (editores), *As Eleições Legislativas e Presidenciais, 2005-2006 – Campanhas e Escolhas Eleitorais num Regime Semipresidencial*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais.
- Freire, André e Ana Maria Belchior (2010), “Os significados de ‘esquerda’ e ‘direita’ para os portugueses”, em Viegas, José Manuel Leite, Susana Santos e Sérgio Faria (orgs.) (2010), *A Qualidade da Democracia em Debate. Deliberação, representação e participação políticas em Portugal e Espanha*, Lisboa, Mundos Sociais.
- Freire, João (2010), “A evolução do papel e do peso do Estado em Portugal a partir da segunda metade do século XX”, CIES *e-working paper* n.º 97/2010. Disponível em http://www.cies.iscte.pt/wp_eng.jsp
- Friedberg, Erhard (1995), *O Poder e a Regra. Dinâmicas de Acção Organizada*, Lisboa, Instituto Piaget.
- Friedman, Milton (1955), *The Role of Government in Education*. Disponível em <http://www.freerepublic.com/focus/f-news/1173402/posts>
- Gabinete do Secretário de Estado da Administração Pública (2011), *Plano de Redução e Melhoria da Administração do Estado (PREMAC). Relatório*. Download do Portal do Ministério das Finanças.
- Gains, Francesca (2004), “Adapting the agency concept: variations within ‘Next Steps’?” in Pollit, Christopher e Colin Talbot (eds.) *Unbundled Government. A critical analysis of the global trend to agencies, quangos and contractualisations*, London, Routledge.
- Gameiro, António Ribeiro e Ilídio Cláudio dos Santos Correia (2002), “Sistema de controlo interno e externo da Administração Pública sobre o emprego público e controlo de efectivos”, em Instituto Nacional de Administração, *A reinvenção da função pública: da burocracia à gestão*, Oeiras, INA.
- Garoupa, Nuno (2005), “Regulação e concorrência em Portugal”, *Jornal de Negócios*, 28 Abril 2005.
- Geraldes, Maurício (2003), *Apresentação das demonstrações financeiras do IFAC e do POCP*, Tese de mestrado, Lisboa, ISCTE.
- Giauque, David (2003), “New public management and organizational regulation: the liberal bureaucracy”, *International Review of Administrative Sciences*, 69 (4), pp. 567-592.
- Gomes, João Salis (2007), “O conceito de interesse público no contexto da gestão pública contemporânea” em Mozzicafreddo, Juan, João Salis Gomes, e João S. Batista (org.) (2007), *Interesse Público, Estado e Administração*, Oeiras, Celta Editora.
- Gomes, Patrícia S. Gomes, Sílvia M. Mendes, e João B. Carvalho (2007), “Use of Performance Measurement in the Public Sector: the case of the police service”, em *11th Comparative International Governmental Accounting Research (GIGAR) Conference*, Universidade de Coimbra, 14-15 June 2007, Coimbra.
- Gomes, Teresa Salis, Sofia Viseu (coord.) (2006), *Práticas de Aplicação da CAF na Administração Pública Portuguesa*, Oeiras, INA.

- Gonçalves, Carlos Manuel (2006), *Emergência e Consolidação dos Economistas em Portugal*, Porto, Edições Afrontamento.
- Gonçalves, Júlio Dá Mesquita (1986), “Desburocratização: Em busca de uma Administração para o Século XXI”, *Revista da Administração Pública*, Ano IX (31), pp. 11-25.
- Gonçalves, Júlio Dá Mesquita (1999), “A reforma administrativa em Portugal: os primórdios, a teoria, a panorâmica e a finalidade”, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, *Reformar a Administração Pública, um Imperativo*, Lisboa, ISCSP.
- Gonçalves, Nuno Ivo (1982), “Algumas Notas sobre Orçamentos-Programa”, *Planeamento*, 4 (2), pp. 57-70.
- Gonçalves, Nuno Ivo (1989), *Modernização Administrativa e Reforma da Contabilidade Pública – possíveis reflexos na D.G.P.E.*, Lisboa, Direcção – Geral do Património do Estado (trabalho apresentado em concurso para a categoria de assessor).
- Gonçalves, Nuno Ivo (1992), *Nas fronteiras da gestão privada e da gestão pública: a transposição de modelos de contabilidade empresarial para os organismos da administração pública*, Lisboa, Instituto Superior de Gestão.
- Gonçalves, Nuno Ivo (2001a), “O sistema de orçamentação plurianual dos Investimentos do Plano (PIDDAC) 1982-1986 – reinterpretação de uma experiência” (relatório para a disciplina de Sistemas e Tecnologias de Informação do Mestrado em Administração e Políticas Públicas do ISCTE), policopiado.
- Gonçalves, Nuno Ivo (2001b), “O Conselho Nacional de Regulação do Ensino Superior – um caso de rejeição da regulação?” (relatório para a disciplina de Políticas Públicas e Cidadania do Mestrado em Administração e Políticas Públicas do ISCTE), policopiado.
- Gonçalves, Nuno Ivo (2005), “A regulação no ensino superior”, comunicação apresentada na *Conferência sobre Políticas Públicas para o Desenvolvimento*, organizada por Dinamia, Departamento de Economia, Secção Autónoma de Direito do ISCTE em Junho de 2005, Lisboa, ISCTE.
- Gonçalves, Nuno Ivo (2007a), “Agências e Institutos Públicos – Caminho para a Empresarialização?”, comunicação apresentada no Colóquio do 3º Ano do Programa de Doutoramento em Sociologia, 11 de Maio de 2007, Lisboa, ISCTE.
- Gonçalves, Nuno Ivo (2007b), “Reforma da Administração Pública – vertentes da estratégia prosseguida, limitações” (comunicação aprovada para inclusão nos Anais do II Congresso dos Economistas Portugueses). Disponível em <http://www.ordemeconomistas.pt/xportal/ms/congresso/index.asp>.
- Gonçalves, Nuno Ivo (2011), “O POCP pode ainda fazer a diferença?”, policopiado.
- Gonçalves, Nuno Ivo, e Paulo Cruchinho (2011), “Contratação colectiva no Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas – A experiência do ensino superior público”, *Ensino Superior-Revista do SNESup*, 42.
- Gonçalves, Pedro (1999), *A concessão de serviços públicos (uma aplicação de técnica concessória)*, Coimbra, Livraria Almedina.
- Gonçalves, Susana Maria de Oliveira e Silva (2006), *A consolidação de contas da Administração Pública: enquadramento teórico e análise empírica*, Tese de Mestrado em Contabilidade e Auditoria, Braga, Universidade do Minho. Disponível em <http://repositorium.sdum.uminho.pt>

- Gore, Al (coord.) (1996), *Da burocracia à eficácia. Reinventar a Administração Pública*, Lisboa, Quetzal Editores.
- Gouveia, Carla Miguel (2007), “Cartografia dos recursos humanos na Administração Pública portuguesa”, em Mozzicafreddo, Juan, João Salis Gomes, e João S. Batista (orgs.), *Interesse Público, Estado e Administração*, Oeiras, Celta Editora.
- Graham, Andrew, Alasdair Roberts (2004), “The agency concept in North America: failure, adaptation and incremental change”, em Pollit, Christopher e Colin Talbot (eds.) *Unbundled Government. A critical analysis of the global trend to agencies, quangos and contractualisations*, London, Routledge.
- Guerreiro, Manuela Guerreiro, e Júlio Mendes (2000), “Gerir a comunicação e imagem de um hospital público”, em Instituto Nacional de Administração, *Moderna Gestão Pública – dos meios aos resultados*, Oeiras, INA.
- Gualmini, Elisabetta “(2007) “Restructuring Weberian Bureaucracy: comparing Managerial Reforms in Europe and the United States”, *Public Administration*, 86 (1) pp. 75-94.
- Halligan, John (1998), “Comparing Public Service Reform in OECD Countries” em Halligan, John (ed.) (1998), *Public Service Reform*, Camberra, Centre for Research in Public Sector Management, University of Camberra e International Association of Schools and Institutes of Administration.
- Halligan, John (2001), “Politicians, bureaucrats and reform in public sector reform in Australia and New Zealand”, em Peters, B. Guy e Jon Pierre, *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*, London, Routledge.
- Harfouche, Ana Paula (2008), *Hospitais Transformados em Empresas – Análise do Impacto na Eficiência: Estudo comparativo*, Lisboa, Universidade Técnica de Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Helden, G. Jan van, Deryl Northcott (2007), “How practically oriented is public sector management accounting research?”, em 11th *Comparative International Governmental Accounting Research (GIGAR) Conference*, Universidade de Coimbra, 14-15 June 2007, Coimbra.
- Higley, John, Michael Burton (2003), “Elites, classes políticas e democracia no Sec. XXI”, em Pinto, António Costa e André Freire, André (orgs.), *Elites, Sociedade e Mudança Política*, Oeiras, Celta Editora.
- Hood, C (1991), “A public management for all seasons?”, *Public Administration*, 69 (1), pp 3-19.
- Hood, Christopher (1996), “United Kingdom: From Second Chance to Near – Miss Learning”, em Olsen, Johan P. e Guy P. Peters (eds), *Lessons from experience. Experimental Learning in Administrative Reforms in Eight Democracies*, Oslo, Scandinavian University Press.
- Hood, Christopher (2001), “Public service bargains and public service reform”, em Peters, B. Guy e Jon Pierre (eds.) *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*, London, Routledge.
- Hondhegen, Annie (2002), “Competency Management: The State of The Art in the Public Sector”, em Horton, Sylvia, Annie Hondhegen, David Farnham (eds.) *Competency Management in the Public Sector. European Variations on a Theme*, Amesterdam, IOS Press, Brussels, International Institute of Administrative Sciences.
- Hugues, Jesse, Zoran Minovski (2004), “A Plan for Implementation of International Public Sector Accounting Standards in Developing Counties and Economies in Transition”, *Public Fund Digest*, Vol IV (1), pp. 32-51.

- Hugues, O. (1997), *Public Management and Administration*, Basing Stoke, Macmillan.
- Hussenot, Philippe (1983), *La gestion publique par objectifs. Des ambitions à pratique*, Paris, Les éditions d'organisation.
- Instituto Nacional de Administração (2004), *Manual do DECAF*, Oeiras, INA.
- James, Oliver (2004), "Executive agencies and joined-up government in the UK"?, Pollit, Christopher e Colin Talbot (eds.), em *Unbundled Government. A critical analysis of the global trend to agencies, quangos and contractualisations*, London, Rutledge.
- Johnston, Judy (1998), "Managerialism and Strategic Management: A Guided or Misguided Approach to Public Sector Reform", em Halligan, John (ed.), *Public Service Reform*, Camberra, Centre for Research in Public Sector Management, University of Camberra e International Association of Schools and Institutes of Administration.
- Johnston, Jocelyn M., Barbara S. Romzek (2004), "Contracting and accountability: a model of effective contracting drawn from the U.S. experience?", em Pollit, Christopher e Colin Talbot (eds.) *Unbundled Government. A critical analysis of the global trend to agencies, quangos and contractualisations*, London, Rutledge.
- Jorge, Susana (2003), "A Reforma da Contabilidade Pública em Portugal : uma aplicação do modelo de contingência de Lüder", em *1º Congresso Nacional da Administração Pública: Os Vectores da Mudança*, Oeiras, INA.
- Jongbloed, Ben (2003), "Marketisation in Higher Education, Clark's Triangle and the Essential Ingredients of Market", em P. Teixeira (Ed), *Higher Education Quarterly, Special Issue on Market Mechanisms in Higher Education*, 57 (2), pp. 110-135.
- Kaplan, Robert S., David P. Norton (2001), *The strategy focused organization: how balanced scorecard companies thrive in the new business environment*, Boston, Harvard Business School Press.
- Kickert, Walter J.M. (2001), "Os instrumentos para a mudança – Public management reforms in western governments", em Instituto Nacional de Administração, *A Administração Pública no limiar do século XXI: os grandes desafios*, Oeiras, INA.
- Laking, Rob (2002), "Distributed Public Governance: Principles for Control and Accountability of Agencies, Authorities and other Government Bodies", em OCDE, *Distributed Public Governance Agencies, Authorities and Other Government Bodies*, Paris, OECD / OCDE.
- Leite, Vasco Pinto (2003), *O Sonho Desfeito ou Quanto Vale a Vida de um Homem?*, Lisboa, Tribuna da História.
- Leroy, Anne-Marie (1996) "Les réformes administratives dans les pays de l'OCDE: une tentative de synthèse" em *État et Gestion Publique*,. Conseil d ' Analyse économique.
- Lisboa, João, Arnaldo Coelho, Filipe Almeida (2004), *Introdução à Gestão das 2 Organizações*, Porto, Vida Económica – Editorial.
- Lima, António Pedrosa Pires de (1954), "Enquête et étude sur l'efficacité des services publics au Portugal", *Revue Internationale des Sciences Administratives*, Vol. 19 (4), pp. 909-912.
- Lima, António Pedrosa Pires de (1969), "Portugal e o Instituto Internacional de Ciências Administrativas", *Ciências Administrativas*, Ano I (1), pp. 15-24.
- Lobo, Cirilo, Francisco Brito Onofre (1984), "Organização da Acção de Desburocratização", *Revista da Administração Pública*, Ano VII (25), pp. 469-480.

- Lobo, Marina Costa (2003), “A elite partidária em Portugal 1976-2002. Dirigentes, deputados e membros do Governo” em Pinto, António Costa, e André Freire (eds.) in *Elites, sociedade e mudança política*, Oeiras, Celta Editora.
- Lopes, Carlos Alberto Mendes (1999), “Estratégias de Gestão Empresarial na Administração Pública”, em Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, *Reformar a Administração Pública, um Imperativo*, Lisboa, ISCSP.
- Lopes, Ernâni (2002), “Economia e produtividade na Função Pública”, em Instituto Nacional de Administração, *A reinvenção da função pública: da burocracia à gestão*, Oeiras, INA.
- Lopes, Fernando Farelo (2003), “Elites, Partidos e Reforma Institucional”, em Pinto, António Costa, e André Freire (eds.) *Elites, sociedade e mudança política*, Oeiras, Celta Editora.
- Lopes, Joaquim Seabra (1992), “Modelo para a modernização do Estado. A Política e a Gestão”, em *Modernização do Estado – Instituições Públicas. Que modelos de Gestão?*, Lisboa, CEGE.
- Lopes, José da Silva (1985), “Despesas e Déficit do Sector Público”, em *Conferência “Políticas de Desenvolvimento Económico e Social*, Lisboa, Instituto de Estudos para o Desenvolvimento.
- Loureiro, Armando, Chris Gerry, e Artur Cristóvão (2000), “Actividades de extensão e instituições públicas. O que tem o ensino superior a dizer-nos acerca da modernização da gestão?”, em Instituto Nacional de Administração, *Moderna Gestão Pública – dos meios aos resultados*, Oeiras, INA.
- Loureiro, João (coord.), Álvaro Pina, João Catarino, Pedro Rodrigues, Fernanda Barreiros, Virgílio Fernandes com a colaboração de Barry Anderson (2007), *Orçamentação por Programas – Relatório Intercalar, Maio 2007* (Relatório Intercalar da Comissão para a Orçamentação por Programas Nomeada pelo Despacho nº 3858-A/2007 de Sua Exa. O Ministro das Finanças e da Administração Pública).
- Lourenço, Ema (1984), “Uma Administração para o Cidadão?”, *Revista da Administração Pública*, Ano VII (25), pp. 379-411.
- Lucena, Diogo de (1990), “Privatizações e eficiência”, em *Política Económica para as Privatizações em Portugal*, Lisboa, Verbo.
- Machete, Rui (1992), “Reforma administrativa – a perspectiva jurídico – política”, em *Modernização do Estado – Instituições Públicas. Que modelos de Gestão?*, Lisboa, CEGE.
- Machete, Rui (2001), “O capital humano na Função Pública – Contratualização / estatutarização”, em Instituto Nacional de Administração, *A Administração Pública no limiar do século XXI: os grandes desafios*, Oeiras, INA.
- Machete, Rui (2003), “Reestruturação do Estado, serviços públicos e mercado” em Mozzicafreddo, Juan, João Salis Gomes e João S. Batista (orgs.), *Ética e Administração: Como modernizar os serviços públicos?*, Oeiras, Celta.
- Madeira, Manuel Armando (1992), *Gestão da Qualidade. Conceitos. Sistema de Gestão. Instrumentos*, Lisboa, Secretariado para a Modernização Administrativa.
- Madeira, Manuel Armando, e Maria Teresa Pires Rebelo Pinto (1992), *Listas de Verificação de não Qualidade. Reflexão sobre a Qualidade dos Serviços*, Lisboa, Secretariado para a Modernização Administrativa.

- Madureira, César (2000), “Modelos de organização do trabalho antropocêntricos: barreiras e constrangimentos”, em Instituto Nacional de Administração, *Moderna Gestão Pública – dos meios aos resultados*, Oeiras, INA.
- Madureira, César (2003), “Modelos de Organização na Administração Pública: a adopção dos sistemas complexos adaptativos”, em *1.º Congresso Nacional da Administração Pública: Os Vectores da Mudança*, Oeiras, INA.
- Madureira, César (2004), *A Formação Comportamental no Contexto da Reforma da Administração Pública Portuguesa*, Oeiras, INA.
- Magalhães, José (1996), “Um olhar português sobre o Relatório Gore”, prefácio a Gore, Al (coord.) (1996), *Da burocracia à eficácia. Reinventar a Administração Pública*, Lisboa, Quetzal Editores.
- Maingot, Michael (2001), “Developing Service Standards as a Means of Monitoring the Public Sector’s Performance” in *Research Supplement to the Public Fund Digest*, Vol. I (2), pp. 31-43.
- Majone, Giandomenico (1996), *La Communauté européenne: un État régulateur*, Paris, Montchrestien.
- Majone, Giandomenico (1997), “From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance”, *Journal of Public Policy*, nº 17, 2.
- Majone, Giandomenico (1999), “The Regulatory State and its Legitimacy Problems”, *West European Politics*, Vol. 22 (1).
- Maor, M. (2000), “A comparative perspective on executive development: Trends in 11 european countries” *Public Administration*, Vol 78 (1), pp. 135-152.
- March, James G., Herbert. A. Simon (1964), *Les organisations. Problèmes Psycho-Sociologiques*, Paris, Dunod.
- March, James G., Johan P. Olsen, (1989), *Rediscovering institutions: the organizational basis of politics*, New York, The Free Press.
- Marques, Maria da Conceição da Costa (2001), “A Reforma da Administração Financeira e o Novo Enquadramento Contabilístico da Administração Pública” *Revista Portuguesa de Administração e Políticas Públicas*, Vol 2 (2), pp. 116-125.
- Marques, Maria da Conceição da Costa (2002), “Reformar a Eficiência das Políticas Educativas: o Contributo do Plano Oficial da Contabilidade Pública para o Sector da Educação (POC-Educação)”, *Revista Portuguesa de Administração e Políticas Públicas*, Vol 3 (1-2), pp. 163-172.
- Marques, Maria da Conceição da Costa (2007), “Information tools and the New Public Management: some of the recent measures adopted in Portugal”, em *11th Comparative International Governmental Accounting Research (GIGAR) Conference*. Universidade de Coimbra, 14-15 June 2007, Coimbra.
- Matheson, Alex (2003), “The Budget Process as a Lever for Public Sector Modernisation in OECD Countries”, em Instituto Nacional de Administração, *1.º Congresso Nacional da Administração Pública: Os Vectores da Mudança*, Oeiras, INA.
- Matos, Luís e Isabel Ramos (2009), *Medir para gerir - o Balanced Scorecard em Hospitais*, Lisboa, Edições Sílabo.
- McGuire, Linda (2004), “Contractualism and performance measurement in Australia”, em Pollit, Christopher, Colin Talbot (eds.), *Unbundled Government. A critical analysis of the global trend to agencies, quangos and contractualisations*, London, Rutledge.

- Mendes, Joana (2006), “La Reforme du Système Administratif Portugais: New Public Management ou État Néo-Wébèrian? ”, *Revue Française d' Administration Publique* (119) pp.533-554.
- Mendes, José de Sousa (1969), “Principais actividades do Instituto Português de Ciências Administrativas até fins de Fevereiro de 1969”, *Ciências Administrativas*, Ano I (1), pp. 115-126.
- Mendes, José da Mata de Sousa (1999), “A Reforma administrativa e o processo de desenvolvimento”, em Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, *Reformar a Administração Pública, um Imperativo*, Lisboa, ISCSP.
- Meneses, Filipe Ribeiro de (2009), *Salazar – Uma Biografia Política*, Lisboa, Publicações Dom Quixote.
- Ministério da Indústria e Energia (1984), *O Sector Empresarial do Estado na Indústria e Energia: Análise e Propostas de Actuação*, Lisboa, Editorial do LNETI.
- Moreira, Vital (coord.) (2001), *Relatório e proposta de lei-quadro sobre os Institutos Públicos*, Lisboa, Grupo de Trabalho para os Institutos Públicos, Ministério da Reforma do Estado e da Administração Pública.
- Mintzberg, Henry (1979), *The structuring of organizations. A Synthesis of the Resarch*, Englewood Cliffs, N.J, Prentice-Hall, Inc.
- Mintzberg, Henry (1994), *The Rise and Fall of Strategic Planning*, Hemel Hempstead, Prentice Hall Europe.
- Mintzberg, Henry (1996), “Managing Government, Governing Management”, *Harvard Business Review*.- V. 74 (3) pp.75-83.
- Montalvo, António Rebordão (2003), “Tendências e Perspectivas do Novo Modelo da Gestão Pública Municipal” ”, em Mozzicafreddo, Juan, João Salis Gomes e João S. Batista, (orgs), *Ética e Administração: Como modernizar os serviços públicos?*, Oeiras,Celta.
- Montalvo, António Rebordão (2003), *O Processo de Mudança e o Novo Modelo de Gestão Pública Municipal*, Coimbra, Livraria Almedina.
- Morais, Luís. D. S. (2000), “As relações entre o Estado e as empresas públicas na sequência da aprovação do Decreto-Lei nº 558/99, de 17 de Dezembro”, em Ferreira, Eduardo Paz (org.) *Estudos sobre o novo Regime do Sector Empresarial do Estado*, Coimbra, Livraria Almedina.
- Moreira, José Manuel (2000), “Ética e Administração Pública”, em Instituto Nacional de Administração, *Moderna Gestão Pública – dos meios aos resultados*, Oeiras, INA.
- Moreira, José Manuel, e Alves, André Azevedo (2010), *Gestão Pública e Teoria das Burocracias – entre a visão clássica da Administração Pública e o novo paradigma da Governação Pública*, Oeiras, INA Editora.
- Moreira, Vital (1997), *Auto-Regulação Profissional e Administração Pública*, Coimbra, Livraria Almedina.
- Moreira, Vital (2004), *Estudos de Regulação Pública*, Coimbra, Centro de Estudos de Direito Público e Regulação, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Coimbra Editora.
- Moreira, Vital (2001), “Estrutura e organização dos Institutos Públicos” em Moreira, Vital (coord.), *Relatório e Proposta de Lei-Quadro sobre os Institutos Públicos*, Lisboa, Grupo de Trabalho para os Institutos, Ministério da Reforma do Estado e da Administração Pública.
- Moreno, Carlos (2010), *Como o Estado gasta o nosso dinheiro*, Alfragide, Caderno.

- Moschopoulos, Denis (2005), "The International Institute of Administrative Sciences: main stages of its history", *International Review of Administrative Sciences*, volume 71 (2), pp. 197-215.
- Moura, Paulo Veiga e (2004), *A privatização da função pública*, Coimbra Editora, Coimbra.
- Moura, Paulo Veiga e (2009), *Comentários aos Estatutos das Carreiras de Docente do Ensino Universitário e Politécnico*, Coimbra Editora, Coimbra.
- Mozzicafreddo, Juan (2000a), *Estado-providência e Cidadania em Portugal*, segunda edição, Oeiras, Celta Editora (primeira edição de 1997).
- Mozzicafreddo, Juan (2000b), "A responsabilidade e a cidadania na Administração Pública, em Mozzicafreddo, Juan, João Salis Gomes, e João S. Batista, (orgs), *Ética e Administração: Como modernizar os serviços públicos?*, Oeiras, Celta.
- Mozzicafreddo, Juan (2001), "Modernização da Administração Pública e Poder Político", em Mozzicafreddo, Juan e João Salis Gomes (org.) (2001), *Administração e Política: Perspectivas de Reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos*, Oeiras, Celta Editora.
- Mozzicafreddo, Juan (2007), "Interesse Público e Funções do Estado, Dinâmica conflitual de mudança", em Mozzicafreddo, Juan, João Salis Gomes e João S. Batista (org.) (2007), *Interesse Público, Estado e Administração*. Oeiras, Celta Editora.
- Mozzicafreddo, Juan , e Carla Gouveia (2011), "Contextos e etapas de reforma na Administração Pública em Portugal" em Mozzicafreddo, Juan e João Salis Gomes (2011) (org.), *Projectos de Inovação em Gestão Pública*, Lisboa: Editora Mundos Sociais.
- Musgrave, Richard, e Musgrave, Peggy (1973), *Public Finance in Theory and Practice*, International Student Edition, Tokyo, McGraw Hill Kogakusha.
- Neves, Joaquim das (relator) (1956), *Contas de Exploração e de Estabelecimento das Empresas do Estado (estrutura do mapa nº 2 do Preâmbulo do Orçamento Geral do Estado)*, Lisboa, Direcção-Geral da Contabilidade Pública / Gabinete de Estudos António José Malheiro, Imprensa Nacional de Lisboa.
- Neves, Arminda (2000), "O reforço das competências de gestão na administração pública: o caso da saúde", em Instituto Nacional de Administração, *Moderna Gestão Pública – dos meios aos resultados*, Oeiras, INA.
- Neves, Arminda (2002), "Cultura de gestão da administração pública", em Instituto Nacional de Administração. *A reinvenção da função pública: da burocracia à gestão*, Oeiras, INA.
- Neves, Arminda (2010), *Governança Pública em Rede – Uma aplicação a Portugal*, Lisboa, Edições Sílabo.
- Niskanen, William (1994), *Bureaucracy and Public Economics*, Aldershot, Edward Elgar.
- Noronha, Elsa (1982), "Contabilidade digráfica nos serviços públicos?", *Revista da Administração Pública*, Ano V(18), pp. 647-652.
- NORMA – Sociedade de Estudos para o Desenvolvimento de Empresas (1978), *Sistemas Integrados de Planeamento, Programação e Orçamento*, três volumes, Lisboa, Ministério da Indústria e Tecnologia, Gabinete de Estudos e Planeamento.
- Novick, David (1965), "The Origin and History of Program Budgeting", em David Novick (Ed.), *Program Budgeting. Program Analysis and the Federal Budget*, (xv a xxiv), Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.

- Nunes, Filipe (2003), “Os Directores – Gerais. A elite administrativa portuguesa durante o XIV Governo Constitucional”, em Pinto, António Costa, e André Freire (orgs.), *Elites, Sociedade e Mudança Política*, Oeiras, Celta Editora.
- Nunes, Américo (2010), *Sindicalismo na Revolução de Abril. Memórias*, Lisboa, Editorial “Avante !”.
- OCDE (1992a), *Accounting for What? The Value of Accrual Accounting to the Public Sector*, Paris, OECD/OCDE, PUMA Public Management.
- OCDE (1992b), *Value and Vision. Management. Development in a Climate of Civil Service Change*, Paris, OECD/OCDE, PUMA, Public Management.
- OCDE (1995), *La Gestion Publique en Mutation. Les Reformes dans Les Pays de l’OCDE*, Paris, OECD/OCDE, PUMA.
- OCDE (1996a), *Building Policy Coherence – Tools and Tensions*, Paris, OECD/OCDE, PUMA, Public Management, Occasional Papers n.º 12.
- OCDE (1996b), *Putting Citizens First: Portuguese Experience in Public Management Reform*, Paris, OECD/OECD, PUMA, Public Management, Occasional Papers n.º 13. (tem versão avançada de 1995, policopiada, sob o título *Managing Administrative Reform : a Case Study of Portugal (1976-1994)*).
- OCDE (1996c), *Colloque ministériel sur l’avenir des services publics*, Paris, OCDE.
- OCDE (1997a), *La gestion publique à travers les différents niveaux d’Administration*, Paris, OECD/OCDE.
- OCDE (1997b), *Contracting Out Government Services. Best Practice Guidelines and Case Studies*, Paris, OECD/OECD, PUMA, Public Management, Occasional Papers n.º 20.
- OCDE (1997c), *In search of results: performance management practices*, Paris, OECD/OCDE, PUMA.
- OCDE (1997d), *Issues and developments in public management Survey 1996 -1997*, Paris, OECD/OECD, PUMA, Public Management.
- OCDE (1998), *User Charging for Government Services. Best Practical Guidelines and Case Studies*, Paris, OECD/OECD, PUMA, Public Management, Occasional Papers n.º 22.
- OCDE (1999), *Improving Evaluation Practices Best Practice Guidelines for Evaluation and Background Paper*, Paris, OECD/OCDE, PUMA, Public Management.
- OCDE (2002), *Distributed Public Governance Agencies, Authorities and Other Government Bodies*, Paris, OECD / OCDE.
- OCDE (2010), *Public Administration after “New Public Management”*, Paris, OECD / OCDE.
- Oliveira, Eduardo Sebastião de (1970), “A Função Pública Portuguesa. Estatuto Novo ou Nova Política?”, *Ciências Administrativas*, Ano II (5), pp. 13-64 e Ano II (6), pp. 9-51.
- Oliveira, Rodrigo Esteves (2001), “Os poderes de tutela e de superintendência sobre os institutos públicos” em Moreira, Vital (coord.), *Relatório e Proposta de Lei-Quadro sobre os Institutos Públicos*, Lisboa, Grupo de Trabalho para os Institutos Públicos, Ministério da Reforma do Estado e da Administração Pública.
- Olsen, Johan, P., Guy P. Peters (eds.) (1996), *Lessons from experience. Experimental Learning in Administrative Reforms in Eight Democracies*, Oslo, Scandinavian University Press.
- Onofre, F. Brito, Eduardo Dias Sequeira (1984), “Redimensionamento do campo específico da Administração Pública”, *Revista da Administração Pública*, Ano VII (23), pp. 89-107.
- ONU (1967), *Manuel de L’Établissement des Budgets-Programmes*, New York, Nations Unies.

- Osborne, D., T. Gaebler (1992), *Reinventing Government*, Reading, MA: Addison Wesley, Reading.
- Otero, Paulo (1998), "Vinculação e liberdade de conformação jurídica do Sector Empresarial do Estado", em *Livro Branco do Sector Empresarial do Estado*, Lisboa, Ministério das Finanças.
- Ouda, Hassan, A G (2003), "Accrual accounting in the government sector. Background, Concepts, Benefits and Costs", *Public Fund Digest*, Vol III (2) pp. 52-73.
- Ouda, Hassan, A G (2004), "Basic Requirements Model for Successful Implementation of Accrual Accounting in the Public Sector", *Public Fund Digest*, Vol IV (1), pp.78-79.
- Ouda, Hassan, A G (2005), "Practical and conceptual transition problems of accrual accounting in the public sector" in *Public Fund Digest*, Vol V (2), pp. 40-58.
- Pereira, Ana Paula da Costa, e Tavares, António Fernandes Freitas (2002), "O uso de indicadores de performance na avaliação do ensino superior", *Revista Portuguesa de Administração e Políticas Públicas*, Vol. 3 (1-2), pp. 82-94.
- Pereira, Irina Bettencourt (2009), "Avaliação do desempenho docente e conflitos profissionais: ensaio de um enquadramento e exploração de evidências sobre o caso português", CIES *e-working paper* nº 58/2009. Disponível em: http://www.cies.iscte.pt/wp_eng.jsp
- Pereira, José Manuel Matos (2010 a), *O Ensino Superior em Transição. A auto-reflexão de 2008/09 das Universidades e Politécnicos*, Lisboa, Média XX / Formalpress.
- Pereira, José Manuel Matos (2010 b), "Os docentes e os investigadores face à nova organização da gestão", *Ensino Superior-Revista do SNESup*, 36.
- Pereira, Luís Carlos Bresser (2000), "A reforma gerencial da administração pública brasileira de 1995", em Instituto Nacional de Administração, *Moderna Gestão Pública – dos meios aos resultados*, Oeiras, INA.
- Pereira, Paulo Trigo (1997), "A teoria da escolha pública: uma abordagem neoliberal?", *Análise Social*, XXXII (141), pp. 419-442.
- Pereira, Paulo Trigo (2001), "Governabilidade, grupos de pressão e o papel do Estado", em *A Reforma do Estado em Portugal: problemas e perspectivas*, Actas do 1.º Encontro Nacional de Ciência Política, Lisboa, Editorial Bizâncio.
- Pereira, Paulo Trigo, António Afonso, Manuela Arcanjo, José Carlos Gomes Santos (2005), *Economia e Finanças Públicas*, Lisboa, Escolar Editora.
- Peters, B. Guy (1997a), "Escaping the Joint-Decision Trap: Repetition and Sectoral Politics in the European Union", *West European Politics*, Vol. 2 (4), pp. 22-36.
- Peters, B. Guy (1997b), "Policy Transfers Between Governments: The Case of Administrative Reforms" in *West European Politics*, Vol. 20 (4), pp. 71-88.
- Peters, B. Guy (1999), *Institutional Theory in Political Science. The "New Institutionalism"*, London and New York, Continuum.
- Peters, B. Guy e Pierre, Jon (2001a), "Civil servants and politicians - The changing balance" em Peters, B. Guy e Jon Pierre (eds.), *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*, London, Routledge.
- Peters, B. Guy (2001b), *The Future of Governing*, Second Edition, Revised, Lawrence, Kansas, The University Press of Kansas.

- Peters, B. Guy (2001c), “De mudança em mudança, padrões de reforma administrativa contínua” em Mozzicafreddo, Juan, João Salis Gomes e João S. Batista (orgs.), *Ética e Administração: Como modernizar os serviços públicos?*, Oeiras, Celta.
- Pierre, Jon (2004), “Central agencies in Sweden: a report from Utopia” em Pollit, Christopher e Colin Talbot (eds.), *Unbundled Government. A critical analysis of the global trend to agencies, quangos and contractualisations*, London, Rutledge.
- Pinto, Mário Amoedo (1984), “Compras públicas e política económica”, *Revista da Administração Pública*, Ano VII (23), pp. 69-80.
- Pires, Maria Teresa (1997), “La modernisation administrative au Portugal: le présent et l’avenir”, Claisse, Alain, Marie-Christine Meininger (ed.), *Les politiques de modernisation administrative. Constats et Projects*, Bruxelles, Institut International des Sciences Administratives.
- Pitschas, Rainer (2003), “Reformas da Administração Pública na União Europeia. Porque necessitamos de mais ética no serviço público?” em Mozzicafreddo, Juan, João Salis Gomes, e João S. Batista (orgs), *Ética e Administração: Como modernizar os serviços públicos?*, Oeiras, Celta.
- Pitschas, Rainer (2007), “Gestão do Valor Público”, em Mozzicafreddo, Juan, João Salis Gomes, e João S. Batista, (orgs.), *Interesse Público, Estado e Administração*, Oeiras, Celta Editora.
- Pombeiro, Graça (2000), “O dirigente perante os desafios da modernização e da qualidade”, em Instituto Nacional de Administração, *Moderna Gestão Pública – dos meios aos resultados*, Oeiras, INA.
- Pollitt, Christopher (1990), *Managerialism and Public Services*, Oxford, Basil Blackwell.Go.
- Pollitt, Christopher (2000), “How Do We Know How Good Public Services Are?” em Peters, B. Guy e Donald. J. Savoie (eds.), *Governance in the Twenty – first Century: Revitalizing the Public Service*, Montreal & Kingston, London, Buffalo, Canadian Centre for Management Development, Mc Gill-Queen’s University Press.
- Pollitt, Christopher e Geert Bouckaert (2004), *Public Management Reform, A Comparative Analysis*, Second edition, Oxford, Oxford University Press.
- Pollit. Christopher (2004), “Theoretical overview”, em Pollit, Christopher e Colin Talbot (eds.), *Unbundled Government. A critical analysis of the global trend to agencies, quangos and contractualisations*, London, Rutledge.
- Pollitt, Christopher e Geert Bouckaert (2009), *Continuity and Change in Public Policy and Management*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing.
- Premchand, A. (1983), *Government Budgeting and Expenditure Controls: Theory and Practice*, Washington D.C., International Monetary Fund.
- Premchand, A. (Ed.) (1990), *Government Financial Management: Issues and Country Studies*, Washington D.C., International Monetary Fund.
- Premchand, A. (1995), *Efective Government Accounting*, Washington D.C., International Monetary Fund.
- Presidência da República (2005), *Desafios para Portugal – Seminários da Presidência da República*, Cruz Quebrada, Casa das Letras / Editorial Notícias.
- Pyhrr, Peter A. (1981), *Orçamento base zero: um instrumento administrativo prático para avaliação de despesas*, tradução de José Ricardo Brandão Azevedo (tradução de *Zero-base budgeting: a*

- practical management tool for evaluating expenses*, 1973), Rio de Janeiro, Interciência, São Paulo, editor da Universidade de S, Paulo.
- Recherches (Anon). (1978), “La formation des equipements collectifs”, em Greffe, Xavier, *Économie Publique*, deuxième édition, Paris, Économica (texto colectivo inicialmente publicado em *Recherches*, nº 13 , Dezembro de 1973, pp. 147-174).
- Reed, Mike (1997), *Sociologia da Gestão*, Oeiras, Celta Editora.
- Rego, Guilhermina (2008), *Gestão Empresarial dos Serviços Públicos – Uma Aplicação ao Sector da Saúde*, Porto, Vida Económica – Editorial.
- Ribeiro, Adelino, João Miguel, Luís Pinheiro (1983), “A problemática dos orçamentos-programa – alguns contributos para uma questão actual”, *Revista da Administração Pública*, Ano VI (21), pp. 441-465.
- Ribeiro, Joaquim José Teixeira (1977), *Lições de Finanças Públicas*, Coimbra, Coimbra Editora, Lda.
- Rocha, Carla Sofia (2002), “Do Modelo Gestor ao Modelo de Governação”, *Revista Portuguesa de Administração e Políticas Públicas*, Vol. 3 (1-2), pp. 36-45.
- Rocha, José António Oliveira (1986), *The Portuguese Administrative State*, Tese de doutoramento em Administração Pública, Columbia, University of South Carolina.
- Rocha, J. A Oliveira (1991), *Princípios de Gestão Pública*, Lisboa, Editorial Presença.
- Rocha, J. A. Oliveira (1997), “Estudo e ensino da administração pública em Portugal” in Rocha, J. A. Oliveira (coord.), *A Administração Pública em Portugal*, Braga, Universidade do Minho.
- Rocha, J.A. Oliveira (2000), “Modelos de Gestão Pública”, *Revista Portuguesa de Administração e Políticas Públicas* (2000), Vol. 1 (1), pp. 6-16.
- Rocha, J.A. Oliveira (2001a), *Gestão Pública e Modernização Administrativa*, Oeiras, INA.
- Rocha, J.A. Oliveira (2001b), “Os Institutos Públicos e a Reforma da Administração Pública”, *Revista Portuguesa de Administração e Políticas Públicas* , Vol. 2 (2), pp. 64-70.
- Rocha, J.A. Oliveira (2002), “Modernização das Universidades e Gestão Pública”, *Revista Portuguesa de Administração e Políticas Públicas*, Vol. 3 (1-2), pp. 48-53.
- Rocha, J.A. Oliveira (2006a), *Gestão da Qualidade – Aplicação aos Serviços Públicos*, Lisboa, Escolar Editora.
- Rocha, J.A. Oliveira (2006b), “A licenciatura em Administração Pública: uma história exemplar” em Tavares, António F. (coord.), em *Estudo e ensino da administração pública em Portugal*, Braga, Centro de Estudos de Administração Pública / Escolar Editora.
- Rocha , J.A. Oliveira e Joaquim Filipe Ferraz Esteves de Araújo (2007) “Administrative reform in Portugal: problems and prospects” , *International Review of Administrative Sciences* ; 73 (4), pp.583-596.
- Rodrigues, Carlos, e Correia, A. Damasceno (2001), “O Paradigma do Serviço Público: Crise do Conceito?” *Revista Portuguesa de Administração e Políticas Públicas*, Vol 2 (2), pp. 34-47.
- Rodrigues, Luís A. Carvalho Rodrigues (1984), “A necessidade de desburocratizar”, *Revista da Administração Pública*, Ano VII (25).
- Rodrigues, Maria de Lurdes (1997), *Sociologia das Profissões*, Oeiras, Celta.
- Rodrigues, Maria de Lurdes (2010), *A Escola Pública pode fazer a diferença*, Coimbra, Edições Almedina.

- Rodrigues, Miguel Nuno (2009), “O contributo da avaliação de desempenho para a profissionalização da Administração Pública”, Comunicação (*Powerpoint*) apresentada no 7º Congresso Nacional da Administração Pública: Estado e Administração na Resposta à Crise, Novembro de 2009, INA.
- Romeiro, Raquel de Sousa (2003), “Da contabilidade orçamental unigráfica à contabilidade patrimonial com o POCP – o processo de mudança na perspectiva do fornecedor externo de um sistema de informação.”, em 1º Congresso Nacional da Administração Pública: Os Vectors da Mudança, Oeiras, INA.
- Rosa, M. J., Diana Amado, e Alberto Amaral (2009), “Funding Allocation and Staff Management. A Portuguese Example”, *European Journal of Education*, 44 (1) pp. 127–140.
- Rosenbloom, David, H. (2003), “Reflexões sobre as Reformas Administrativas Federais nos EUA, 1993-2002”, em Mozzicafreddo, Juan, João Salis Gomes e João S. Batista (orgs), *Ética e Administração: Como modernizar os serviços públicos?*, Oeiras, Celta.
- Rousseau, Jean-Jacques (1968), *Do Contrato Social, seguido de Discurso sobre a Origem da Desigualdade entre os Homens*, Lisboa, Portugália.
- Rushforth, David (1992), O papel das instituições públicas na sociedade moderna, em *Modernização do Estado – Instituições Públicas. Que modelos de Gestão?*, Lisboa, CEGE.
- Salgado, Maria da Conceição Santos Cordeiro (1997), “O novo modelo de gestão das escolas secundárias”, em Rocha, J. A. Oliveira (coord.), *A Administração Pública em Portugal*, Braga, Universidade do Minho.
- Salgueiro, Gabriela (1970a), “A Reforma da E.N.A.?” *Ciências Administrativas*, Ano II (6), pp. 73-86.
- Salgueiro, Gabriela (1970b), “Para definição de uma política de pessoal na Administração Pública”, *Ciências Administrativas*, Ano II (6), pp. 37-89.
- Samier, Eugenie (2005a), “Towards Public Administration as a Humanities Discipline: A Humanistic Manifesto”, *Halduskultuur – Administrative culture*, 6, pp. 6-59.
- Samier, Eugenie (2005b), “Towards a Weberian Public Administration: The Infinite Web of History, Values, and Authority Administrative Mentalities”, *Halduskultuur – Administrative culture*, 6, pp. 60-94.
- Santiago, Rui, Fernanda Correia, Orlanda Tavares, Carlos Pimenta (2004), *Um olhar sobre os rankings*, Coimbra, CIPES/Fundação das Universidades Portuguesas.
- Santiago, Rui, António Magalhães, Teresa Carvalho (2005), *O surgimento do managerialismo no sistema de ensino superior português*, Coimbra, CIPES – Fundação das Universidades Portuguesas.
- Santos, Ana Maria Tomás dos (2001), *Os sistemas de informação e a mudança organizacional. O caso da Base de Dados de Recursos Humanos da Administração Pública – BDAP*, Tese de Mestrado em Gestão, Lisboa, ISCTE.
- Santos, Aníbal (1990), “Política de Regulação da Concorrência no Período Pós-Privatização”, em *Política Económica para as Privatizações em Portugal*, Lisboa, Verbo.
- Santos, José Carlos Gomes dos (1995), “A preparação orçamental no caso das receitas públicas”, policopiado.
- Schick, Allen (1996), *The Spirit of Reform: Managing the New Zealand State in a Time of Change*, Wellington, State Services Commission and the Treasury.

- Schick, Allen (1997), *The Changing Role of The Central Budget Office*, OECD Working Papers, Paris, OECD/OCDE.
- Schick, Allen (2002), “Agencies in Search of Principles”, em OCDE, *Distributed Public Governance Agencies, Authorities and Other Government Bodies*, Paris, OECD / OCDE.
- Scott, John (1995), *Sociological Theory Contemporary Debates*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing.
- Secretariado para a Modernização Administrativa (1987), *A administração e o público. Algumas ideias e sugestões para o seu atendimento*, Lisboa, Secretariado para a Modernização Administrativa.
- Secretariado para a Modernização Administrativa (1991), *Novo Sistema Retributivo da Função Pública (Relatório de Execução)*, Lisboa, Secretariado para a Modernização Administrativa.
- Secretariado para a Modernização Administrativa (1992), *Administração Pública e Qualidade*, Lisboa, Secretariado para a Modernização Administrativa.
- Secretariado para a Modernização Administrativa (1995), *Indicadores e Padrões de Qualidade*, Lisboa, Secretariado para a Modernização Administrativa.
- Secretariado para a Modernização Administrativa (1996), *Plano e Relatório de Actividades, Instrumentos de apoio*, Lisboa, Secretariado para a Modernização Administrativa.
- Secretariado para a Modernização Administrativa (1997), *Os Direitos do Cidadão Face à Administração Pública*, Lisboa, Secretariado para a Modernização Administrativa.
- SEDES (Sem data), “Histórico das Direcções”. Disponível em www.sedes.pt.
- Sequeira, Eduardo (2001), « Regime Financeiro e Patrimonial dos Institutos Públicos », em Moreira , Vital (coord.), *Relatório e Proposta de Lei-Quadro sobre os Institutos Públicos*, Lisboa, Grupo de Trabalho para os Institutos Públicos, Ministério da Reforma do Estado e da Administração Pública.
- Silva, António Manuel Barbosa (1991), « As Tecnologias da Informação na Reforma da Contabilidade Pública », *Informação e Informática*, Ano V (8), pp. 11-13.
- Silva, J. J. Fraústo da (1992), “Administração Pública – mitos e realidades”, em *Modernização do Estado – Instituições Públicas. Que modelos de Gestão?*, Lisboa, CEGE.
- Silva, Manuel Carvalho da (2007), *Trabalho e Sindicalização em Tempo de Globalização: reflexões e propostas*, Lisboa, Círculo de Leitores.
- Silveira, Paula e Trindade, Nelson (1992), *A Gestão na Administração Pública, Usos e Costumes, Manias e Anomalias*, Lisboa, Editorial Presença.
- Silvestre, Hugo Consciência (2010), *Gestão Pública – Modelos de Prestação no Serviço Público*, Lisboa, Escolar Editora.
- Simões, Fernando Pereira (1971), “Balanço do Estado por Variações Patrimoniais (Sua aplicação à gerência de 1970)”, em *Balanço da Tesouraria do Estado (Sua aplicação à gerência de 1970) pelo Chefe de Repartição Luís das Neves Álvares e Balanço do Estado por Variações Patrimoniais (Sua aplicação à gerência de 1970) pelo Chefe de Secção Fernando Pereira Simões*, Lisboa, Direcção-Geral da Contabilidade Pública.
- Simões, Jorge Abreu (2002), “Parcerias público-privadas no sector da saúde”, em Instituto Nacional de Administração, *A reinvenção da função publica: da burocracia à gestão*, Oeiras, INA.
- Simon, Herbert A. (1976), *Administrative Behavior*, third edition (primeira edição de 1945), New York, Free Press.

- Simon, Herbert A. , Donald. W. Smithburg e, Victor A. Thompson (1991), *Public Administration*. (primeira edição de 1950), New Brunswick, Transaction.
- Smullen, Amanda (2004), “Lost in translation? Shifting interpretations of the concept of ‘agency’: the Dutch case”, em Pollit, Christopher e Colin Talbot (eds.), *Unbundled Government. A critical analysis of the global trend to agencies, quangos and contractualisations*, London, Rutledge.
- Sousa, Ana Filipa Patrão Costa de (2006), *A estrutura organizacional e o tipo de gestão na qualidade e satisfação do cidadão no funcionamento do serviço público*, Dissertação de Mestrado em Administração e Políticas Públicas pelo ISCTE, Policopiado.
- Sousa, Jorge Silva e (1992), “A reforma da administração financeira do Estado. Contribuição para um novo modelo de gestão pública”, em *Modernização do Estado – Instituições Públicas. Que modelos de Gestão?*, Lisboa, CEGE.
- Sousa, Marcelo Rebelo de (1991), *A Administração dos Cidadãos in I Congresso Nacional de Modernização Administrativa*, Lisboa, SMA.
- Sousa, Marcelo Rebelo de (1992), *A natureza jurídica da Universidade*, Mem Martins, Europa América.
- Sousa, Marcelo Rebelo de (2006), “Prefácio”, em Tavares; António F. (coord.) (2006), *Estudo e ensino da administração pública em Portugal*.
- Stiglitz, Joseph E (1988), *Economics of the Public Sector*, second edition. New York, London, W.W. Norton & Company.
- Stoleroff, Alan (2007), “The revolution in the public services sector in Portugal: with or without the unions”, em *Transfer – European Review of Labour and Research*, vol. 13 (4) pp. 631-652.
- Stoleroff, Alan, e Irina Bettencourt Pereira (2007), “The reform of the Portuguese public administration: the evolution of negotiation and conflict between unions and governments”, em *Actas do 8th European Congress of the International Industrial Relations Association*, 3-6 de Setembro de 2007, Manchester, IIRA.
- Stoleroff, A., e Irina Bettencourt Pereira (2008a), “Teachers unions and the transformation of employment relations in public education in Portugal”, em *Transfer – European Review of Labour and Research*, vol. 14 (2), pp. 313-332.
- Stoleroff A., e Irina Bettencourt Pereira (2008b), “The reform of management and careers in the Portuguese public educational system: responses of teachers and their unions”, em *Actas do First Forum of Sociology, International Sociological Association (ISA)*, Barcelona, 5-8 de Setembro.
- Stoleroff, Alan e Tiago Correia (2008), “A empresarialização do sector hospitalar público português: a desregulação do mercado de trabalho médico e os desafios sindicais para a sua re-regulação”, CIES *e-working paper* nº 47/2008, Disponível em http://www.cies.iscte.pt/wp_eng.jsp.
- Talbot, Colin (2001), “Os instrumentos para a mudança. Novos modelos estruturais”, em Instituto Nacional de Administração, *A Administração Pública no limiar do século XXI: os grandes desafios*, Oeiras, INA.
- Talbot, Colin (2004), “The Agency idea: sometimes old, sometimes new, sometimes borrowed, sometimes untrue”, em Pollit, Christopher e Colin Talbot (eds.), *Unbundled Government. A critical analysis of the global trend to agencies, quangos and contractualisations*, London, Rutledge, Oeiras, INA.

- Tavares; António F. (coord.) (2006), *Estudo e ensino da administração pública em Portugal*, Braga, Centro de Estudos de Administração Pública / Escolar Editora.
- Tavares, José F.F. (2000), “As responsabilidades na gestão pública – seu enquadramento” , comunicação apresentada no Seminário *As responsabilidades na Gestão Pública*, Centro Cultural de Belém, 17 de Março de 2000.
- Tavares, José F.F. (2003), “Gestão pública, cidadania e cultura de responsabilidade” em Mozzicafreddo, Juan, João Salis Gomes, e João S. Batista (orgs), *Ética e Administração: Como modernizar os serviços públicos?*, Oeiras, Celta.
- Tavares, José F.F. (2007), “A ponderação de interesses na gestão pública versus gestão privada” em Mozzicafreddo, Juan, Gomes, João Salis e João S. Batista (org.) (2007), *Interesse Público, Estado e Administração*, Oeiras, Celta Editora.
- Teixeira, Carla Cardoso (2003), “Atitude dos funcionários face à modernização da Administração Pública” em Mozzicafreddo, Juan, João Salis Gomes e João S. Batista (orgs), *Ética e Administração: Como modernizar os serviços públicos?*, Oeiras, Celta.
- Teixeira, Carla Cardoso (2009), *Administração pública e Política: os limites da coexistência*, Tese de doutoramento em Sociologia, Lisboa, ISCTE.
- Teixeira, Pedro, Ben Jongbloed, Alberto Amaral, David Dill (2004a), “Introduction”, em *Markets in Higher Education. Rhetoric or reality?* (Higher Academic Dynamics, Vol 6), Dordrecht / Boston/ London Kluwer Academic Publishers.
- Teixeira, Pedro, Maria João Rosa , Alberto AmaraL, (2004b), “Is there a Higher Education Market in Portugal?”, em *Markets in Higher Education. Rhetoric or reality?* (Higher Academic Dynamics, Vol 6), Dordrecht / Boston /London Kluwer Academic Publishers.
- Teles, António da Silva (1981), “O assalariamento na Administração Pública”, *Revista da Administração Pública*, Ano IV (13), pp. 387-400.
- Thiel, Sandra Van (2004), “Quangos in Dutch government”, em Pollit, Christopher e Colin Talbot (eds.), *Unbundled Government. A critical analysis of the global trend to agencies, quangos and contractualisations*, London, Rutledge.
- Toonen, A. J. (2001), “The comparative dimension of administrative reform. Creating open villages and redesigning the politics of administration” em Peters, B. Guy e Jon Pierre (eds.), *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*, London, Routledge.
- Torres, Maria do Rosário (2003), “Em busca da avaliação de políticas: algumas razões possíveis para a sua incipiência entre nós”, em *1º Congresso Nacional da Administração Pública: Os Vectors da Mudança*, Oeiras, INA.
- Tomé, Artur Galvão Teles, Pessoa de Amorim, Vital Moreira (2001), “O universo dos institutos públicos em Portugal”, em Moreira, Vital (coord.), *Relatório e Proposta de Lei-Quadro sobre os Institutos Públicos*, Lisboa, Grupo de Trabalho para os Institutos Públicos, Ministério da Reforma do Estado e da Administração Pública.
- Tomé, Artur Galvão Teles (2001), “Os institutos públicos do Ministério da Saúde” em Moreira, Vital (coord.) *Relatório e Proposta de Lei-Quadro sobre os Institutos Públicos*, Lisboa, Grupo de Trabalho para os Institutos Públicos, Ministério da Reforma do Estado e da Administração Pública.
- Tribunal de Contas (1999), *Manual de Auditoria e Procedimentos*, Volume I.

- Wagner, Richard E. (2007), *Fiscal sociology and the theory of public finance: an exploratory essay*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing.
- Weber, Luc (1978), *L'Analyse Économique des Dépenses Publiques*, Paris, Presses Universitaires de France.
- Vale, Maria de Lurdes (coord.), Diogo Carlos Santos, João Cristóvão Baptista, Rui Marques Simões, Rui Pedro Antunes, Sónia Simões (2011), *O Estado a que o Estado chegou*, Lisboa, Diário de Notícias / Gradiva.
- Valério, Nuno (1994), *As Finanças Públicas Portuguesas entre as duas guerras mundiais*, Lisboa, Edições Cosmos.
- Varão, A. Proença (1976), *Financiamento do Investimento na Indústria. Proposta de política para um banco de desenvolvimento*, Lisboa, Banco de Fomento Nacional.
- Vidigal, Luís (2000), “Manifesto contra a burocracia electrónica: novas tecnologias para uma nova reforma do Estado”, em Instituto Nacional de Administração, *Moderna Gestão Pública – dos meios aos resultados*, Oeiras, INA.
- Vidigal, Luís (2002), “Pessoas e tecnologia: o desafio da administração pública electrónica”, in Instituto Nacional de Administração, *A reinvenção da função pública: da burocracia à gestão*, Oeiras, INA.
- Vieira, Lopes (1982), “Protecção social da função pública na perspectiva de um sistema de segurança social unificado”, *Revista da Administração Pública*, Ano V (16), pp. 245 – 290 e (17), pp. 427-484.
- Vieira, Renato Paulo Marinhelane de Campos (2008), *A adopção do POCP nos Serviços e Fundos Autónomos: (r)evolução ou harmonização?* Tese de Mestrado em Contabilidade e Finanças, Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra. Disponível em: <https://estudogeral.sib.uc.pt/handle/10316/11408>.
- Viegas, José Manuel Leite (1996), *Nacionalizações e privatizações: elites e cultura política na história recente de Portugal*. Lisboa: Celta Editora (resulta da edição da tese de doutoramento em Sociologia *Elites e cultura política: nacionalizações e privatizações no processo político português*), Lisboa, ISCTE).
- Viegas, José Manuel Leite, Sérgio Faria, e Susana Santos (2010), “Envolvimento associativo e mobilização cívica. O caso português em perspectiva comparativa e evolutiva, em Viegas, José Manuel Leite, Susana Santos, Sérgio Faria (orgs.), *A Qualidade da Democracia em Debate. Deliberação, representação e participação políticas em Portugal e Espanha*, Lisboa, Mundos Sociais.
- Xavier, Alberto (1973), “A Administração Pública e a Economia Contratual”, *Ciências Administrativas*, Ano V (17), pp. 9-33.

FONTES

I – Legislação e jurisprudência

Por ordem cronológica.

Decreto com força de lei nº 16 667, de 27 de Março de 1929

Cria, anexa à Caixa Geral de Depósitos, Crédito e Previdência, a Caixa Nacional de Previdência, a cargo da qual ficam todos os serviços de aposentações, reformas, montepios e outros auxílios semelhantes ao funcionalismo que por lei lhe forem expressamente confiados.

Decreto com força de lei nº 16 669, de 27 de Março de 1929

Regula as aposentações dos empregados públicos, cria a Caixa Geral de Aposentações e estabelece o quadro do seu pessoal.

Decreto nº 18 113 de 20 de Março de 1930

Regula a acção e as atribuições dos directores e conselhos escolares das escolas de ensino primário infantil e primário elementar.

Decreto nº 18 235, de 22 de Abril de 1930

Regula o exercício das funções dos reitores e vice-reitores dos liceus.

Decreto nº 18 717, de 27 de Julho de 1930

Aprova o Estatuto da Instrução Universitária.

Decreto-Lei nº 23 565, de 14 de Fevereiro de 1934

Classifica os bens do domínio público e privado do Estado para efeito da organização do cadastro, estabelece normas para se fazer a avaliação destes bens e impõe aos organismos que os têm na sua posse ou superintendência a obrigação de fornecer à Direcção Geral da Contabilidade Pública os elementos de que ela carecer para esse fim.

Decreto nº 24 124, de 30 de Junho de 1934

Regula a cobrança das receitas e fixa as despesas do Estado para o ano económico de 1934-1935.

Decreto-Lei nº 24 208, de 27 de Julho de 1934

Remodela a lei orgânica da Administração Geral do Pôrto de Lisboa.

Decreto nº 24 437, de 29 de Agosto de 1934

Regula os trabalhos que ficam pertencendo à Imprensa Nacional de Lisboa.

Decreto-Lei nº 26 115, de 23 de Novembro de 1935

Promulga a reforma de vencimentos do funcionalismo civil.

Decreto-Lei nº 26 334, de 4 de Fevereiro de 1936

Regula a concessão de licenças sem perda de salário e fixa os abonos por motivo de doença aos assalariados do Estado.

Decreto-Lei nº 27 424, de 31 de Dezembro de 1936

Aprova o Código Administrativo.

Lei nº 1 911, de 23 de Maio de 1935

Cria o Instituto Nacional de Estatística e extingue a Direcção Geral de Estatística.

Lei nº 1 914, de 24 de Maio de 1935

Promulga as bases relativas à reconstituição económica.

Lei nº 1 994, de 13 de Abril de 1943

Promulga várias disposições relativas à nacionalização de capitais.

Lei nº 2 002, de 26 de Dezembro de 1944

Promulga a electrificação do País.

Lei nº 2 005, de 14 de Março de 1945

Promulga as bases a que deve obedecer o fomento e reorganização industrial.

Lei nº 2 020, de 19 de Março de 1947

Promulga as bases relativas à reorganização dos estabelecimentos fabris dependentes do Ministério [da Guerra].

Decreto-Lei nº 36 501, de 9 de Setembro de 1947

Constitui o Fundo de fomento industrial e o Fundo de abastecimento.

Decreto-Lei nº 36 976, de 20 de Julho de 1948

Promulga a lei orgânica da Administração Geral do Porto de Lisboa.

Decreto-Lei nº 36 935, de 24 de Junho de 1948

Cria, no Ministério, a Inspeção Geral dos Produtos Agrícolas e Industriais e define as suas atribuições - Desdobra em duas a actual Repartição dos Serviços de Fiscalização e transfere para a referida Inspeção Geral a 3.ª Repartição da Direcção Geral das Indústrias (Serviço de Pesos e Medidas) e a Comissão Técnica dos Métodos Químico Analíticos - Extingue a Inspeção Geral das Indústrias e Comércio Agrícolas - Revoga o artigo 83.º do Decreto-Lei n.º 27207, na parte que se refere à citada Comissão Técnica, e os artigos 84.º a 86.º do mesmo diploma.

Decreto-Lei nº 36 976, de 20 de Julho de 1948

Promulga a lei orgânica da Administração Geral do Porto de Lisboa.

Decreto-Lei nº 37 303, de 12 de Fevereiro de 1949

Atribui personalidade jurídica e autonomia financeira ao Fundo de abastecimento, criado pelo Decreto-Lei nº 36 501.

Lei nº 2 035, de 30 de Julho de 1949

Promulga as bases da exploração portuária.

Decreto-Lei nº 37 724, de 2 de Janeiro de 1950

Autoriza o Governo a realizar, nas condições e termos dos acordos estabelecidos, as operações de crédito necessárias à utilização da quota que, pela Economic Cooperation Administration, seja atribuída a Portugal no plano de ajuda americana à Europa - Designa a forma de administração e contabilização das referidas operações.

Decreto-Lei nº 37 853, de 20 de Junho de 1950

Permite ao Fundo de Fomento Nacional, precedendo aprovação do Ministro das Finanças, usar das formas de financiamento mais apropriadas para a subscrição ou compra de acções, tomada de obrigações e contratos de empréstimos - Introduce alterações no Decreto-Lei n.º 37724, que autoriza o Governo a realizar as operações de crédito necessárias à utilização da quota atribuída a Portugal no plano de ajuda americana à Europa.

Decreto-Lei nº 38 246, de 9 de Maio de 1951

Estabelece as bases em que o Ministro das Comunicações contratará com a Companhia dos Caminhos de Ferro Portugueses a substituição do arrendamento das linhas férreas do Estado e de todas as concessões existentes pela concessão única prevista na Lei n.º 2008.

Decreto nº 38 503, de 12 de Novembro de 1951

Manda adoptar nos serviços públicos vários preceitos quanto a organização e técnica, por forma a proporcionar o máximo de rendimento com o mínimo dispêndio - Cria no Ministério uma Comissão Central de Inquérito e Estudo da Eficiência dos Serviços Públicos.

Lei nº 2 050, de 27 de Dezembro de 1951

Autoriza o Governo a arrecadar durante o ano de 1952 as contribuições e impostos e demais rendimentos e recursos do Estado, de harmonia com os princípios e as leis aplicáveis, e a empregar o respectivo produto no ano - Mantém em vigor no referido pagamento das despesas legalmente inscritas no Orçamento Geral do Estado respeitante ao mesmo ano os artigos 13.º, 14.º e 16.º da Lei n.º 2038.

Decreto-Lei nº 38 801, de 25 de Junho de 1952

Incumbe a Inspeção-Geral dos Produtos Agrícolas e Industriais, por intermédio da Repartição da Normalização, de centralizar a orientação de toda a actividade relativa à normalização - Alarga a constituição do Conselho de Normalização e cria o Centro de Normalização - Revoga os artigos 8.º e 38.º do Decreto-Lei n.º 36935.

Lei nº 2 059, de 29 de Dezembro de 1952

Autoriza o Governo a arrecadar durante o ano de 1953 as contribuições e impostos e demais rendimentos e recursos do Estado, de harmonia com os princípios e as leis aplicáveis, e a empregar o respectivo produto no pagamento das despesas legalmente inscritas no Orçamento Geral do Estado respeitante ao mesmo ano. Mantém em vigor no citado ano os artigos 13.º, 14.º e 16.º da Lei n.º 2038 e o artigo 8.º do Decreto n.º 38586.

Decreto-Lei nº 40 833, de 29 de Outubro de 1956

Regula a participação do Estado, por meio de administradores nomeados pelo Governo, na administração das sociedades de que seja accionista ou em que tenha participação de lucros ou das que exploram actividades em regime de exclusivo ou com benefício ou privilégio não previstos em lei geral.

Decreto nº 41 287 de 23 de Setembro de 1957

Institui a Corporação da Lavoura.

Decreto nº 41 288 de 23 de Setembro de 1957

Institui a Corporação dos Transportes e Turismo.

Decreto nº 41 289 de 23 de Setembro de 1957

Institui a Corporação do Crédito e Seguros.

Decreto nº 41 290 de 23 de Setembro de 1957

Institui a Corporação da Pesca e Conservas.

Decreto-Lei nº 41 383, de 22 de Novembro de 1957

Cria a Secretaria-Geral da Presidência do Conselho.

Decreto-Lei nº 41 825, de 13 de Agosto de 1958

Cria o Ministério da Saúde e Assistência e remodela a orgânica de vários Ministérios.

Decreto nº 41 875 de 23 de Setembro de 1958

Institui a Corporação da Indústria.

Decreto nº 41 876 de 23 de Setembro de 1958

Institui a Corporação do Comércio.

Decreto-Lei nº 41 957, de 13 de Novembro de 1958

Determina que o Governo promova a constituição de um banco de investimento denominado «Banco de Fomento Nacional», destinado a realizar, na metrópole e no ultramar, as operações previstas no presente diploma.

Decreto nº 42 523 de 23 de Setembro de 1959

Institui a Corporação da Imprensa e Artes Gráficas.

Decreto nº 42 524 de 23 de Setembro de 1959

Institui a Corporação dos Espectáculos.

Decreto-Lei nº 42 800, de 11 de Janeiro de 1960

Insera disposições destinadas a simplificar os métodos do trabalho burocrático e melhorar a eficiência dos serviços públicos.

Decreto-Lei nº 43 825, de 27 de Julho de 1961

Promulga a lei orgânica do Laboratório Nacional de Engenharia Civil - Revoga determinadas disposições legislativas.

Decreto-Lei nº 44 652, de 27 de Outubro de 1962

Promulga disposições destinadas a fomentar o crescimento económico e social dos territórios e regiões menos desenvolvidos do espaço português - Introduce alterações na orgânica dos Conselhos de Ministros especializados que têm a seu cargo os problemas económicos e dos serviços que na Presidência do Conselho asseguram o funcionamento daqueles Conselhos.

Decreto-Lei nº 45 002, de 27 de Abril de 1963

Cria a Assistência na Doença aos Servidores Cíveis do Estado (A. D. S. E.), destinada a promover gradualmente a prestação de assistência em todas as formas de doença aos serventuários dos serviços cíveis do Estado, incluindo os dotados de autonomia administrativa e financeira).

Decreto-Lei nº 46 301, de 27 de Abril de 1965

Estabelece o regime financeiro dos serviços e instituições que visam actividades de natureza hospitalar - Revoga o Decreto-Lei n.º 39805.

Decreto-Lei nº 46 668, de 15 de Novembro de 1965

Permite que as instituições particulares que exerçam actividades de natureza hospitalar, referidas no n.º 2 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 46301, criem serviços de utilização comum, em ordem a obter o melhor rendimento económico.

Decreto-Lei nº 47 137, de 5 de Agosto de 1966

Permite ao Governo determinar a extinção dos estudos em curso para a Reforma Administrativa e concede, a título transitório, a todos os servidores do Estado, cíveis e militares, em serviço no continente e ilhas adjacentes, um subsídio eventual de custo de vida sobre os vencimentos referidos no artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 42046 e legislação complementar.

Decreto-Lei nº 47 627, de 7 de Abril de 1967

Promulga a lei orgânica do Laboratório Nacional de Engenharia Civil - Considera revogadas determinadas disposições do Decreto-Lei n.º 43825.

Decreto-Lei nº 47 743, de 2 de Junho de 1967

Promulga a Lei Orgânica do Ministério [do Ultramar].

Decreto-Lei nº 48 058, de 23 de Novembro de 1967

Cria na Presidência do Conselho o Secretariado da Reforma Administrativa, cuja incumbência e atribuições são definidas no presente diploma.

Decreto-Lei nº 48 357, de 27 de Abril de 1968

Promulga o Estatuto Hospitalar.

Decreto nº 48 358, de 27 de Abril de 1968

Aprova o Regulamento Geral dos Hospitais.

Decreto-Lei nº 48 498, de 24 de Julho de 1968

Introduz modificações nos quadros do pessoal e na orgânica dos serviços do Ministério [das Obras públicas].

Decreto-Lei nº 49 031, de 27 de Maio de 1969

Revê alguns aspectos do regime jurídico dos servidores do Estado, nomeadamente relativos ao limite de idade para provimento de cargos públicos, a faltas e licenças dos funcionários e assalariados, à elevação do montante do subsídio por morte e à contagem de tempo de serviço para efeitos de aposentação - Torna extensivo ao pessoal que presta serviço aos governos civis, administrações dos bairros e autarquias locais, bem como aos agentes do Ministério Público junto das auditorias administrativas, com determinadas adaptações, o regime estabelecido no presente decreto-lei, com excepção do disposto no seu artigo 12º.

Decreto-Lei nº 49 368, de 10 de Novembro de 1969

Determina que a partir de 1 de Janeiro de 1970 a Administração-Geral dos Correios, Telégrafos e Telefones passe a constituir uma empresa pública do Estado, denominada «Correios e Telecomunicações de Portugal», regida pelo estatuto anexo ao presente decreto-lei, e introduz alterações ao Estatuto dos Telefones de Lisboa e Porto, anexo ao Decreto-Lei n.º 48007).

Decreto-Lei nº 132/70, de 30 de Março

Define o regime para recrutamento de pessoal qualificado para o exercício de funções docentes e de investigação no ensino superior.

Decreto-Lei nº 385/70, de 18 de Agosto

Determina que seja integrado nas pensões de aposentação, reforma e invalidez fixadas com base nas remunerações em vigor anteriormente a 1 de Janeiro de 1970 o subsídio eventual de custo de vida estabelecido no Decreto-Lei n.º 48039 e aumenta de 20 por cento as pensões assim reintegradas.

Decreto-Lei nº 622/70, de 18 de Dezembro

Determina a fusão do Secretariado da Reforma Administrativa com a Secretaria-Geral da Presidência do Conselho e reorganiza os serviços deste último departamento - Revoga os Decretos-Leis n.os 28671 e 41383.

Decreto-Lei nº 307/71, de 15 de Julho

Aprova o estatuto legal da Universidade Católica Portuguesa.

Decreto-Lei nº 408/71, de 27 de Setembro

Promulga a Lei Orgânica do Ministério da Educação Nacional.

Decreto-Lei nº 413/71, de 27 de Setembro

Promulga a Organização do Ministério da Saúde e Assistência - Revoga determinadas disposições legislativas.

Decreto-Lei nº 498/72, de 9 de Novembro

Promulga o Estatuto da Aposentação.

Decreto-Lei nº 142/73, de 31 de Março

Aprova o Estatuto das Pensões de Sobrevivência.

Decreto-Lei nº 265/73, de 29 de Maio

Cria, na Presidência do Conselho, o Secretariado da Administração Pública.

Decreto nº 269/73, de 30 de Maio

Regulamenta o Secretariado da Administração Pública.

Decreto-Lei nº 402/73, de 11 de Agosto

Cria novas Universidades, Institutos Politécnicos e Escolas Normais Superiores, define o regime das suas comissões instaladoras e adopta providências destinadas a assegurarem o recrutamento e a formação do pessoal necessário para o início das respectivas actividades.

Decreto-Lei nº 632/73, de 28 de Novembro

Reorganiza os serviços da Secretaria de Estado da Indústria.

Decreto-Lei nº 668/73, de 17 de Dezembro

Determina que seja cometido a uma empresa pública o serviço público de abastecimento de água na região de Lisboa quando cessar o regime de concessão actualmente em vigor, e incumbe uma comissão do acompanhamento da gestão do serviço público durante o último ano da concessão.

Decreto-Lei nº 126/74, de 30 de Março

Regula a organização e gestão dos programas autónomos previstos na Lei de Meios de 1974.

Decreto-Lei nº 268/74, de 21 de Junho

Promove a aplicação ao funcionalismo público e administrativo, com as necessárias adaptações, das providências relativas à fixação de salário um mínimo e ao ajustamento das pensões de aposentação.

Decreto-Lei nº 372/74, de 20 de Agosto

Fixa novas remunerações aos servidores civis do Estado e aumenta as pensões de aposentação, de reforma e de invalidez.

Portaria nº 547/74, de 30 de Agosto

Cria o Programa Autónomo do Desenvolvimento Agro-Pecuário (PADAP) e define os seus objectivos, competência e normas de administração.

Portaria nº 548/74, de 30 de Agosto

Cria o Programa Autónomo do Desenvolvimento Pecuário dos Açores (PPA) e define os seus objectivos, competência e normas de administração.

Decreto-Lei nº 553-A/74, de 30 de Outubro

Constitui e manda entrar em funcionamento, a partir de 30 de Outubro de 1974, a Empresa Pública das Águas de Lisboa (EPAL).

Portaria nº 710/74, de 2 de Novembro

Cria o Programa Autónomo para Desenvolvimento da Província de Trás-os-Montes, abreviadamente designado por Programa de Trás-os-Montes (PTM), que se destina a promover o desenvolvimento agrícola, pecuário e florestal da mesma província.

Decreto-Lei nº 656/74, de 23 de Novembro

Define as linhas gerais de política e gestão de pessoal da função pública.

Decreto-Lei nº 691/74, de 5 de Dezembro

Cria o Quadro Geral de Adidos.

Decreto-Lei nº 735-A/74, de 21 de Dezembro

Regula os órgãos de gestão dos estabelecimentos oficiais dos ensinos preparatório e secundário.

Decreto-Lei nº 745/74, de 27 de Dezembro

Introduz alterações na redacção do Decreto-Lei n.º 265/73, que aprova a Lei Orgânica do Secretariado da Administração Pública.

Decreto-Lei nº 746/74, de 27 de Dezembro

Reorganiza a Secretaria-Geral e institui vários serviços no Ministério da Administração Interna.

Extingue vários organismos do mesmo Ministério.

Decreto-Lei nº 747/74, de 27 de Dezembro

Cria no Ministério da Administração Interna os cargos de Secretário de Estado da Administração Regional e Local e de Secretário de Estado da Administração Pública. Extingue o cargo de Subsecretário de Estado da Administração Interna.

Decreto-Lei nº 806/74, de 31 de Dezembro

Estabelece normas relativas à colocação dos trabalhadores da administração central, local e regional, incluindo os dos serviços municipalizados e das federações de municípios, cujos lugares foram extintos em virtude da extinção ou reorganização dos serviços.

Decreto-Lei nº 146/75, de 21 de Março

Estabelece várias disposições sobre os funcionários públicos ou administrativos com provimento definitivo colocados em lugares vagos com diferente provimento.

Decreto-Lei nº 215-B/75, de 30 de Abril

Regula o exercício da liberdade sindical por parte dos trabalhadores - Revoga a legislação sobre associações sindicais, nomeadamente a que vincula os trabalhadores não sindicalizados ao pagamento obrigatório de quotas, ressalvado o disposto no n.º 4 do artigo 16.º do presente diploma - Revoga as normas relativas à representação profissional contidas na regulamentação das Casas do Povo e respectivas federações e das Casas dos Pescadores.

Decreto-Lei nº 294/75, de 16 de Junho

Garante uma remuneração mínima mensal de 4000\$00 aos trabalhadores da função pública e adopta outras providências relativas aos mesmos trabalhadores

Decreto-Lei nº 385/75, de 22 de Julho

Introduz alterações no Decreto-Lei nº 656/74, que definiu as linhas gerais de política e gestão de pessoal da função pública.

Decreto-Lei nº 487/75, de 4 de Setembro

Permite a integração dos requisitados ao Fundo de Desemprego em lugares dos quadros dos organismos em que prestam serviço.

Decreto-Lei nº 707/75, de 19 de Dezembro

Providencia sobre o destino do pessoal que prestava serviço nas corporações e estabelece as regras a que deverá obedecer a integração do mencionado pessoal no regime geral do funcionalismo público.

Decreto-Lei nº 260/76, de 8 de Abril

Estabelece as bases gerais das empresas públicas.

Decreto-Lei nº 294/76, de 24 de Abril
Cria o quadro geral de adidos e redefine a composição e funcionamento da Comissão Interministerial de Gestão de Pessoal.

Decreto-Lei nº 330/76, de 7 de Maio
Estabelece a concessão de diuturnidades aos trabalhadores da função pública.

Decreto-Lei nº 496/76, de 26 de Junho
Estabelece normas relativas à fixação do capital estatutário das empresas públicas.

Decreto-Lei nº 585/76, de 22 de Julho
Estabelece as normas a que fica sujeita a actividade financeira dos fundos autónomos e dos organismos dotados de autonomia administrativa e financeira.

Decreto-Lei nº 601/76, de 23 de Julho
Estabelece normas relativas à criação de números clausus nas Faculdades de Medicina.

Decreto-Lei nº 769-A/76, de 23 de Outubro
Estabelece a regulamentação da gestão das escolas.

Decreto-Lei nº 781-A/76, de 28 de Outubro
Estabelece a gestão democrática dos estabelecimentos de ensino superior

Decreto-Lei nº 819/76, de 12 de Novembro
Estabelece normas relativas à colocação dos trabalhadores da administração central, local e regional, incluindo os dos serviços municipalizados e das federações de municípios, cujos lugares foram extintos em virtude da extinção ou reorganização dos serviços.

Decreto-Lei nº 831/76, de 25 de Novembro
Aprova o Estatuto do Gestor Público.

Decreto-Lei 47/77, de 7 de Fevereiro
Aprova o Plano Oficial de Contabilidade para as empresas.

Decreto-Lei nº 67/77, de 6 de Maio
Dá nova redacção ao n.º 1 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 769-B/76, de 23 de Outubro (comissões científicas interuniversitárias).

Decreto-Lei nº 129/77, de 27 de Abril
Aprova a Lei Orgânica Hospitalar.

Decreto Regulamentar nº 30/77, de 20 de Maio
Aprova o Regulamento dos Órgãos de Gestão e Direcção dos Hospitais

Lei nº 47/77, de 8 de Julho
Ratificação, com emendas, do Decreto-Lei n.º 923/76, de 31 de Dezembro, que estabelece os novos vencimentos dos trabalhadores da função pública.

Decreto-Lei nº 344/77, de 19 de Agosto
Cria o Instituto Financeiro de Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas (IFADAP).

Decreto-Lei nº 348/77, de 24 de Agosto
Aprova o novo Código de Investimentos Estrangeiros.

Decreto Regulamentar nº 52/77, de 24 de Agosto
Aprova o Estatuto do Instituto do Investimento Estrangeiro.

Lei nº 64/77 de 26 de Agosto
Aprova o enquadramento do Orçamento Geral do Estado.

Lei nº 65/77 de 26 de Agosto
Aprova o direito à greve.

Decreto-Lei nº 264/78, de 30 de Agosto
Introduz alterações ao Decreto-Lei n.º 585/76, de 22 de Julho, que regula a actividade financeira dos fundos e serviços autónomos.

Decreto-Lei nº 361/78, de 27 de Novembro
Cria o Instituto Nacional de Pilotagem dos Portos.

Decreto-Lei 455/78, de 30 de Dezembro
Aprova o Plano de Contas para o Sistema Bancário.

Portaria n.º 193/79, de 21 de Abril
Actualiza as condições de trabalho dos trabalhadores das instituições de previdência.

Decreto-Lei nº 107/79, de 2 de Maio
Cria o Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas.

Decreto-Lei nº 124/79, de 10 de Maio
Integra na função pública os trabalhadores dos Serviços Médicos-Sociais.

Decreto-Lei nº 160/79, de 30 de Maio
Cria, na dependência do Primeiro-Ministro, o Instituto Nacional de Administração (INA).

Decreto-Lei nº 191-A/79, de 25 de Junho
Altera o Estatuto da Aposentação.

Decreto-Lei nº 191-B/79, de 25 de Junho
Altera o Estatuto das Pensões de Sobrevivência.

Decreto-Lei nº 191-C/79, de 25 de Junho
Reestruturação de carreiras e correcção de anomalias .

Decreto-Lei nº 191-D/79, de 25 de Junho
Aprova o Estatuto Disciplinar dos Funcionários e Agentes da Administração Central, Regional e Local.

Decreto-Lei nº 191-E/79, de 26 de Junho
Estabelece disposições reguladoras da reversão do vencimento de exercício.

Decreto-Lei nº 191-F/79, de 26 de Junho
Estabelece o regime jurídico e condições de exercício das funções de direcção e chefia.

Lei nº 9/79, de 19 de Março
Relativa às bases do ensino particular e cooperativo.

Lei nº 56/79, de 15 de Setembro
Serviço Nacional de Saúde.

Lei nº 65/79, de 4 de Outubro
Liberdade do ensino

Decreto-Lei nº 448/79, de 13 de Novembro
Aprova o Estatuto da Carreira Docente Universitária.

Decreto-Lei nº 507/79, de 24 de Dezembro.
Cria a Central de Compras do Estado.

Decreto-Lei nº 509/79, de 24 de Dezembro
Aprova o orçamento de programas destinado à construção naval ligada às pescas.

Decreto-Lei nº 519-D1/79, de 29 de Dezembro
Aprova a Lei Orgânica do Laboratório Nacional de Engenharia Civil (LNEC).

Decreto-Lei nº 35/80, de 14 de Março
Estabelece medidas quanto à admissão de pessoal na função pública.

Decreto-Lei nº 66/80, de 9 de Abril
Define as normas inerentes à estrutura departamental do ensino superior universitário.

Decreto Regulamentar nº 57/80, de 10 de Outubro
Regulamenta a classificação de serviço na função pública.

Decreto-Lei nº 525/80, de 5 de Novembro
Estabelece normas relativas ao controle da actividade financeira dos serviços e fundos autónomos e do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social.

Decreto-Lei nº 553/80, de 21 de Novembro
Aprova o Estatuto do Ensino Particular e Cooperativo.

Decreto-Lei nº 140/81, de 30 de Maio
Limita a apresentação de novas leis orgânicas e estabelece limites mais rigorosos para a revisão das já publicadas. Estabelece várias medidas relativas à admissão de pessoal na função pública.

Decreto-Lei nº 185/81 de 1 de Julho
Aprova o Estatuto da Carreira do Pessoal Docente do Ensino Superior Politécnico.

Decreto-Lei nº 35/82, de 4 de Fevereiro
Dá por findo o regime de instalação das novas universidades criadas pelo Decreto-Lei n.º 402/73, de 11 de Agosto.

Decreto-Lei nº 163/82, de 10 de Maio
Sistema de Informação para Gestão de Pessoal na Função Pública.

Decreto-Lei nº 164/82, de 10 de Maio
Incentivos para a fixação ou deslocação de funcionários para a periferia.

Decreto-Lei nº 165/82, de 10 de Maio
Implementa um sistema de gestão previsional conducente à criação e reorganização de serviços, quadros e carreiras de pessoal e introduz novas concepções de mobilidade interdepartamental e interprofissional.

Decreto-Lei nº 166/82, de 10 de Maio
Define os condicionalismos que podem dar origem à constituição e gestão de efectivos excedentários da função pública e os critérios a que deverão obedecer a sua gestão e recolocação.

Decreto-Lei nº 168/82, de 10 de Maio
Institucionaliza uma via de formação profissionalizante que faculte o acesso aos funcionários e agentes que optem por ela a categoria para que não possuam as habilitações literárias estabelecidas legalmente.

Decreto-Lei nº 170/82, de 10 de Maio
Introduz alterações na estrutura orgânica do Ministério da Reforma Administrativa.

Decreto-Lei nº 171/82, de 10 de Maio
Estabelece os princípios gerais informadores do recrutamento e selecção de pessoal dos quadros dos serviços e organismos da administração central.

Decreto-Lei nº 188/82, de 17 de Maio
Confere às universidades do Estado mecanismos legais e administrativos adequados, em matéria de gestão administrativa e financeira.

Decreto-Lei nº 217/82, de 31 de Maio
Cria o Fundo de Apoio ao Investimento para a Habitação (FAIH).

Decreto-Lei nº 278/82, de 20 de Julho
Estabelece normas quanto à integração de pessoal da segurança social no regime jurídico da função pública.

Decreto-Lei nº 330/82, de 18 de Agosto
Transforma o Instituto das Participações do Estado (IPE), E. P., em sociedade anónima de capitais públicos, passando a denominar-se IPE - Investimentos e Participações de Estado, S. A. R. L..

Decreto-Lei nº 459/82, de 26 de Novembro
Estabelece normas sobre serviços e fundos autónomos.

Decreto-Lei nº 464/82, de 9 de Dezembro
Aprova o estatuto dos gestores públicos.

Lei nº 40/83, de 13 de Dezembro
Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado.

Decreto-Lei nº 139/83, de 28 de Março
Extingue o serviço médico na periferia e altera o Decreto-Lei n.º 310/82, de 3 de Agosto (regula as carreiras médicas).

Decreto Regulamentar nº 44-B/83, de 1 de Junho
Revê o regime de classificação de serviço na função pública.

Decreto-Lei nº 261/83, de 16 de Junho
Estabelece normas sobre a integração do pessoal dos serviços municipalizados no quadro geral administrativo.

Decreto-Lei nº 29/84, de 20 de Janeiro
Introduz alterações ao Decreto-Lei n.º 260/76, de 8 de Abril, que estabelece as bases gerais das empresas públicas

Decreto-Lei nº 41/84, de 3 de Fevereiro
Simplifica o processo de apresentação e apreciação de diplomas relacionados com estruturas orgânicas e quadros de pessoal e aprova instrumentos de mobilidade nos serviços da Administração Pública).

Decreto-Lei nº 42/84, de 3 de Fevereiro
Extingue em 30 de Junho de 1984 o quadro geral de adidos, criado pelo Decreto-Lei n.º 294/76, de 24 de Abril.

Decreto-Lei nº 43/84, de 3 de Fevereiro
Define os condicionalismos que podem dar origem à constituição de excedentes de funcionários e agentes da função pública e os critérios a que deverão obedecer a sua gestão e recolocação.
Revoga o Decreto-Lei n.º 167/82, de 10 de Maio.

Decreto-Lei nº 44/84, de 3 de Fevereiro
Define os princípios gerais enformadores do recrutamento e selecção de pessoal e do processo de concurso na função pública.

Decreto-Lei nº 45/84, de 3 de Fevereiro

Define um conjunto de medidas relativas à atribuição de subsídio de deslocação e incentivos para a fixação na periferia do pessoal da função pública.

Decreto-Lei nº 45-A/84, de 3 de Fevereiro

Regulamenta o direito de negociação dos trabalhadores da Administração Pública.

Lei 28/84, de 14 de Agosto

Da Segurança Social.

Decreto-Lei nº 323/84, de 9 de Outubro

Define as competências dos reitores das universidades e institutos universitários.

Resolução do Conselho de Ministros nº 2/85, publicada em 12 de Janeiro

Cria uma Comissão Interministerial para a Reestruturação da Administração Pública, abreviadamente CIRAP, composta pelo Ministro da Justiça, que assegurará a sua coordenação, pelo Secretário de Estado da Administração Pública e pelo Secretário de Estado do Orçamento.

Decreto-Lei nº 13/85, de 15 de Janeiro

Cria no Instituto Nacional de Administração o curso de Administração, com índole profissionalizante, a nível de pós-graduação.

Resolução do Conselho de Ministros nº 13/85, de 14 de Março

Dá nova redacção ao n.º 1 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 2/85, que cria a Comissão Interministerial para a Reestruturação da Administração Pública (CIRAP).

Lei nº 1/85, de 23 de Janeiro

Lei quadro das leis de programação militar.

Decreto-Lei nº 99/85, de 8 de Abril

Cria o Secretariado Permanente para as Empresas Públicas e aprova o respectivo Estatuto.

Decreto-Lei nº 100-A/85, de 8 de Abril

Estabelece normas a que deve obedecer a criação de comissões, grupos de trabalho ou outras estruturas de missão que imperiosamente seja necessário constituir e extingue várias comissões, conselhos, gabinetes, grupos de trabalho e outros organismos da Administração Pública cujos objectivos se encontram esgotados ou já estão desactivados.

Decreto-Lei nº 116/85, de 19 de Abril

Permite a aposentação voluntária dos funcionários e agentes que possuam 36 anos de serviço, independentemente da respectiva idade e de submissão a junta médica.

Decreto-Lei nº 154/85, de 9 de Maio

Regulamenta o disposto no n.º 2 do artigo 36.º do Código da Estrada, que torna obrigatória a inspecção periódica dos veículos automóveis e reboques, desde que matriculados.

Decreto-Lei nº 210/85, de 27 de Junho

Determina a extinção e fusão de diversos serviços e organismos da administração central.

Decreto-Lei nº 247/85, de 12 de Julho

Aprova o novo Estatuto do Instituto do Emprego e Formação Profissional. Revoga o Decreto-Lei n.º 193/82, de 20 de Maio, e derroga todas as disposições do Decreto-Lei n.º 519-A2/79, de 29 de Dezembro, contrárias ao presente diploma.

Decreto-Lei nº 248/85, de 15 de Julho

Reestrutura as carreiras da função pública. Revoga o Decreto-Lei n.º 191-C/79, de 25 de Junho.

Decreto-Lei nº 280/85, de 22 de Julho

Estabelece o regime dos contratos de trabalho a prazo na Administração Pública.

Lei nº 141/85, de 14 de Novembro

Balanço Social.

Decreto-Lei nº 203/86, de 23 de Julho

Estabelece as atribuições e competências do Secretariado para a Modernização Administrativa.

Decreto-Lei nº 6/87, de 27 de Janeiro

Alterações às disposições relativas ao regime de dedicação exclusiva nas carreiras docentes universitária e do ensino superior politécnico e de investigação científica.

Resolução do Conselho de Ministros nº 34/87, publicada em 8 de Julho

Aprova o esquema tipo de planos e relatórios anuais dos serviços e organismos da Administração Pública central.

Decreto-Lei nº 145/87, de 24 de Março

Estabelece disposições quanto à fixação dos sistemas retributivos das carreiras docente universitária e docente do ensino superior politécnico.

Decreto-Lei nº 19/88, de 21 de Janeiro

Aprova a lei de gestão hospitalar.

Decreto Regulamentar nº 3/88, de 22 de Janeiro

Introduz alterações substanciais no domínio dos órgãos e do funcionamento global do hospital, bem como quanto à estrutura dos serviços.

Decreto-Lei nº 24/88, de 29 de Janeiro

Aprova o Plano de Contas das Instituições de Segurança Social (PCISS).

Decreto-Lei nº 68/88, de 3 de Março

Regulamenta a carreira de investigação científica a aplicar a todos os serviços e organismos de investigação científica.

Decreto-Lei nº 147/88, de 27 de Abril

Altera a redacção de um artigo do Estatuto da Carreira Docente Universitária referente ao sistema remuneratório.

Lei nº 108/88, de 24 de Setembro

Autonomia das Universidades.

Decreto-Lei nº 43/89, de 3 de Fevereiro

Estabelece o regime jurídico de autonomia das escolas oficiais dos 2.º e 3.º ciclos do ensino básico e do ensino secundário.

Decreto-Lei nº 184/89, de 2 de Junho

Estabelece princípios gerais de salários e gestão de pessoal da função pública .

Decreto-Lei nº 283/89, de 23 de Agosto

Estabelece o regime jurídico de autonomia das escolas oficiais dos 2.º e 3.º ciclos do ensino básico e do ensino secundário.

Decreto-Lei nº 323/89, de 26 de Setembro

Revê o Estatuto do Pessoal Dirigente da Função Pública.

Decreto-Lei nº 352/89, de 13 de Outubro

Estabelece o regime das inspecções periódicas de veículos, define as bases gerais da concessão do serviço de inspecções periódicas obrigatórias e revoga o Decreto-Lei n.º 154/85, de 9 de Maio.

Decreto-Lei nº 353-A/89, de 16 de Outubro

Estabelece regras sobre o estatuto remuneratório dos funcionários e agentes da Administração Pública e a estrutura das remunerações base das carreiras e categorias nele contempladas.

Decreto-Lei nº 408/89, de 21 de Novembro

Define o estatuto remuneratório do pessoal docente universitário, do pessoal docente do ensino superior politécnico e do pessoal de investigação científica.

Decreto-Lei nº 427/89, de 7 de Dezembro

Define o regime de constituição, modificação e extinção da relação jurídica de emprego na Administração Pública.

Lei nº 8/90, de 20 de Fevereiro

Bases da contabilidade pública.

Lei nº 10/90, de 17 de Março

Lei de Bases do Sistema de Transportes Terrestres.

Lei nº 48/90, de 24 de Agosto

Lei de Bases da Saúde.

Lei nº 54/90, de 5 de Setembro

Estatuto e autonomia dos estabelecimentos de ensino superior politécnico.

Lei nº 58/90, de 7 de Setembro

Regime da actividade de televisão.

Decreto-Lei nº 295/90, de 21 de Setembro

Integra o pessoal oriundo dos Serviços Médico-Sociais no regime jurídico da função pública.

Decreto-Lei nº 27/91, de 11 de Janeiro

Autoriza as instituições universitárias a celebrar contratos de trabalho a termo certo.

Decreto-Lei nº 33/91, de 16 de Janeiro

Aprova as bases de concessão, em regime de serviço público, e construção das respectivas infra-estruturas, de redes de distribuição de gás natural.

Lei nº 6/91, de 20 de Fevereiro

Enquadramento do Orçamento do Estado.

Decreto-Lei nº 172/91, de 10 de Maio

Aprova o regime jurídico de direcção, administração e gestão escolar.

Decreto-Lei nº 333/91, de 6 de Setembro

Aprova as bases de concessão das redes de distribuição de gás natural na Região de Lisboa.

Decreto-Lei nº 442/91, de 15 de Novembro

Aprova o Código do Procedimento Administrativo.

Decreto-Lei nº 9/92, de 22 de Janeiro

Altera o regime do balanço social das empresas, aprovado pela Lei n.º 141/85, de 14 de Novembro.

Decreto-Lei nº 155/92, de 28 de Julho

Estabelece o regime da administração financeira do Estado.

Decreto-Lei nº 219/92, de 15 de Outubro
Aprova o estatuto da carreira de investigação científica.

Decreto-Lei nº 247/92, de 7 de Dezembro
Racionaliza o emprego de recursos humanos na Administração Pública.

Decreto-Lei nº 254/92, de 20 de Novembro
Estabelece o novo regime das inspecções periódicas de veículos.

Decreto-Lei nº 11/93, de 15 de Janeiro
Aprova o Estatuto do Serviço Nacional de Saúde.

Decreto-Lei nº 133/93, de 26 de Abril
Aprova a Lei Orgânica do Ministério da Educação.

Decreto-Lei nº 274-C/93, de 5 de Novembro
Aprova as bases da concessão do serviço público de importação de gás natural e do seu transporte e fornecimento através da rede de alta pressão.

Decreto-Lei nº 379/93, de 5 de Novembro
Permite o acesso de capitais privados às actividades económicas de captação, tratamento e rejeição de efluentes e recolha e tratamento de resíduos sólidos.

Decreto-Lei nº 294/94, de 16 de Novembro
Estabelece o regime jurídico da concessão de exploração e gestão dos sistemas multimunicipais de tratamento de resíduos sólidos urbanos.

Lei nº 39-B/94, de 27 de Dezembro
Orçamento do Estado para 1994.

Decreto-Lei nº 182/95, de 27 de Julho
Estabelece as bases da organização do Sistema Eléctrico Nacional (SEN).

Decreto-Lei nº 187/95, de 27 de Julho
Cria a Entidade Reguladora do Sector Eléctrico.

Decreto-Lei nº 6/96, de 31 de Janeiro
Altera o Código do Procedimento Administrativo.

Decreto-Lei nº 22/96, de 20 de Março
Integra no regime jurídico da função pública os trabalhadores das casas de cultura da juventude.

Decreto-Lei nº 81-A/96, de 21 de Junho
Prorroga até 30 de Abril de 1997 os contratos a termo certo que comprovadamente visem a satisfação de necessidades permanentes dos serviços.

Decreto-Lei nº 160/96, de 4 de Setembro
Aprova os Estatutos do Instituto de Gestão do Crédito Público.

Decreto-Lei nº 190/96, de 9 de Outubro
Regulamenta a elaboração do balanço social na Administração Pública.

Decreto-Lei nº 76/97, de 3 de Abril
Estabelece os termos em que se opera a integração no regime jurídico da função pública do pessoal do antigo Hospital do Trabalho.

Decreto-Lei nº 13/97, de 17 de Janeiro
Cria na Direcção-Geral da Administração Pública o Departamento de Reclassificação, Reconversão e Colocação de Pessoal.

Decreto-Lei nº 104/97, de 29 de Abril
Cria a Rede Ferroviária Nacional - REFER, E. P., abreviadamente designada por REFER, E. P..

Lei nº 13/97, de 23 de Maio
Revê o Estatuto do Pessoal Dirigente.

Decreto-Lei nº 14/97, de 7 de Julho
Extingue o quadro de efectivos interdepartamentais.

Decreto-Lei nº 195/97, de 31 de Julho
Define o processo dos prazos para a regularização das situações do pessoal da administração central, regional e local.

Decreto-Lei nº 232/97, de 3 de Setembro
Aprova o Plano Oficial de Contabilidade Pública.

Decreto-Lei nº 251/97, de 26 de Novembro
Aprova o novo Estatuto do Instituto de Seguros de Portugal.

Decreto-Lei nº 68/98, de 20 de Março
Aprova a orgânica da Comissão de Normalização Contabilística da Administração Pública.

Decreto-Lei nº 115-A/98, de 4 de Maio
Aprova o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário, bem como dos respectivos agrupamentos.

Lei nº 23/98, de 26 de Maio
Estabelece o regime de negociação colectiva e a participação dos trabalhadores da Administração Pública em regime de direito público.

Lei nº 25/98, de 26 de Maio
Altera o Decreto-Lei n.º 184/89, de 2 de Junho (estabelece princípios gerais de salários e gestão de pessoal da função pública).

Decreto-Lei nº 219/98, de 17 de Julho
Estabelece os termos em que se opera a integração no regime jurídico da função pública do pessoal da Casa do Desporto do Porto.

Lei nº 58/98, de 18 de Agosto
Lei das Empresas Municipais, Intermunicipais e Regionais.

Decreto-Lei nº 274/98, de 5 de Setembro
Altera o Decreto-Lei n.º 116/92, de 26 de Junho, estabelecendo o regime de concessão directa pelo Estado no troço de linha ferroviária designado por Eixo Norte-Sul.

Decreto-Lei nº 84/99, de 19 de Março
Assegura a liberdade sindical dos trabalhadores da Administração Pública e regula o seu exercício.

Decreto-Lei nº 135/99, de 22 de Abril
Define os princípios gerais de acção a que devem obedecer os serviços e organismos da Administração Pública na sua actuação face ao cidadão, bem como reúne de uma forma sistematizada as normas vigentes no contexto da modernização administrativa.

Decreto-Lei nº 166-A/99, de 13 de Maio
Cria o Sistema de Qualidade em Serviços Públicos (SQSP).

Decreto-Lei nº 191/99, de 5 de Junho
Aprova o regime da tesouraria do Estado.

Decreto-Lei nº 493/99, de 18 de Novembro

Regulariza situações especiais estabelecendo medidas complementares de integração de pessoal e de descongestionamento de efectivos, indispensáveis ao completo esvaziamento do quadro de efectivos interdepartamentais (QEI), e aperfeiçoa e simplifica os procedimentos de gestão e colocação do pessoal em situação de inactividade.

Decreto-Lei nº 535/99, de 13 de Dezembro

Estabelece o regime de colocação dos funcionários integrados em serviços e organismos que sejam objecto de extinção, fusão ou reestruturação.

Decreto-Lei nº 558/99, de 17 de Dezembro

Estabelece o regime jurídico do sector empresarial do Estado e das empresas públicas.

Portaria 794/2000, de 30 de Maio

Aprova o Plano Oficial de Contabilidade Pública para o Sector da Educação (POC - Educação).

Lei 17/2000, de 8 de Agosto

Aprova as bases gerais do sistema de solidariedade e de segurança social.

Lei nº 26/2000, de 23 de Agosto

Aprova a organização e ordenamento do ensino superior.

Portaria nº 898/2000, de 20 de Setembro

Aprova o Plano Oficial de Contabilidade do Ministério da Saúde (POCMS).

Decreto-Lei nº 269/2000, de 4 de Novembro

Aprova a Lei Orgânica do Ministério da Reforma do Estado e da Administração Pública.

Decreto-Lei nº 316-A/2000, de 7 de Dezembro

Aprova os Estatutos do Instituto de Solidariedade e Segurança Social.

Decreto-Lei nº 12/2002, de 25 de Janeiro

Aprova o Plano Oficial de Contabilidade das Instituições do Sistema de Solidariedade e de Segurança Social.

Decreto-Lei nº 39/2002, de 26 de Fevereiro

Aprova nova forma de designação dos órgãos de direcção técnica dos estabelecimentos hospitalares e dos centros de saúde, altera a composição dos conselhos técnicos dos hospitais e flexibiliza a contratação de bens e serviços pelos hospitais

Decreto-Lei nº 185/2002, de 20 de Agosto

Define o regime jurídico das parcerias em saúde com gestão e financiamentos privados.

Decreto-Lei nº 193/2002, de 25 de Setembro

Estabelece o regime de colocação e de afectação do pessoal integrado nos serviços e organismos que sejam objecto de extinção, fusão ou reestruturação, no uso da autorização legislativa concedida pela Lei n.º 16-A/2002, de 31 de Maio.

Lei nº 27/2002, de 8 de Novembro

Aprova o novo regime jurídico da gestão hospitalar e procede à primeira alteração à Lei n.º 48/90, de 24 de Agosto.

Lei nº 32/2002, de 20 de Dezembro

Aprova as bases da segurança social.

Lei nº 1/2003, de 6 de Janeiro

Aprova o Regime Jurídico do Desenvolvimento e da Qualidade do Ensino Superior.

Resolução do Conselho de Ministros nº 95/2003, publicada em 30 de Julho
Aprova as linhas de orientação da reforma da Administração Pública.

Resolução do Conselho de Ministros nº 96/2003, publicada em 30 de Julho
Nomeia o encarregado de missão para o acompanhamento das várias etapas da reforma da
Administração Pública, no cumprimento das linhas de orientação definidas pelo Governo, e cria o
Conselho Consultivo da Reforma.

Lei nº 99/2003, de 27 de Agosto
Aprova o Código do Trabalho.

Decreto-Lei nº 86/2003, de 26 de Abril
Define normas especiais aplicáveis às parcerias público-privadas.

Decreto-Lei nº 286/2003, de 20 de Agosto
Cria o sistema multimunicipal de saneamento de águas residuais da península de Setúbal, para
recolha, tratamento e rejeição de efluentes dos municípios de Alcochete, Barreiro, Moita, Montijo,
Palmela, Seixal, Sesimbra e Setúbal.

Decreto-Lei nº 309/2003, de 10 de Dezembro
Cria a Entidade Reguladora da Saúde.

Lei nº 2/2004, de 15 de Janeiro
Aprova o estatuto do pessoal dirigente dos serviços e organismos da administração central, regional e
local do Estado.

Lei nº 3/2004, de 15 de Janeiro
Aprova a Lei-Quadro dos Institutos Públicos.

Lei nº 4/2004, de 15 de Janeiro
Estabelece os princípios e normas a que deve obedecer a organização da administração directa do
Estado.

Lei nº 10/2004, de 22 de Março
Cria o sistema integrado de avaliação do desempenho da Administração Pública.

Resolução do Conselho de Ministros nº 53/2004, publicada em 21 de Abril
Aprova a operacionalização da reforma da Administração Pública, áreas de actuação e metodologias
de aplicação.

Lei nº 23/2004, de 22 de Junho
Aprova o regime jurídico do contrato individual de trabalho da Administração Pública.

Lei nº 35/2004, de 29 de Julho
Regulamenta a Lei n.º 99/2003, de 27 de Agosto, que aprovou o Código do Trabalho.

Lei nº 48/2004, de 24 de Agosto
Terceira alteração à Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto (lei de enquadramento orçamental).

Decreto-Lei nº 239/2004, de 21 de Dezembro
Transforma o IEP - Instituto das Estradas de Portugal em entidade pública empresarial, que adopta a
denominação EP - Estradas de Portugal, E. P. E..

Decreto-Lei nº 57/2005, de 4 de Março
Estabelece as normas de execução do Orçamento do Estado para 2005.

Resolução do Conselho de Ministros nº 124/2005, publicada em 21 de Abril

Determina a reestruturação da administração central do Estado, estabelecendo os seus objectivos, princípios, programas e metodologia.

Lei nº 51/2005, de 30 de Agosto

Estabelece regras para as nomeações dos altos cargos dirigentes da Administração Pública.

Resolução do Conselho de Ministros nº 183/2005, publicada em 28 de Novembro

Aprova o Programa Nacional de Acção para o Crescimento e o Emprego 2005-2008.

Lei nº 60/2005, de 29 de Dezembro

Estabelece mecanismos de convergência do regime de protecção social da função pública com o regime geral da segurança social no que respeita às condições de aposentação e cálculo das pensões.

Lei nº 9/2006, de 20 de Março

Altera o Código do Trabalho, aprovado pela Lei n.º 99/2003, de 27 de Agosto, e a respectiva regulamentação, aprovada pela Lei n.º 35/2004, de 29 de Julho, em matérias relativas a negociação e contratação colectiva.

Lei nº 53/2006, de 7 de Dezembro

Estabelece o regime comum de mobilidade entre serviços dos funcionários e agentes da Administração Pública visando o seu aproveitamento racional.

.Decreto-Lei nº 25/2007, de 7 de Fevereiro

Cria a Empresa de Gestão Partilhada de Recursos da Administração Pública, E. P. E., e aprova os respectivos estatutos.

Decreto-Lei nº 37/2007, de 19 de Fevereiro

Cria a Agência Nacional de Compras Públicas, E. P. E., e aprova os respectivos estatutos.

Decreto-Lei nº 41/2007, de 21 de Fevereiro

Cria a Parque Escolar, E. P. E., e aprova os respectivos estatutos.

Lei nº 38/2007, de 16 de Agosto

Aprova o regime jurídico da avaliação do ensino superior.

Lei nº 62/2007, de 10 de Setembro

Regime jurídico das instituições de ensino superior.

Lei nº 66-B/2007, de 28 de Dezembro

Estabelece o sistema integrado de gestão e avaliação de desempenho da Administração Pública.

Decreto-Lei nº 71/2007, de 27 de Março

Aprova o novo estatuto do gestor público e revoga o Decreto-Lei n.º 464/82, de 9 de Dezembro.

Decreto-Lei nº 105/2007, de 3 de Abril

Procede à terceira alteração à Lei n.º 3/2004, de 15 de Janeiro, que aprova a lei quadro dos institutos públicos e procede à terceira alteração à Lei n.º 4/2004, de 15 de Janeiro, que estabelece os princípios e normas a que deve obedecer a organização da administração directa do Estado.

Decreto-Lei nº 147/2007, de 27 de Abril

Aprova a orgânica do Instituto da Mobilidade e dos Transportes Terrestres, I. P..

Decreto-Lei nº 369/2007, de 5 de Novembro

Cria a Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior e aprova os respectivos estatutos.

Decreto-Lei nº 374/2007, de 11 de Julho

Transforma a E. P. - Estradas de Portugal, E. P. E., em sociedade anónima de capitais exclusivamente públicos, passando a designar-se por EP - Estradas de Portugal, S. A..

Lei nº 11/2008, de 20 de Fevereiro

Procede à primeira alteração à Lei n.º 53/2006, de 7 de Dezembro, que torna extensivo o regime de mobilidade especial aos trabalhadores com contrato individual de trabalho, procede à vigésima sexta alteração ao Decreto-Lei n.º 498/72, de 9 de Dezembro, que consagra o Estatuto da Aposentação, procede à segunda alteração à Lei n.º 60/2005, de 29 de Dezembro, procede à primeira alteração à Lei n.º 52/2007, de 31 de Agosto, e cria a protecção no desemprego de trabalhadores da Administração Pública.

Lei nº 12-A/2008, de 27 de Fevereiro

Estabelece os regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas.

Decreto-Lei nº 75/2008, de 22 de Abril

Aprova o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário.

Decreto-Lei nº 121/2008, de 11 de Julho

Extingue carreiras e categorias cujos trabalhadores transitam para as carreiras gerais.

Lei nº 64-A/2008, de 31 de Dezembro

Orçamento do Estado para 2009

Portaria nº 1553-C/2008, de 31 de Dezembro

Aprova a tabela remuneratória única dos trabalhadores que exercem funções públicas, contendo o número de níveis remuneratórios e o montante pecuniário correspondente a cada um e actualiza os índices 100 de todas as escalas salariais.

Lei nº 4/2009, de 29 de Janeiro

Define a protecção social dos trabalhadores que exercem funções públicas.

Lei nº 7/2009, de 12 de Fevereiro

Aprova a revisão do Código do Trabalho.

Decreto-Lei nº 158/2009, de 13 de Julho

Aprova o Sistema de Normalização Contabilística e revoga o Plano Oficial de Contabilidade, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 47/77, de 7 de Fevereiro.

Decreto-Lei nº 176/2009, de 4 de Agosto

Estabelece o regime da carreira dos médicos nas entidades públicas empresariais e nas parcerias em saúde, bem como os respectivos requisitos de habilitação profissional e percurso de progressão profissional e de diferenciação técnico-científica.

Decreto-Lei nº 177/2009, de 4 de Agosto

Estabelece o regime da carreira especial médica, bem como os respectivos requisitos de habilitação profissional.

Decreto-Lei nº 205/2009, de 31 de Agosto

Procede à alteração do Estatuto da Carreira Docente Universitária, aprovado pelo Decreto-Lei nº 448/79, de 13 de Novembro.

Decreto-Lei nº 207/2009, de 31 de Agosto

Procede à alteração do Estatuto da Carreira do Pessoal Docente do Ensino Superior Politécnico, aprovado pelo Decreto-Lei nº 185/81, de 1 de Julho.

Decreto-Lei nº 247/2009 de 22 de Setembro

Estabelece o regime da carreira de enfermagem nas entidades públicas empresariais e nas parcerias em saúde, bem como os respectivos requisitos de habilitação profissional e percurso de progressão profissional e de diferenciação técnico-científica.

Decreto-Lei nº 248/2009 de 22 de Setembro

Estabelece o regime da carreira especial de enfermagem, bem como os respectivos requisitos de habilitação profissional.

Acórdão nº 3/2010, do Tribunal Constitucional, publicado em 2 de Fevereiro

Não declara a inconstitucionalidade de normas relativas ao regime legal de aposentação dos trabalhadores da Administração Pública.

Acórdão nº 154/2010, do Tribunal Constitucional, publicado em 7 de Maio

Não declara a inconstitucionalidade das normas constantes dos artigos 10.º, 20.º, 21.º, n.º 1, 88.º, n.º 4, e 109.º, n.os 1 a 4, da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, que estabelece os regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas.

Lei 7/2010, de 13 de Maio

Primeira alteração, por apreciação parlamentar, ao Decreto-Lei nº 207/2009, que procede à alteração do Estatuto da Carreira do Pessoal Docente do Ensino Superior Politécnico.

Lei 8/2010, de 13 de Maio

Primeira alteração, por apreciação parlamentar, ao Decreto-Lei nº 205/2009, de 31 de Agosto que procede à alteração do Estatuto da Carreira Docente Universitária.

Decreto-Lei nº 122/2010, de 11 de Novembro

Estabelece o número de posições remuneratórias das categorias da carreira especial de enfermagem, identifica os respectivos níveis da tabela remuneratória única e procede à primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 247/2009, de 22 de Setembro, e ao Decreto-Lei n.º 248/2009, de 22 de Setembro.

Lei nº 55-A/2010, de 31 de Dezembro

Orçamento do Estado para 2011.

Resolução do Conselho de Ministros nº 45/2011, publicada em 10 de Novembro

Aprova o Plano Estratégico dos Transportes para o horizonte 2011-2015.

Lei nº 61/2011, de 7 de Dezembro

Procede à sétima alteração à Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, aprovada pela Lei nº 98/97, de 28 de Junho.

Lei nº 64-B/2011, de 30 de Dezembro

Orçamento do Estado para 2012.

Lei nº 64-C/2011, de 30 de Dezembro

Aprova a estratégia e os procedimentos a adoptar no âmbito da lei de enquadramento orçamental, bem como a calendarização para a respectiva implementação até 2015.

II – Documentação oficial

Estão apenas indicados os documentos que no todo ou em parte foram selecionados, em versão impressa, fotocopiada ou digital, como nosso material de trabalho

A - Programas eleitorais e programas do Governo

Programa eleitoral do PSD para as legislativas de 2002 *on line*.

Partido Socialista. Bases Programáticas. Partido Socialista. Legislativas 2005 *on line*.

Programa do X Governo Constitucional. Apresentação e debate (1986). Lisboa: Assembleia da República.

Programa do XI Governo Constitucional. Apresentação e debate (1987). Lisboa: Assembleia da República.

Programa do XII Governo Constitucional. Apresentação e debate (1992). Lisboa: Assembleia da República.

Programa do XIII Governo Constitucional. Apresentação e debate (1996). Lisboa: Assembleia da República.

Programa do XIV Governo Constitucional – edição *on line*, Presidência do Conselho de Ministros, www.pcm.pt.

Programa do XV Governo Constitucional (2002). Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.

Programa do XVIII Governo Constitucional (2011). Por *download*.

B - Grandes Opções do Plano, planos e programas

Governos de Cavaco Silva:

GOP para 1985, 1986, 1988, 1989-1992 e 1989, 1990, 1991, 1992, 1993, 1994 e 1995.

PCEDDED - Programa de Correção Estrutural do Déficit Externo e do Desemprego (1987).

Governos de António Guterres:

GOP para 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001 e 2002.

Governos de Durão Barroso + Santana Lopes:

GOP para 2003, 2004 e 2005.

Governos de José Sócrates:

GOP para 2005-2009, 2007, 2008, 2009, 2010-2013.

PNACE – Programa Nacional de Acção para o Crescimento e o Emprego 2005-2008 (2005).

C – Projectos legislativos

Proposta de Lei nº 89/IX. Aprova o estatuto do pessoal dirigente dos serviços e organismos da Administração Central, Regional e Local do Estado.

Proposta de Lei nº 90/IX. Aprova a Lei-Quadro dos Institutos Públicos.

Proposta de Lei nº 91/IX. Estabelece os princípios e normas a que deve obedecer a organização da administração directa do Estado.

Proposta de Lei nº 100/IX. Aprova o Regime Jurídico do Contrato Individual de Trabalho na Administração Pública.

Proposta de Lei nº 101/IX. Cria o sistema integrado de avaliação de desempenho da Administração Pública.

Projecto de Lei nº 345/IX (PS). Aprova o regime de gestão contratualizada nos serviços da Administração Pública.

Projecto de Lei nº 346/IX (PS). Aprova a Lei-Quadro sobre autoridades reguladoras independentes nos domínios económico e financeiro.

Projecto de Lei nº 347/IX (PS). Estabelece o estatuto do pessoal dirigente da Administração Pública.

Projecto de Lei nº 348/IX (PS). Aprova a Lei-Quadro dos Institutos Públicos Integrantes da Administração do Estado.

Projecto de Lei nº 349/IX (PS). Estabelece os princípios e normas a que deverá obedecer a organização dos serviços da Administração Directa do Estado.

Projecto de Lei nº 436/XI (BE). Estabelece o processo de orçamentação de Base Zero para o ano de 2012.

Projecto de Lei nº 513/XI (PSD). Estabelece o processo de orçamentação de base zero e cria o registo nacional dos serviços do Estado de todo o sector público administrativo.

Relatório da Proposta de Lei do Orçamento do Estado para 2001.

Relatório da Proposta de Lei do Orçamento do Estado para 2012.

D – Acordos colectivos de trabalho e regulamentos internos de órgãos e serviços

Direcção-Geral da Administração do Emprego Público (DGAEP) – Relações colectivas de trabalho. www.dgap.gov.pt/rct/index.htm

Sindicato Nacional do Ensino Superior (SNESup) – Regulamentos de instituições do ensino superior - <http://www.snesup.pt/cgi-bin/getinfos.pl?EkZZkkppZkOXAYVXsU>

E – Quadros de Avaliação e Responsabilização

De todos os organismos do Ministérios das Finanças de 2008 a 2010, com os respectivos relatórios de actividades, colocados *on line*.

F - Relatórios de actividade e balanços sociais

Estão apenas indicados os relatórios de actividades e balanços sociais de institutos públicos quase empresariais relativos ao ano de 2005 que foram recebidos na sequência de solicitação formulada no âmbito do projecto de investigação, sendo que em alguns casos se recebeu apenas indicação da localização na INTERNET.

Administração do Porto de Lisboa, SA (2006). *Relatório e Contas 2005*.

Administração do Porto de Sines, S A (2006). *Relatório e Contas 2005. Balanço Social 2005.*

ANACOM – Autoridade Nacional de Comunicações (2006). *Relatório e Contas 2005.*

Administração dos Portos de Setúbal e Sesimbra, S A (2006). *Relatório e Contas 2005. Balanço Social 2005.*

Banco de Portugal (2006). *Relatório e Contas 2005.*

Comissão do Mercado dos Valores Mobiliários – CMVM (2006). *Relatório de Actividade e Contas da CMVM 2005.*

Companhia Nacional de Bailado (2006). *Relatório de Actividades 2005. Balanço Social 2005.*

Estradas de Portugal, S A, *Relatório e Contas 2005. Balanço Social relativo ao ano de 2005.*

IAPMEI (2006) *Relatório de Actividades 2005. Balanço Social 2005.*

Instituto de Emprego e Formação Profissional (2006). *Relatório de Actividades e Demonstrações Financeiras site Estatísticas / Indicadores de Actividade. Balanço Social do Instituto de Emprego e Formação Profissional, IP, relativo ao ano de 2005.*

Instituto de Gestão do Crédito Público (2006). *Relatório de Actividades. Ano de 2005.*

Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (2006). *Relatório de Actividades 2005. Balanço Social 2005.*

Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social (2006). *Relatório de Actividades 2005. Balanço Social 2005.*

Instituto Nacional para Aproveitamento dos Tempos Livres dos Trabalhadores, IP (INATEL) (2006). *Relatório e Contas do Exercício de 2005 – Relatório de Actividades. Documentos Anexos.*

Instituto Nacional de Estatística (2006). *Relatório de Actividades do INE e de outras entidades intervenientes na produção estatística nacional. Relatório e Contas 2005. Balanço Social 2005.*

Instituto Nacional de Propriedade Industrial (2006). *Relatório de Actividades e Contas 2005.*

Instituto Nacional do Transporte Ferroviário (2006). *Relatório de Actividades do Ano 2005.*

Instituto das Tecnologias de Informação da Justiça – ITIJ (2006). *Relatório de Actividades 2005. Balanço Social 2005.*

Instituto Português da Qualidade - IPQ. *Relatório de Execução de 2005. Balanço social de 2005 on line.*

G – Contratos Programa

Ministério do Equipamento Social / Secretaria de Estado dos Transportes (1985), *Contratos Programa para a recuperação económica e financeira das empresas do sector* (4 volumes).

H - Outra documentação sobre gestão pública

Comissão de Normalização Contabilística da Administração Pública. *Relatório de Actividades. 2007.* <http://www.min-financas.pt/cncap/> .

Comissão de Normalização Contabilística da Administração Pública. *Relatório de Actividades*. 2008. <http://www.min-financas.pt/cncap/>.

Circular DGCP, Série A, N.º 1197, de 20 de Julho de 1990. Assunto: Orçamento do Estado e orçamentos privativos para 1991.

Circular DGCP e II, Série A, N.º 1225, de 4 de Março de 1994. Assunto: Novo regime de administração financeira do Estado. www.dgo.pt.

Circular DGO e II, Série A, N.º 1315, de 5 de Janeiro de 2005. Assunto: Divulgação da estratégia de implementação do POCP. www.dgo.pt.

Direcção-Geral do Orçamento. *Orçamentação por Programas – Relatório Intercalar*. Maio de 2007.

Circular DGO, Série A. nº 1368, de 9 de Janeiro de 2011. Assunto: “Instruções sobre cabimentos, compromissos e pagamentos em atraso”. www.dgo.pt.

Calendário de disseminação do POCP/GERFIP, actualizado, 21 de Junho 2011, www.dgo.pt.

Instituto Nacional de Estatística, *Inquérito e Inventário dos Servidores do Estado, Continente e Ilhas Adjacentes, 31-12-1968*.

Secretariado para a Modernização Administrativa (1989) *Privilegiar a Empresa, Valorizar a Administração. Plano de Actividades 1988*. Lisboa: Secretariado para a Modernização Administrativa.

Secretariado para a Modernização Administrativa (1993). *Plano de Actividades 1993*. Lisboa: Secretariado para a Modernização Administrativa.

Tribunal de Contas, Parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado de 2008.

Tribunal de Contas, Parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado de 2009.

III – Artigos de opinião.

Por autores, e dentro de cada autor, por ordem cronológica.

Agria, Manuel, “As estradas desertas...”, *Expresso*, 1 de Maio de 2009.

Amador, José, “A extinção do IPPAR e da DGEMN”, *Público*, 12 de Abril de 2006.

Amaral, António Costa, “Para uma verdadeira reforma da Administração Pública”, *Dia D*, 10 de Julho de 2006.

Amaral, João Ferreira, “As privatizações portuguesas”, *Diário de Notícias*, 18 de Dezembro de 2000.

Arcanjo, Manuela. “Saúde, S A”, *Diário de Notícias*, 13 de Março de 2006.

Azevedo, Filipe Charters de, “Indexação dos salários da função pública ao desempenho permite ganhos de gestão”, *Diário Económico*, 21 de Junho de 2005.

Baptista, José Afonso, “Elitização do ensino privado”, *Diário de Notícias*, 2 de Junho de 2004.

Barreto, António, “Erros seus”, *Público*, 5 de Junho de 2009.

Bento, Vítor, “Gaffe ou convicção?”, *Diário Económico*, 27 de Outubro de 2006.

Cabral, Francisco Sarsfield, “O paradoxo das reformas impopulares”, *Público*, 25 de Junho de 2007.

Cabral, Francisco Sarsfield Cabral”, “Lições do Compromisso Portugal”, *Público*, 9 de Julho de 2007.

Cabral, Francisco Sarsfield, “Privatizar o Estado”, *Público*, 8 de Outubro de 2007.

Cabral, Manuel Villaverde, “O despotismo administrativo”, *Diário de Notícias*, 24 de Novembro de 2000 (republicado no mesmo jornal em 13 de Fevereiro de 2004 com o título “Despotismo administrativo”).

Cadilhe, Miguel, “Dívida pública: um lapso e algumas ideias”, *Público*, 8 de Fevereiro de 2012.

Campos, António Correia de, “Deduções fiscais”, *Diário Económico*, 23 de Agosto de 2010.

Campos, António Correia de, “Demagogia sob capa ideológica”, *Público*, 28 de Novembro de 2011.

Cardona, Celeste, “Um novo modelo de Governo?”, *Diário de Notícias*, 17 de Novembro de 2011.

Carp, Rui, “Musgrave, um professor de finanças públicas no panteão da Teoria Económica”. *Jornal de Negócios*, 26 de Janeiro de 2007.

Catroga, Eduardo, “Megaprojectos: grito de alerta”, *Expresso*, 1 de Maio de 2009.

Caupers, João e Garoupa, Nuno, “Teste simplex ou complex? A burocratização da desburocratização”. *Público*, 31 de Março de 2006.

Corte-Real, Isabel, “Os vencimentos da função pública”, *Expresso*, 10 de Junho de 2005.

Cunha, Luís Campos, “Economia e Finanças”, *Público*, 21 de Julho de 2005.

Espada, João Carlos, “James Buchanan em Estocolmo”, *Expresso*, 1 de Setembro de 2007.

Fernandes, José Manuel, “Só há justiça social se todos tiverem a mesma liberdade”, *Público*, 7 de Setembro de 2004.

Fernandes, José Manuel, “Fiasco sindical”, *Público*, 21 de Junho de 2005.

Fernandes, José Manuel, “Professores e Governo: negociar implica respeitar”, *Público*, 4 de Dezembro de 2008.

Fernandes, José Manuel, “Como se continuam a destruir as escolas portuguesas”, *Público*, 30 de Julho de 2010.

Fiolhais, Carlos, “O monstro da 5 de Outubro”, *Público*, 21 de Novembro de 2008.

Freire, André, “Onde está o reformismo de esquerda do Governo PS”, *Público*, 13 de Novembro de 2006.

Freire, André, “Onde está o reformismo de esquerda do Governo PS (II)?”, *Público*, 30 de Outubro de 2006.

Freire, André, “O pecado original de um governo iluminado”, *Público*, 27 de Novembro de 2008

Freire, André, “Um neoliberalismo sem ancoragem social e política”, *Público*, 27 de Setembro de 2010.

Garrido, Helena, “Crítica aos excessos do utilizador pagador”, *Diário Económico*, 18 de Março de 2005.

Garoupa, Nuno, “O acaso não faz os grandes líderes”, *DIA D*, 27 de Outubro de 2006.

Gomes, E. Lorga, “A selva na Saúde”, *Público*, 27 de Novembro de 2010.

Guerreiro, Pedro G. “Os revolucionários do Beato”, *Jornal de Negócios*, 22 de Setembro de 2006.

Henriques, António de Almeida, “O PRACE”. *Jornal de Negócios*, 12 de Abril de 2006.

Júdice, José Miguel, “Medina Carreira é um optimista?”, *Público*, 21 de Abril de 2006.

Júdice, José Miguel, “O estado excessivo”, *Público*, 19 de Maio de 2006.

Júdice, José Miguel, “Adiar é preciso”, *Público*, 14 de Novembro de 2008.

Kuteev-Moreira, Paulo, “O debate da saúde (II)”, *Diário Económico*, 2 de Março de 2006.

Mações, Manuel R., “Parcerias Público-Privadas: o Céu é o Limite”, *Expresso* de 18 de Agosto de 2001.

Magalhães, Pedro, “‘Thatcherismo’ à portuguesa”, *Público* de 20 de Junho de 2006.

Magalhães, Pedro, “A sombra de 2009” *Público*, 17 de Setembro de 2007.

Magalhães, Pedro, “A crise e a política”, *Público*, de 29 de Setembro de 2008.

Marques, Maria Manuel Leitão, “Uma Administração Pública com futuro”, *Diário Económico*, 7 de Dezembro de 2008.

Matos, Helena, “Novas espécies identificadas no Estado Social português”, *Público*, de 29 de Julho de 2010.

Matos, Helena, “Estado nosso”, *Público*, de 16 de Setembro de 2010.

Matos, Helena, “Código da praxe para líderes políticos caloiros”, *Público* de 30-9-2010.

Melo, Pedro e Diogo Duarte de Campos, “A profanação das parcerias público-privadas”, *Expresso*, 26 de Dezembro de 2010.

Mendonça, António, “A reforma da administração”, *Diário de Notícias*, 2 de Maio de 2005.

Moreira, José Manuel, “A luta continua...”, *Diário Económico*, 10 de Outubro de 2006.

Moreira, Vital, “O Estado clandestino”, *Público*, 19 de Dezembro de 2000.

Moreira, Vital, A ‘privatização da Administração Pública”, *Público*, 12 de Março de 2003.

Moreira, Vital, “Sobrevivências corporativas” (1), *Público*, 5 de Setembro de 2006.

Moreira, Vital, “Sobrevivências corporativas” (2), *Público*, 3 de Outubro de 2006.

Moreira, Vital, “Luta de classes no sector público”, *Público*, 18 de Março de 2008.

Moreira, Vital, “Os professores”, *Público*, 4 de Março de 2008.

Moreira, Vital, “Quando o Estado Social Conta (II)”, *Público*, 27 de Maio de 2008.

Moreira, Vital, “Contratos públicos”, *Diário Económico*, 30 de Janeiro de 2008.

Moreira, Vital, “Sustentabilidade financeira”, *Público*, 18 de Maio de 2010.

Moreira, Vital, “À conta do Orçamento”. *Público*, 1 de Fevereiro de 2011.

Pereira, Álvaro Santos, “A política do consenso”, *Diário de Notícias*, 4 de Abril de 2006.

Pinheiro, Alexandra, “O autêntico Estado social”, *Expresso*, 11 de Setembro de 2010.

Pinho, Luís Santos, “O economista, o gestor e o vidente”, *Dia D*, 10 de Abril de 2006.

Pinto, José Madureira, “Política educativa: uma estranha coerência”, *Público*, 9 de Março de 2008.

Pizzarro, Manuel, “Três anos de USF: melhor acesso à saúde”. *Público*, 9 de Setembro de 2009.

Ramos, Rui, “Um colóquio inquietante”, *Público*, 4 de Outubro de 2006.

Ramos, Rui, *Público*, “O funcionalismo, eis o inimigo”, *Público*, 11 de Outubro de 2006.

Raposo, Luís, “A nova Direcção-Geral do Património Cultural: recuo ou avanço?”, *Público*, 20 de Setembro de 2011.

Rebello, Glória, “A urgência da Reforma Administrativa”, *Público*, 21 de Outubro de 2005.

Ribeiro, José Mendes, “O défice, doença crónica do Serviço Nacional de Saúde”, *Público*, 3 de Dezembro de 2004.

Rosas, João Cardoso, “Ajudar Sócrates”, *Diário Económico*, 11 de Abril de 2006.

Saraiva, António, “Custos de contexto”, *Diário Económico*, 2 de Março de 2006.

Sampaio, Jorge, “Não nos enganemos a nós próprios. Consolidação orçamental, justiça fiscal e desenvolvimento solidário”, *Expresso*, 25 de Setembro de 2004.

Santos, Nicolau, “Na Saúde não falhámos”, *Expresso*, 23 de Setembro de 2010.

Santos, Nicolau, “Excelência e Avaliação na AP”, *Expresso*, 23 de Outubro de 2010.

Selada, Catarina e Felizardo, José Rui, “Think tanks, Conhecimento ou poder?”, *Público*, 8 de Maio de 2006.

Serrano, António, “Reestruturar a Administração Pública”, *Expresso*, 24 de Novembro de 2005.

Silva, Orlando Monteiro da, “Direitos e deveres dos utentes do Serviço Nacional de Saúde”, *Público*, 30 de Julho de 2010.

Tavares, Luís Valadares, “O novo Estatuto dos dirigentes”, *Expresso* de 7 de Fevereiro de 2004.

Tavares, Luís Valadares, “Mudança e Administração Pública”, *Expresso*, 22 de Abril de 2006.

Tavares, Luís Valadares, “Administração Pública: ambição e poder”, *Expresso*, 14 de Outubro de 2006.

Tavares, Miguel de Sousa, “Causa de morte: direitos adquiridos”, *Público*, 1 de Julho de 2005.

IV – Entrevistas

Por ordem cronológica, apenas se fazendo referência às mais relevantes para as matérias tratadas no corpo do texto.

“Balanço do Estado nunca antes de 1999” – Entrevista com António Nogueira Leite, *Público*, 27 de Maio de 1996.

“Renda também nos Ministérios” - Entrevista com António Nogueira Leite, *Expresso*, 25 de Março de 2000.

“Numa situação de crise podem-se fazer as reformas mais importantes” – Entrevista com António Correia de Campos, *Público*, 26 de Julho de 2001.

“A reforma da administração pública é também uma revolução cultural” – Entrevista com Luís Valadares Tavares, *Público*, 21 de Julho de 2003.

“Saúde melhora-se com incentivos e não com controlo administrativo”- Entrevista com Jorge Abreu Simões, coordenador das PPP da Saúde, *Diário Económico*, 30 de Março de 2004.

“Professores e médicos vão ter contrato individual de trabalho” – Entrevista com Suzana Toscano - *Diário Económico*, 30 de Junho de 2003.

“A reforma da administração começou nos hospitais S A “ – Entrevista com Luís Filipe Pereira, *Público*, 21 de Abril de 2004.

“Só metade dos Hospitais S A tem os contratos-programa assinados” - Entrevista com Mendes Ribeiro, *Diário Económico*, 8 de Junho de 2004.

“O objectivo do Governo é apresentar, já no OE de 2006, um défice de 4, 8 %” – Entrevista com Campos e Cunha, *Diário Económico*, 30 de Maio de 2005.

“Faltou formação para o sucesso da avaliação os funcionários públicos” - Entrevista a Luís Reis, Hay Group - *Semanário Económico*, 16 de Setembro de 2005.

“Ainda hoje me custa a interpretar as contas dos S A “ - Entrevista com Correia de Campos, *Diário de Notícias*, 3 de Fevereiro de 2006.

“Hospitais de gestão empresarial têm piores resultados” - Entrevista com Francisco Ramos, *Diário Económico* de 11 de Maio de 2006.

“Professores vão ganhar mais no início da carreira” - Entrevista com Maria de Lourdes Rodrigues, *Diário de Notícias*, 13 de Setembro de 2006.

“Os funcionários públicos não estão fielmente retratados nos seus dirigentes sindicais” – Entrevista com Teixeira dos Santos, *Público*, 10 de Novembro de 2006.

“Reforma tem de ser ambiciosa” – Entrevista com Luís Fábrica, *Diário Económico*, 26 de Janeiro de 2007.

Não se compensa os erros da educação” - Entrevista com Fernando Adão da Fonseca, do Fórum para a Liberdade da Educação, *Público*, 25 de Junho de 2007.

“Terrenos das prisões desactivadas são vendidos à Párpública” - Entrevista com Conde Rodrigues, *Semanário Económico*, 15 de Julho de 2007.

“A reforma do Estado impede o INE de contratar os quadros de que precisa” – Entrevista com Alda Carvalho, *Jornal de Negócios*, 13 de Setembro de 2007.

“Vamos manter o esforço de redução dos funcionários” – entrevista com Teixeira dos Santos, *Diário Económico*, 16 de Outubro de 2007.

Estado funciona pior que o sector privado” – Entrevista com Roberto Carneiro, *Diário de Notícias*, 29 de Outubro de 2007 (a propósito de inquérito da Universidade Católica).

Estado cobra renda a serviços públicos” – Entrevista com Carlos Pina, *Expresso*, 26 de Julho de 2008.

“Sou uma espécie de parteira de hospitais” – Entrevista com Artur Vaz, Presidente do Conselho de Administração do Hospital Amadora – Sintra, 27 de Dezembro de 2008.

“Vão destruir a máquina fiscal” - Entrevista com o Sindicato dos Trabalhadores dos Impostos, *Expresso*, 7 de Fevereiro de 2009.

“Reforma do Estado não resolveu problema do número de funcionários” – Entrevista com João Bilhim, *Público*, 5 de Abril de 2010.

“Há uma enorme resistência dos professores à diferenciação” – Entrevista com Maria de Lurdes Rodrigues, *Expresso*, 26 de Junho de 2010.

“Como se pode impor o ensino obrigatório não sendo gratuito?” – Entrevista com Veiga Simão e André Caldas, *Diário Económico*, 4 de Agosto de 2010.

“SNS tem um problema de sustentabilidade grave e precisa de uma reforma profunda” – Entrevista com Álvaro Almeida, *Público*, 29 de Setembro de 2010.

“Deve haver transferência de pessoal da gestão pública para a iniciativa privada” – Entrevista com António Carrapatoso, *Diário de Notícias*, 1 de Abril de 2011.

“Todas as parcerias público-privadas deviam ser incluídas no défice” - Entrevista com Ricardo Ferreira Reis, *Público*, 2 de Maio de 2011.

“Loures vai mudar a imagem das PPP” – Entrevista com Isabel Vaz, *Expresso*, 23 de Julho de 2011.

V – Manifestos e outros textos colectivos

“Manifesto sobre as Finanças Públicas”, *Diário de Notícias*, 8 de Fevereiro de 2002.

“Apelo à reavaliação dos grandes investimentos públicos”, *Expresso*, 20 de Junho de 2005.

“Compre-me isso, Portugal !” (assinado, entre outros, por José Reis, Sandro Mendonça e António Marinho Pinto), *Público*, 27 de Junho de 2006.

“Em defesa do público nos serviços públicos” (assinado por Jorge Bateira, José Castro Caldas, André Freire, Alexandre Azevedo Pinto, José Reis e João Rodrigues). *Público*, 24 de Dezembro de 2008.

Empower European Universities (em Portugal subscreve Marçal Grilo), *Diário Económico*, 6 de Julho de 2010.

“Magna carta orçamental, uma nova conceção do OE” (assinado por Daniel Proença de Carvalho, Belmiro de Azevedo, J. M. Brandão de Brito, António Pinho Cardão, Jorge Marrão e Manuel Alves Monteiro), “Comissão executiva do projecto Farol”, *Expresso*, 30 de Outubro de 2010.

VI – Referências na comunicação social a estudos de opinião

“Reformas na saúde desmotivam profissionais do sector” (Inquérito do Sindicato de Ciências e Tecnologias de Saúde), *Público*, 17 de Março de 2004.

“Trabalhadores do sector privado a favor da redução de privilégios dos funcionários públicos” (Sondagem *Público*-Universidade Católica), *Público*, 27 de Junho de 2005.

“Estado funciona pior que o sector privado” (Inquérito da Universidade Católica para o V Congresso da Administração Pública), *Diário de Notícias*, 29 de Outubro de 2007.

ANEXO A - INSTITUTOS PÚBLICOS QUASE EMPRESARIAIS

Quadro 1

Criação, modificação e extinção

Denominação	Modelo Institucional	Diploma	Ministro de tutela	Alteração de denominação ou de modelo	Entidade Reguladora (S/N)
Instituto Nacional de Seguros (INS)	Personalidade jurídica e autonomia administrativa e financeira com pessoal em regime de trabalhador de seguros	DL 11-B/76, de 13/1 e DL 400-B/76, de 26-5	Francisco Salgado Zenha	Instituto de Seguros de Portugal (ISP) – DL 302/82, de 30-7, DL 251/97, de 26-11, DL 289/2001, de 13-11	S
Instituto Financeiro de Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas (IFADAP)	Pessoa colectiva de direito público com capital representado por títulos de participação	DL 344/77, de 19-8 e L 14/78, de 23-3	António Barreto	DL 414/93, de 23-12 – Instituto Público, Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas DL 250/2002, de 21-11 CA comum IFADAP/INGA DL 87/2007, de 29-3. Fundido com o INGA no IFAP	N

Instituto de Investimento Estrangeiro (IIE)	Instituto Público com aplicação subsidiária regime das empresas públicas	DL 348/77, de 29-4 e D. Reg. 52/77, de 24-8	António Sousa Gomes	L 143/89, de 13-1 Extinto	N
Teatro Nacional de D. Maria II	Personalidade jurídica, regime de instalação	DL 507/77, de 14-12 e DL 209/81, de 13-7	Jorge Campinos	DL 7 / 94 de 12-1 (Instituto de Artes Cénicas, englobando o TNSJ e com possibilidade de concessão) DL 244/97, de 18-9 (pessoa colectiva de direito público com aplicação supletiva de normas das empresas públicas) DL 65/2004, de 23-3, Sociedade Anónima	N
Instituto de Trabalho Portuário (ITP) e Centros Coordenadores de Trabalho Portuário (ITP)	Institutos públicos, gestão tripartida, pessoal em regime de CIT	DDLL 144/78 e 145/78, de 17-6	Ferreira Lima	DL 282-C/94, de 20-8 – Instituto Público com aplicação subsidiária do regime das empresas públicas DL 331/98, de 3-11, funções absorvidas pelo IMP.	N

Instituto Nacional de Pilotagem de Portos (INPP)	Instituto Público, pessoal com regime de direito privativo, incluindo assalariamento	DL 361/78, de 27-11	Amílcar Gouveia Marques	DL 331/98, de 3-11, funções absorvidas pelo I.M Portuário	N
Teatro Nacional de S. Carlos (TNSC)	Empresa Pública	DL 259/80, de 5-8	PCM	DL 75/93, de 10-3 Fundação DL 88/98, de 3-4, Pessoa colectiva de direito público DL 160/2007, de 30-10 Integrado no OPART – Organismo de Produção Artística, EPE	N
Estabelecimentos fabris das forças armadas		DL 381/82, de 15-9	Conselho da Revolução	Progressiva integração em empresas públicas	N
Companhia Nacional de Bailado (CNB)	Pessoa colectiva de direito público	DL 460/82, de 26/11	PCM	DL 245/97 de de 18-9 considera ilegal a afectação da CNB a uma associação de direito privado denominada instituto português do bailado e da dança, que é extinto	N

Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP)	Organismo dotado de personalidade jurídica de direito público	DL 247/85, de 12-7	Amândio de Azevedo	DL 213/2007, de 29-5- Instituto Público	N
Instituto Nacional de Habitação (INH)	Instituto Público	DL 177/84, de 25-5 e DL 202-B/86, de 22/-	Oliveira Martins	DL 243/2002, de 5-11 - Instituto Público com capital representado por títulos de participação subscritos por entidades públicas ou privadas, integra IGAPHE DL 223/2007, de 30-5- INHRU, Instituto Público, integra DGEMN	N
Administrações Portuárias	Institutos Públicos	DL 348/86 – geral, de 16-10 DL 305/87, de 5-8 – AP Sines, DDLL 308 e 309/87, de 7-8 AP Douro e Leixões e AP Lisboa, DL 376/89,	Oliveira Martins	DDLL 332 a 334/98, de 3-11, I Portuários Sul, Norte e Centro, fundidos pelo DL 257/2002, de 22-11 no Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos DDLL 335 a 339/98/98 – de 3-11. Sociedades Anónimas de capitais	N

		de 25-10 – AP Setúbal e Sesimbra		exclusivamente Públicos - AP Douro e Leixões, Lisboa, Sines, Setúbal e Sesimbra, Aveiro	
Instituto de Comércio Externo de Portugal (ICEP)	Instituto dotado de personalidade jurídica de direito público	DL 388/86, de 18-11	Fernando Santos Martins	DDLL 264/2000, de 18-10 e DL 77/2004, de 31- 3 – ICEP Portugal, Comércio, Investimento e Turismo DDLL 224/2007, e 225/2007 de 25-6 – extinto, transferência para AICEP,EPE.E.	N
Instituto de Vinho do Porto (IVP)	Instituto Público	DL 192/88, de 30-5	Álvaro Barreto	Fundido DL 278/2003, de 6- 11 - Instituto dos Vinhos do Douro e do Porto (IVDP), Instituto Público	N
Instituto Nacional de Intervenção e Garantia Agrícola (INGA)	Instituto Público	DL 282/88, de 12-8	Álvaro Barreto	DL 250/2002, de 21-11, CA comum IFADAP /INGA	N

				DL 87/2007, de 29-3. Fundido com o INGA no IFAP	
Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento (IAPMEI)	Instituto Público	DL 387/88, de 25-10	Mira Amaral	DL 140/2007, de 20-4	N
Instituto Nacional de Aproveitamento dos Tempos Livres dos Trabalhadores (INATEL)	Instituto Público	DL 61/89, de 23-2	Silva Peneda	DL 106/2008, de 25-6 – Fundação INATEL	N
Agência do Controle de Ajudas Comunitárias ao Sector do Azeite (ACACSA)	Pessoa colectiva de direito público	DL 70/89, de 2-3	Álvaro Barreto	DL 231/2005, de 29-12 Extinção	N
Instituto Nacional de Estatística (INE)	Instituto Público	DL 280/89, de 23-8	Valente de Oliveira	DL 166/2007, de 3-5. Instituto Público com autonomia administrativa	N
Instituto de Comunicações de Portugal (ICP)	Instituto Público	DL 283/89, de 23-8	Oliveira Martins	DL 309/2001, de 7-12 Autoridade Nacional de Comunicações (ANACOM) - Pessoa colectiva de direito público	S

Casa do Douro	Associação Pública	DL 288/89, de 1-9	Álvaro Barreto		N
Instituto Superior de Estatística e Gestão de Informação (ISEGI)	Pessoa colectiva pública	DL 417/89, de 30-11	Roberto Carneiro		N
Comissão do Mercado de Valores Mobiliários (CMVM)	Pessoa colectiva de direito público	DL 142-A/91, de 10-4	Miguel Beleza		S
Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (SCML)	Pessoa colectiva de utilidade pública administrativa	DL 322/91, de 26-8	Silva Peneda	DI 235/2008, de 3-12 Pessoa colectiva de direito privado e utilidade pública administrativa	N
Gabinete da Travessia do Tejo em Lisboa (GATTEL)	Organismo com personalidade jurídica.	DL 76/94, de 7-3	Joaquim Ferreira do Amaral	DL 71/2001, de 26-2 Extinto	N
Comissão Interprofissional da Região Demarcada do Douro (CIRDD)	Pessoa colectiva de direito público	DL 74/95, de 19-4	Duarte Silva	DL 278/2003 de 6-11. Fundida no Instituto dos Vinhos do Douro e do Porto (IVDP), Instituto Público	N

Entidade Reguladora do Sector Eléctrico (ERSE)	Pessoa colectiva de direito público	DL 187/95 de 27-7	Mira Amaral	DL 97/2002, de 12-4. Passa a Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos (ERSE)	S
Instituto de Gestão de Crédito Público (IGCP)	Pessoa colectiva de direito público	DL 160/96	Sousa Franco	DL 273/2007, de 30-7 Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público	N
Instituto de Arte Contemporânea (IAC)	Pessoa colectiva de direito público	DL 103/97, de 28-4	Manuel Maria Carrilho	DL 181/2003, de 16-8 Fundido no Instituto das Artes (IA)	N
JAE Construção	Sociedade Anónima de capitais exclusivamente públicos	DL 142/97, de 6-6	João Cravinho	DL 237/99, de 25-6 Extinta e sucedida por IEP, ICOR e ICERR	N
Cinemateca Portuguesa – Museu do Cinema	Pessoa colectiva de direito público	DL 165/97, de 28-6	Manuel Maria Carrilho		N Algumas carreiras podem no prazo de 30 dias optar por CIT

Teatro Nacional de S. João (TNSJ)	Pessoa colectiva de direito público	DL 242/97, de 18-9	Manuel Maria Carrilho		N
Orquestra Nacional do Porto (OMP)	Pessoa colectiva de direito público	DL 243/97, de 18-9	Manuel Maria Carrilho	DL 18/2006, de 26-1 Integrada na Fundação Casa da Música	N
Banco de Portugal (BdP) (a)	Pessoa colectiva de direito público, integrada no Sistema Europeu de Bancos Centrais	L 5/98, de 31-1			S
Instituto Nacional de Aviação Civil (INAC)	Instituto público dotado de personalidade jurídica	DL 133/98, de 15-5	João Cravinho		S
Instituto Português das Artes do Espectáculo (IPAE)	Pessoa colectiva de direito público	DL 149/98, de 25-5	Manuel Maria Carrilho	DL 181/2003, de 16-8 Fundido no Instituto das Artes (IA)	N
Hospital de S. Sebastião	Estabelecimento público dotado de personalidade jurídica, e com natureza empresarial	DL 151/98, de 5-6	Maria de Belém Roseira	Passa em 2002 a S.A. e em 2005 a EPE (ver infra)	N

Instituto Nacional do Transporte Ferroviário (INTF)	Instituto Público	DL 299-B/98, de 29-9	João Cravinho	DL 147/2007, de 27-4 Funções integradas no Instituto da Mobilidade e dos Transportes Terrestres	S
Instituto Marítimo - Portuário (IMP)	Instituto Público	DL 331/98, de 3-11	João Cravinho	DL 257/2002, de 22-11 Incorporado no Instituto Portuário dos Transportes Marítimos (IPTM)	N
Instituto Regulador de Águas e Resíduos (IRAR)	Pessoa colectiva de direito público	DL 362/98, de 18-11	José Sócrates	DL 277/2009, de 2-10 Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos	S
Instituto Nacional de Propriedade Industrial (INPI)	Instituto de direito público	DL 400/98, de 17-12	Pina Moura		N
Instituto Português de Arte Cinematográfica e Audiovisual (ICAM)	Pessoa colectiva de direito público	DL 408/98, de 15-10	Manuel Maria Carrilho		N
Instituto de Informática e Estatística da Solidariedade (IIES)	Pessoa colectiva pública	DL 41-A/99	Ferro Rodrigues		N

Instituto do Mercado de Obras Públicas, Particulares e do Imobiliário (IMOPPI)	Instituto Público	DL 60/99, de 2-3	João Cravinho		N
Unidade Local de Saúde de Matosinhos (ULS)	Estabelecimento público dotado de personalidade jurídica , com natureza empresarial	DL 207/99, de 31-8	Maria de Belém Roseira	Passa em 2002 a SA e em 2005 a EPE (ver infra hospitais)	N
Instituto de Estradas de Portugal (IEP)	Instituto Público	DL 237/99, de 25-6	João Cravinho	DL 239/2004, de 21-12 Estradas de Portugal, Entidade Pública Empresarial DL 374/2007 de 7-11 Estradas de Portugal, Sociedade Anónima de Capitais Públicos	N
Instituto de Construção Rodoviária (ICOR)	Instituto Público	DL 237/99, de 25-6	João Cravinho	DL 227/2002, de 30-10 Integrado no IEP	N

Instituto para a Conservação e Exploração da Rede Rodoviária (ICERR)	Instituto Público	DL 237/99, de 25-6	João Cravinho	DL 227/2002, de 30-10 Integrado no IEP	N
Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS)	Instituto Público	DL 260/99, de 7-7	Ferro Rodrigues		N
Instituto de Gestão de Lojas do Cidadão (IGLC)	Instituto Publico	DL 302/99, de 6-8	Jorge Coelho	DL 116/2007, de 7-4 Extinto e sucedido pela Agência para a Modernização Administrativa	N
Instituto de Financiamento e Apoio ao Turismo (IFT)	Instituto Público	DL 308/99, de 10-8	Pina Moura	DL 141/2007, de 27-4 Turismo de Portugal	N
Agência Portuguesa de Apoio ao Desenvolvimento (APAD)	Instituto Público	DL 327/99, de 18-8	Jaime Gama	DL 5/2003, de 13-1 Fundida com Instituto para a Cooperação Portuguesa no Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento	
Instituto Português de Conservação e Restauro (IPCR)	Pessoa colectiva de direito público	DL 342/99, de 25-8	Manuel Maria Carrilho		

Administração-Geral Tributária (AGT)	Pessoa colectiva de direito público (e)	DL 376/99, de 21-9	Sousa Franco	DL 262/2002 Extinta.	N
Instituto para o Desenvolvimento Social (IDS)	Pessoa colectiva de direito público	DL 433-A/99, de 26-10	Ferro Rodrigues	Extinto DL 2/2003. De 6-1	N
Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização de Segurança Social (IGFCSS)	Pessoa colectiva de direito público	DL 449-A/99, de 4-11	Ferro Rodrigues		N
Instituto Nacional da Farmácia e do Medicamento (INFARMED)	Pessoa colectiva de direito público	DL 495/99, de 18-11	Maria de Belém Roseira	DL 269/2007, de 26-7	S
Instituto Nacional de Medicina Legal	Instituto público	DL 96/2001, de 26-3	António Costa		N
Instituto de Tecnologias e Informação da Justiça (ITIJ)	Instituto Público	DL 107/2001, de 6-4	António Costa	DL 130/2007, de 27-4	N
Instituto Português da Qualidade (IPQ)	Instituto Público	DL 113/2001, de 7-4	Mário Cristina de Sousa		N

Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial de Justiça (IGFJ)	Pessoa colectiva de direito público	DL 156/2001, de 11-5	António Costa	DL 128/2007, de 27-4 Instituto de Gestão Financeira e Infra-Estruturas da Justiça	N
Instituto de Formação Turística (INFTUR)	Instituto de direito público	DL 277/2001, de 19-10	Luís Braga da Cruz	DL 141/2007, de 27-4 Turismo de Portugal	N
Instituto para a Inovação na Administração do Estado (IIAE)	Pessoa colectiva de direito público	DL 300/2001, de 22 de Novembro	Alberto Martins	DL 215/2002, de 22-10	N
Instituto Geográfico Português (IGP)	Pessoa colectiva de direito público	DL 59/2002, de 15-3	Pedro Silva Pereira	DL 123/2007, de 27-4	N
Agência Portuguesa de Investimento (API)	Entidade Pública Empresarial	DL 225/2002, de 30-10	Carlos Tavares	DL 245/2007, de 25-6 Sucedida pela AICEP, EPE, tal como o ICEP	N
Instituto Português da Droga e e Toxicodependência (IPDT)	Pessoa colectiva de direito público	DL 90/2000, de 18-5	Manuela Arcanjo	DL 269-A/2002, de 29-11 Instituto da Droga e Toxicodependência (IDT)	N

Criação, por transformação de 32 hospitais ou centros hospitalares SA (a)	Sociedades anónimas de capitais exclusivamente públicos	DDLL 272/2002 a 307/2002 9, 10 e 11-12	Luís Filipe Pereira	DL 93/2005, de 7-6 Entidades públicas empresariais	
Autoridade da Concorrência	Pessoa colectiva de direito publico	DL 10/2003, de 18-1	Valente de Oliveira		S
Instituto de Desporto de Portugal (IDP)	Instituto Público	DL 96/2003, de 7-5	José Luís Arnaut		N
Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde (IGIF) (b)	Instituto Público	DL 325-A/2003, de 29-12	Luís Filipe Pereira		N
Instituto Português de Acreditação (IPAC)	Instituto Público de regime simplificado	DL 125/2004, de 31-5	Carlos Tavares		N
Centro Hospitalar do Baixo Alentejo	Sociedade anónima de capitais exclusivamente públicos	DL 207/2004, de 19-8	Luís Filipe Pereira	DL 93/2005. de 7-6 Entidade pública empresarial	N
Centro Hospitalar do Barlavento Algarvio	Sociedade anónima de capitais exclusivamente públicos	DL 214/2004, de 23-8	Luís Filipe Pereira	DL 93/2005, de 7-6 Entidade pública empresarial	N

Agência Portuguesa de Segurança Alimentar (APSA)	Instituto Público	DL 217-B/2004, de 18-10	Costa Neves	DL 237/2005, de 30-12 Autoridade de Segurança Alimentar e Económica (ASAE) Fiscalização em nomeação	N
Agência para a Sociedade de Conhecimento (UMIC)	Instituto Público	DL 16/2005, de 18-1	PCM		N
Criação, por transformação, de 5 hospitais e centros hospitalares EPE	Entidade Pública Empresarial	DL 233/2005 de 29-12	Correia de Campos		N

a) Tinha anteriormente o estatuto de empresa pública.

b) Pelo DL 194/2001, suspenso pelo DL 203/A-2001, são criados o Instituto de Gestão Financeira da Saúde (IGFS) e o Instituto para as Redes de Informação da Saúde (IRIS).

Observações:

Este quadro procura registar todos os actos de criação ou modificação do regime jurídico de organismos públicos que envolvam pelo menos uma das seguintes características:

- aplicação subsidiária do regime das empresas públicas (ou até das empresas privadas);
- aplicabilidade de normas de direito privado nas relações com terceiros;
- previsão de contabilidade em moldes empresariais e, posteriormente à publicação do POCP, de uma contabilidade baseada neste;
- previsão, pelo menos para parte do pessoal, de um regime baseado no direito privado;
- aplicação aos titulares dos órgãos de administração do Estatuto do Gestor Público, quer o pessoal se reja ou não por normas de direito privado.

Nas primeiras três colunas regista-se o nome do organismo na data da criação ou da modificação que lhe atribuiu o estatuto quase empresarial, a forma jurídica indicada pelo diploma orgânico que lhe atribuiu tal estatuto, e as referências do diploma. Na quarta coluna indica-se o nome do ministro de tutela que figura no diploma (ou, havendo vários diplomas relevantes, no primeiro que atribuiu estatuto quase empresarial). A coluna seguinte anota os diplomas subsequentes que introduziram alterações significativas de denominação ou de regime, ou até decidiram a fusão / extinção do organismo. Finalmente, indica-se se o organismo tem ou não a natureza de órgão regulador (S/N).

São incluídos todos os casos detectados de organismos que foram criados ou modificados por forma a acederem a um estatuto quase empresarial a partir de 1976 e até ao lançamento do PRACE em 2006. Nos diplomas subsequentes são anotados, quando relevantes, os diplomas publicados já no âmbito do PRACE mas não os publicados ou anunciados no âmbito do PREMAC. Ter-se-á contudo em conta que alguns dos organismos referenciados perderam o seu estatuto quase empresarial não por força de diplomas específicos mas por força das leis quadro publicadas sobre institutos públicos ou sobre vínculos, carreiras e remunerações.

Quadro 2

Regimes laborais

Organismo	Diploma	Regime de pessoal com características de direito privado	Condições de transição
Instituto Nacional de Seguros (INS)	DL 400/76 / DL 308/82	No INS todo o pessoal deve ser considerado trabalhador de seguros e preferencialmente recrutado no sector No ISP / CIT e Contrato colectivo sector segurador	Em 1982 Pessoal IN Seguros era já CIT e Pessoal IG Seguros . Pessoal IG Seguros pode optar por CIT no prazo de 30 dias e tem benefícios complementares de segurança social

Instituto de Apoio ao Financiamento da Agricultura e Pescas (IFADAP)	- DL 344/77, L 14/78, D Regulamentar 46/78	CIT e IRCT com reservas	Criado de raiz com regime CIT Pessoal função pública em funções antes D. Reg pode manter pode manter regime de protecção social
Instituto de Investimento Estrangeiro (IIE)	Decreto Regulamentar 52/77	Regime das empresas públicas	Criado de raiz
Teatro Nacional de D. Maria II (TN DM)	DL 507/77, DL 209/81, DL 7 / 94 (Instituto de Artes Cénicas) DL 244/97 DL 65/2004	Regime de função pública CIT (o o DL 507/77 fala de “contrato a prazo”) e , a partir do DL 244/97 , IRCT para pessoal técnico – artístico	Em 1977 o pessoal deveria transitar para um dos regimes. Em 1981 é dada a possibilidade de pessoal em regime de função pública transitar para contrato de trabalho. Não se prevê possibilidade de opção por regime de protecção social da função pública.
Regime do trabalho portuário / CCTP (gestão tripartida)	DL 145-A/78	CIT, contratado ou assalariado	Criados de raiz

Instituto do Trabalho Portuário (gestão tripartida)	DL 145-B/78		Criado de raiz
Instituto Nacional de Pilotagem Portuária (INPP)	DL 361/78	Regime administrativo especial com aplicação subsidiária do CIT	Aplica-se a todo o pessoal ao serviço
Teatro Nacional de S. Carlos (TNSC)	DL 259/80	Leis do Contrato de Trabalho e IRCT. Segurança Social	Pessoal com regime de função pública mantém direitos
Estabelecimentos fabris das forças armadas	DL 381/82	Pessoal Civil ou funcionários ou lei geral do trabalho (sendo designados por empregados)	Empregados com mais de 15 anos podem (a todo o tempo) passar a funcionários
Companhia Nacional de Bailado (CNB)	DL 460/82 e DL 245/97	Em 1982 pessoal técnico e artístico contratado a prazo Outro pessoal em regime de função pública	Em 1997, o pessoal técnico-artístico passa para a CNB em CIT e o pessoal em funções administrativas para o regime de função pública.

Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP)	DL 247/85	CIT Regulamento não pode ser mais desfavorável que função pública	Opção por CIT no prazo de 90 dias. Quadro de função pública para quem não optar. Quem optar pode manter regime de protecção social da função pública.
Instituto Nacional de Habitação (INH)	DL 202 -B/86	CIT Regulamento deve ter em conta CCT do ramo de actividade principal	Opção obrigatória no prazo de 30 dias com passagem a excedentes da função pública do pessoal do FFH que não opte pelo CIT Não prevê a manutenção do regime de protecção social
Administrações Portuárias	DL 348/86 e DL 101/88, de 26-3 (Estatuto do Pessoal das Administrações dos Portos) DL 421/99, de 21-10	Contratos administrativos de provimento, por tempo indeterminado, a termo certo ou em regime de aprendizagem	Aplica-se a todo o pessoal ao serviço

	(Estatuto do Pessoal das Administrações Portuárias)	Contrato individual de trabalho	Conversão em CIT por tempo indeterminado, com manutenção direitos função pública
Instituto de Comércio Externo de Portugal (ICEP)	DL 388/86	CIT	Opção obrigatória no prazo de 90 dias com passagem a quadros de outros organismos ou a excedentes da função pública do pessoal que não opte pelo CIT . Podem manter regime de protecção social da função pública
Instituto de Vinho do Porto (IVP)	DL 192/88	CIT	Opção obrigatória com passagem a quadros de outros organismos ou a excedentes da função pública do pessoal que não opte pelo CIT, devendo o processo ficar completo no prazo de 365 dias.

			Podem optar por regime de protecção social da função pública
Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento (IAPMEI)	DL 387/88	CIT	Opção obrigatória no prazo de 30 dias com passagem a quadros de outros organismos ou a excedentes da função pública do pessoal que não opte pelo CIT, mas este pode ser requisitado por tempo indeterminado para continuar a exercer funções no organismo. Não prevê opção por regime de protecção social da função pública.
Instituto Nacional de Aproveitamento dos Tempos Livres dos Trabalhadores (INATEL)	DL 61/89	CIT	Já era este o regime
Agência do Controlo de Ajudas Comunitárias ao Sector do Azeite (ACACSA)	DL 70/89	CIT	Criada de raiz

<p>Instituto Nacional de Estatística (INE)</p>	<p>DL 280/89</p>	<p>CIT</p>	<p>Opção obrigatória com passagem a quadros de outros organismos ou a excedentes da função pública do pessoal que não opte pelo CIT, mas este pode ser requisitado por tempo indeterminado para continuar a exercer funções no organismo</p> <p>Processo deve ficar concluído no prazo de 180 dias.</p> <p>Não prevê opção por regime de protecção social da função pública., fazendo referência expressa ao regime da pensão unificada.</p>
<p>Instituto de Comunicações de Portugal (ICP)</p>	<p>DL 283/89</p>	<p>CIT</p>	<p>Pessoal requisitado aos CTT pode ser integrado</p>

Casa do Douro	DL 288/89	CIT	Opção obrigatória com passagem a quadros de outros organismos ou a excedentes da função pública do pessoal que não opte pelo CIT. Processo deverá estar concluído no prazo de um ano. Prevê opção por regime de protecção social da função pública.
Instituto Superior de Estatística e Gestão de Informação (ISEGI)	DL 417/89	Contrato ao abrigo da lei geral do trabalho	Criado de raiz
Comissão do Mercado de Valores Mobiliários (CMVM)	DL 142-A/91	CIT	Criado de raiz
Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (SCML)	DL 332/91	CIT	Pessoal em regime de função pública (nomeação definitiva) mantém vínculo mas pode optar no prazo de 120 dias por CIT.

			Não prevê opção por regime de protecção social da função pública.
Gabinete da Travessia do Tejo em Lisboa (GATTEL)	DL 76/94	FP e CIT	Criado de raiz
Comissão Interprofissional da Região Demarcada do Douro (CIRDD)	DL 74/95	CIT	Pessoal vem da CD
Entidade Reguladora do Sector Eléctrico (ERSE)	DL 187/95	CIT	Criada de raiz
Instituto de Gestão de Crédito Público (IGCP)	DL 160/96	CIT, IRCT	Criado de raiz
Instituto de Arte Contemporânea (IAC)	DL 103/97	CIT pessoal especializado	Criado de raiz
JAE Construção, SA	DL 142/97	Regime das empresas privadas	Pessoal da JAE pode exercer funções em requisição ou comissão de serviço por tempo indeterminado.

			Pode ficar também vinculado por contrato de trabalho (não se exige exoneração da função pública)
Cinemateca Portuguesa – Museu do Cinema	DL 165/97	Regime de função pública e CIT para pessoal especializado	Para algumas carreiras, opção por CIT no prazo de 30 dias
Teatro Nacional de S. João (TNSJ)	DL 242/97	Regime de função pública e CIT e IRCT para pessoal técnico – artístico	Tal como no Instituto de Artes Cénicas, do qual foi autonomizado
Orquestra Nacional do Porto (ONP)	DL 243/97	Regime de função pública e CIT e IRCT para pessoal técnico – artístico	Pessoal da ex.- Direcção-Geral de Espectáculos, Orquestra Clássica do Porto e Régie Cooperativa Sinfonia
Banco de Portugal (BdP)	L 5/98	CIT e CCT banca	Anteriormente era empresa pública

Instituto Nacional da Aviação Civil	DL 133/98	CIT e IRCT	CIT, com obrigatoriedade de opção. Os restantes ficam num quadro transitório da Secretaria-Geral, exercendo funções no INAC
Instituto Português das Artes do Espectáculo (IPAE)	DL 149/98	FP CIT Pessoal artístico e técnico.	Criado de raiz
Hospital de S. Sebastião	DL 159/98	CIT e IRCT	Os antigos funcionários podem ficar em regime de Função Pública ou em CIT com licença sem vencimento ao abrigo Estatuto do SNS
Instituto Nacional do Transporte Ferroviário (INTF)	DL 299-B/98.	CIT e IRCT	Criado de raiz
Instituto Marítimo - Portuário (IMP)	DL 331/98	CIT e IRCT	Opção obrigatória de pessoal da DGPNTM e INPP no prazo de 60 dias.

			<p>Passagem a quadro transitório da Secretaria-Geral, mantendo actividade no organismo em regime de requisição por tempo indeterminado, do pessoal que não opte pelo CIT</p> <p>Pessoal vindo do ITP já tem CIT</p> <p>Não prevê manutenção protecção social da função pública mas remete para regime da pensão unificada</p>
Instituto Regulador de Águas e Resíduos (IRAR)	DL 362/98	CIT	Criado de raiz
Instituto Nacional de Propriedade Industrial (INPI)	DL 400/98	CIT	<p>Opção por CIT no prazo de 60 dias.</p> <p>Para quem não optar pelo CIT, mantém-se transitoriamente o quadro de pessoal da função pública.</p>

			<p>Pode exercer funções com enquadramento CIT ao abrigo de licença de longa duração.</p> <p>Pode optar-se por regime de protecção social da função pública.</p>
Instituto Português de Arte Cinematográfica e Audiovisual (ICAM)	DL 408/98	Coexistência regime de função pública com CIT para pessoal especializado	Criado de raiz
Instituto de Informática e Estatística da Solidariedade (IIES)	DL 41-A/99	CIT e IRCT	<p>Opção por CIT sem prazo</p> <p>Para quem não optar pelo CIT, mantém-se antigo quadro de pessoal, podendo exercer funções CIT em comissão de serviço.</p> <p>Não se prevê opção por manutenção do regime de protecção social da função pública.</p>

<p>Instituto do Mercado de Obras Públicas, Particulares e do Imobiliário (IMOPPI)</p>	<p>DL 60/99</p>	<p>CIT</p>	<p>Opção obrigatória , no prazo de 60 dias, com passagem a quadro transitório da Secretaria-Geral, mantendo actividade no organismo, do pessoal que não opte pelo CIT</p> <p>Não se prevê opção por manutenção do regime de protecção social da função pública.</p>
<p>Unidade Local de Saúde de Matosinhos (ULS)</p>	<p>DL 207/99</p>	<p>CIT, com possibilidade de IRCT</p>	<p>Funcionários podem exercer funções em licença sem vencimento ao abrigo Estatuto do SNS</p>
<p>Instituto de Estradas de Portugal (IEP)</p>	<p>DL 237/99</p>	<p>CIT</p>	<p>Funcionários ex - Junta Autónoma de Estradas que não optarem no prazo de 60 dias por CIT ficam em quadro transitório no ICERR</p> <p>Não prevê manutenção protecção social da função</p>

			pública mas remete para regime da pensão unificada
Instituto de Construção Rodoviária (ICOR)	DL 237/99	CIT	<p>Funcionários ex - Junta Autónoma de Estradas que não optarem no prazo de 60 dias por CIT ficam em quadro transitório no ICERR</p> <p>Não prevê manutenção protecção social da função pública mas remete para regime da pensão unificada</p> <p>Pessoal CIT JAE Construção passa para ICOR</p>
Instituto para a Conservação e Exploração da Rede Rodoviária (ICERR)	DL 237/99	CIT	<p>Funcionários ex - Junta Autónoma de Estradas que não optarem no prazo de 60 dias por CIT ficam em quadro transitório no ICERR</p>

			Não prevê manutenção protecção social da função pública mas remete para regime da pensão unificada
Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS)	DL 260/99	Função Pública, CIT e IRCT	Acesso a CIT depende de concurso. Os que tiverem sido aprovados no concurso CIT mas não tiverem querido no prazo de 60 dias exercer o direito de opção , podem desempenhar funções no quadro CIT em regime de comissão de serviço. Prevê opção por manutenção do regime de protecção social da função pública.
Instituto de Gestão de Lojas do Cidadão (IGLC)	DL 302/99	CIT com IRCT	Criado de raiz
Instituto de Financiamento e Apoio ao Turismo (IFT)	DL 308/99	CIT	Acesso a CIT depende de opção.

			<p>Para quem não optar pelo CIT no prazo de 60 dias, mantém-se antigo quadro de pessoal, podendo os que não tiverem querido exercer o direito de opção , desempenhar funções de chefia no quadro CIT em regime de comissão de serviço</p> <p>Prevê opção por manutenção do regime de protecção social da função pública.</p>
Agência Portuguesa de Apoio ao Desenvolvimento (APAD)	DL 327/99	CIT	Criada de raiz sucedendo nos direitos do Fundo para a Cooperação Económica
Instituto Português de Conservação e Restauro (IPCR)		CIT para pessoal especializado	Não prevista
Administração-Geral Tributária (AGT)	DL 376/99	Relações jurídicas de emprego público e, excepcionalmente, CIT	Criada de raiz

Instituto para o Desenvolvimento Social (IDS)	DL 433-A/99	CIT e IRCT	Opção no prazo de 30 dias , mantendo-se transitoriamente quadro da função pública Prevê opção por manutenção do regime de protecção social da função pública.
Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização de Segurança Social (IGFCSS)	DL 449-A/99	Função pública, CIT e IRCT	Acesso a CIT depende de concurso, com opção no prazo de 60 dias. Restantes mantêm-se em quadro de função pública Prevê opção por manutenção do regime de protecção social da função pública.
Instituto Nacional da Farmácia e do Medicamento (INFARMED)	DL 495/99	CIT	Opção por CIT a todo o tempo, mantendo-se quadro de função pública transitório para os que não optarem Pode ser feita opção por CIT com opção por protecção social da função pública

Instituto Nacional de Medicina Legal	DL 96/2001	CIT para qualificações específicas	Não prevista
Instituto de Tecnologias e Informação da Justiça (ITIJ)	DL 103/2001	CIT e IRCT	Opção no prazo de 60 dias, mantendo-se transitoriamente quadro da função pública. Não prevê opção por manutenção do regime de protecção social da função pública.
Instituto Português da Qualidade (IPQ)	DL 113/2001	CIT	Opção no prazo de 120 dias úteis, compatível com passagem a licença de vencimento de longa duração, mantendo-se transitoriamente quadro da função pública Pode ser feita opção por CIT com opção por regime de protecção social da função pública
Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial de Justiça (IGFJ)	DL 156/2001	CIT e IRCT	Opção no prazo de 60 dias.

			<p>Mantém-se transitoriamente quadro da função pública.</p> <p>Não prevê opção por manutenção do regime de protecção social da função pública.</p>
Instituto de Formação Turística (INFTUR)	DL 277/2001	CIT e IRCT	<p>Acesso a CIT depende de opção no prazo de 60 dias.</p> <p>Para quem não optar pelo CIT, mantém-se antigo quadro de pessoal, podendo os que não tiverem querido exercer o direito de opção, desempenhar funções de chefia no quadro CIT em regime de comissão de serviço.</p> <p>Não prevê opção por manutenção da protecção social da função pública</p>
Instituto para a Inovação na Administração do Estado (IIAE)	DL 300/2001	CIT	Opção CIT no prazo de 30 dias

			<p>Mmanutenção de um quadro subsidiário para o pessoal que mantenha regime de função pública.</p> <p>Não prevê opção por manutenção do regime de protecção social da função pública</p>
Instituto Geográfico Português (IGP)	DL 59/2002	<p>CIT e IRCT</p> <p>Pessoal investigador com quadro próprio</p>	<p>Acesso a CIT depende de opção no prazo de 30 dias, mantendo-se quadro residual função pública.</p> <p>Não prevê opção por manutenção do regime de protecção social da função pública</p>
Agência Portuguesa de Investimento (API)	DL 225/2002	CIT, IRCT	<p>Criada de raiz como EPE, embora absorva atribuições ICEP e IAPMEI</p>
Instituto Português da Droga e Toxicodpendência (IPDT)	DL 90/2000 e DL 269-A/2002	CIT	<p>Em 2000, opção por CIT no prazo de 90 dias; mantem-se transitoriamente regime de função pública.</p>

			<p>Em 2002</p> <p>CIT depende de opção, no prazo de 60 dias, formalizada por acordo, mantendo-se transitoriamente regime de função pública –</p> <p>Não se prevê em nenhum dos anos manutenção protecção social da função pública mas em 2002 remete para regime da pensão unificada</p>
<p>Criação, por transformação de 32 hospitais ou centros hospitalares SA</p>	<p>DDL 272/2002 a 307/2002</p>	<p>CIT</p>	<p>Opção por CIT no prazo de um ano, com quadro de função pública residual</p> <p>Pessoal com regime de função pública em licença de vencimento pode ter contrato CIT mantendo protecção social da função pública.</p>

Autoridade da Concorrência	DL 10/2003	CIT	Criada de raiz
Instituto de Desporto de Portugal (IDP)	DL 96/2003	Regime de função pública com CIT apenas para áreas técnicas	CIT para áreas técnicas por opção no prazo de 90 dias e mediante acordo Não prevê manutenção protecção social da função pública mas remete para regime da pensão unificada.
Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde (IGIF)	DL 325-A/2003	CIT e IRCT	CIT por opção no prazo de um ano com quadro transitório função pública . Não prevê manutenção protecção social da função pública mas remete para regime da pensão unificada
Instituto Português de Acreditação (IPAC)	DL 125/2004	CIT	O pessoal transita do IPQ, passa a CIT por opção e se não optar mantém-se em quadro transitório da função pública.

Centro Hospitalar do Baixo Alentejo	DL 207/2004	CIT	<p>Opção por CIT no prazo de um ano, com quadro de função pública residual</p> <p>Pessoal com regime de função pública em licença de vencimento pode ter contrato CIT mantendo protecção social da função pública.</p>
Centro Hospitalar do Barlavento Algarvio	DL 214/2004	CIT	<p>Opção por CIT no prazo de um ano, com quadro de função pública residual</p> <p>Pessoal com regime de função pública em licença de vencimento pode ter contrato CIT mantendo protecção social da função pública.</p>
Agência para a Sociedade de Conhecimento(UMIC)	DL 16/2005	CIT	Criada a partir de unidade de missão

Criação, por transformação , de 5 hospitais e centros hospitalares EPE	DL 233/2005	Contrato de trabalho, previsto no Código de Trabalho	<p>Opção por CIT a todo o tempo mediante acordo.</p> <p>Mantém quadro residual da função pública e situação de contrato administrativo de provimento.</p> <p>Pode optar por contrato de trabalho com perda de vínculo à função pública, ou, se com o acordo da EPE, pelo exercício em CT com licença sem vencimento da função pública ao abrigo do Estatuto do Serviço Nacional de Saúde</p> <p>Pessoal com regime de função pública em licença de vencimento pode ter contrato CIT mantendo protecção social da função pública.</p>
Agência Portuguesa de Segurança Alimentar (APSA),	DL 217-B/2004	CIT, no primeiro	No primeiro, coexistência de regimes, podendo a opção por CIT ser feita no

depois Autoridade de Segurança Alimentar e Económica (ASAE)	DL 237/2005	Função pública para pessoal de inspecção, CIT para restantes, no segundo	prazo de um ano No segundo, opção por CIT, a todo o tempo, com quadro transitório para quem não optar. Não prevê manutenção protecção social da função pública
---	-------------	--	--

Observações:

Este quadro procura registar todas as situações em que, no universo captado no quadro anterior ficou prevista em leis orgânicas e estatutos o recurso ao contrato individual de trabalho (CIT) regulado pela lei geral do trabalho (actualmente Código do Trabalho), e evidenciar a existência ou não de um quadro da função pública coexistindo com um “quadro” de contrato individual de trabalho, bem como as condições colocadas para a transição de um para outro.

É de ter presente que a opção pode ou não ter sido imposta, e que durante o período considerado se passou de uma fase em que inicialmente a não opção por contrato individual de trabalho implicava a colocação em mecanismo de mobilidade ou, de forma mais atenuada, a colocação no quadro de um ministério com afectação ao organismo, para outra em que coexistiam pacificamente no mesmo organismo os dois regimes, embora o regime da função pública vigorasse a título transitório. O incentivo para optar por contrato individual de trabalho poderia assim reduzir-se a um melhor estatuto remuneratório, embora se registassem situações em que o lugar de base de função pública, e o lugar exercido (com a correspondente remuneração) de contrato individual de trabalho. O melhor dos mundos.

Muitos organismos, por exemplo os do sector da cultura, só admitem o contrato individual de trabalho para certas funções (artísticas ou técnicas especializadas).

ANEXO B - ENTREVISTAS AO PESSOAL DE UM INSTITUTO PÚBLICO.

Foi seleccionado para este efeito ainda antes da formação do actual XIX Governo Constitucional um “instituto público quase empresarial” da área económica, doravante designado por INSTITUTO, que, posteriormente à sua criação, passou do regime comum ao regime de aplicação subsidiária do regime das empresas públicas, com opção obrigatória do regime de contrato individual de trabalho (sem prejuízo da possibilidade de requisição para exercício de funções do pessoal que optasse pelo regime de função pública). O INSTITUTO sofreu várias reestruturações, com alteração da sua denominação mas não do seu acrónimo, que tem valor de “marca”, esteve durante algum tempo enquadrado numa experiência de gestão conjunta e é ciclicamente apontado como susceptível de fusão com outros organismos. O pessoal foi integrado em 2009 no Regime de Contrato de Trabalho em Funções Públicas, passando de um vínculo já de direito privado – o contrato individual de trabalho – a um vínculo de direito público. Tanto quanto foi possível apurar, ainda não foi ainda integrado na tabela remuneratória única aprovada em 2008 e os dirigentes, estando no seu lugar de base em regime de contrato de trabalho em funções públicas, mantêm-se em comissão de serviço ao abrigo do Código do Trabalho.

O “pedido de apoio para a realização de entrevistas no âmbito de um projecto de investigação conducente a doutoramento”, em que afirmávamos “estar a realizar no quadro do ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa um projecto de investigação com o tema ‘O progresso da ideia de gestão empresarial’ na Administração Pública portuguesa” no âmbito do qual pretendíamos realizar um conjunto de entrevistas com funcionários do INSTITUTO “de entre os que se disponibilizem para o efeito, sobre as expectativas quanto ao seu futuro profissional enquanto trabalhadores do Sector Público” solicitava o reenvio ao respectivo pessoal, através de correio electrónico interno, de uma mensagem nossa solicitando manifestação de disponibilidade para uma eventual entrevista. De igual modo se solicitava a realização das entrevistas nas instalações do INSTITUTO.

O pedido acabou por ser encaminhado para a área de Recursos Humanos, em diálogo com a qual admitimos, como variante, o envio das respostas ao questionário para um endereço electrónico acordado com o CIES. A área de Recursos Humanos, depois de ter pedido para analisar o questionário acabou por optar pela realização de entrevistas sendo ela a seleccionar os entrevistados (e reservando-se o seu responsável o direito de estar presente nas entrevistas, exigência que não foi mantida).

Veio a suceder, em consequência, que a área de recursos humanos seleccionou prioritariamente o seu próprio pessoal, inclusive dirigentes, bem como pessoal de outras

áreas de administração. A nosso pedido, foram também seleccionados nomes das áreas operacionais do Instituto. As entrevistas decorreram em Junho e Julho de 2011.

A entrevista padrão consistiu numa breve apresentação dos objectivos do questionário, sua entrega ao entrevistado a fim de que o preenchesse à nossa frente (com possibilidade de pedir esclarecimentos), sua leitura, a final, pelo entrevistador, pedindo então este uma crítica à sua adequação e formulando alguns pedidos de esclarecimento sobre as respostas dadas, com dispêndio de não mais de 30 minutos por entrevista.

Esta metodologia permitiu convencer a generalidade dos entrevistados de que a iniciativa não visava seleccionar pessoal para listas de disponíveis ou fornecer informação à Direcção sobre o estado de espírito do pessoal. Tal clarificação revelou-se importante uma vez que a área de Recursos Humanos, que recusou reiteradamente a difusão prévia de uma circular-mail que lhe propusemos, não informou os convocados sobre o objectivo das entrevistas.

O questionário, com algumas alterações na construção de certas frases da primeira sessão de entrevistas para as seguintes, foi considerado de modo geral “adequado”, “actual”, “não intrusivo” e respondido com boa vontade. Não houve, em regra, necessidade de recorrer às caixas de “outras”, o que mostrou ser a tipificação de situações satisfatória. Faltou, como foi justamente observado por um dos entrevistados, um texto inicial (o que tinha sido redigido para a circular – mail) explicando o contexto e os objectivos.

Foram assim entrevistados 24 membros do pessoal do INSTITUTO não tendo sido retidas as respostas de um contratado por tempo indeterminado, por se encontrar em vias de aposentação, e dos dois contratados a termo, por o questionário não se adaptar inteiramente a este tipo de situação. Esta última opção implica que para aferir a representatividade dos entrevistados se proceda à sua comparação com um conjunto de pessoal que no Balanço Social de 2010, corresponde a 278 trabalhadores, constituindo portanto os 21 entrevistados 7,5% do total. O Instituto tem ainda 83 trabalhadores em contrato a termo, certo e incerto.

Características dos entrevistados

Nos 21 contratados por tempo indeterminado cujas respostas foram retidas 16 são técnicos (71,6 %), 4 administrativos (24,4 %) e 1 operacional (4,0 %), o que é muito satisfatório uma vez que o peso dos técnicos no pessoal de referência é de 71,2 %. Em termos de sexo contam-se 6 homens (28,6%) e 15 mulheres (71,4%), estando portanto os homens sub representados nas entrevistas por comparação com o pessoal de referência (41,4%). Em termos de idade, onde só é possível fazer a comparação com o pessoal do INSTITUTO no

seu conjunto, estão representados os grupos dos 30-39 anos (19,0 % com 20,3%), dos 40-49 anos (33% com 41,8%) e dos 50-59% anos (47,6 % com 22,6%) estando o último sobre representado, o que poderá ser consequência da nossa opção de apenas entrevistar pessoal com contrato por tempo indeterminado. De notar que os grupos ausentes entre os entrevistados, representam o de 20-29 anos, 16 % do pessoal, e o de 60-69 anos, 10,6%.

Em termos de habilitações mais elevadas os entrevistados podem também ser comparados apenas com o pessoal no seu conjunto: 9º ano de escolaridade (sem expressão com 14,4 %), 11º/12º ano de escolaridade (28,6 % com 15,2 %), estudos superiores sem licenciatura (sem expressão com 4,5 %), licenciatura ou mestrado (71,4% com 65,9 %), isto é, algumas situações não estão representadas entre os entrevistados. Das 15 licenciaturas contabilizadas entre os entrevistados, 9 são da área de Economia/Gestão, 3 da área de Engenharia, 2 da área de Direito.

Foram considerados como escalões de vencimento, no sentido de facilitar um mais fácil identificação pelos entrevistados (que poderiam não ter presente o montante exacto das suas remunerações brutas), os considerados na Lei do Orçamento do Estado para 2011 para efeitos de cortes. Inferior ou igual a 1500 euros, 9 entrevistados (42,9%), entre 1500 e 2000 euros, 4 (19,0%), entre 2000 e 4165 euros, 6 (28,6%), igual ou superior a 4165 euros, 2 (9,5%). Não dependendo a remuneração exclusivamente das habilitações mas também do percurso na carreira, há 6 licenciados no escalão mais baixo e um no escalão imediatamente inferior ao mais elevado. À margem do preenchimento do questionário, vários dos entrevistados mostraram ressentir-se da falta de progressão remuneratória e da indefinição quanto à futura tabela.

Um total de 16 dos entrevistados comunica ter filhos a cargo, conceito que foi livremente interpretado pelos respondentes, indicando 7 um filho, 8 dois filhos e um 3 filhos.

Percurso profissional dos entrevistados

Um total de 12 dos 21 entrevistados (57,1 %) tiveram outra actividade profissional antes de ingressarem na Administração Pública, sendo que a quase totalidade (11) deles quando ingressaram na Administração Pública o fizeram no INSTITUTO. Dos 9 que não tiveram outra actividade antes de ingressarem na Administração Pública, 8 ingressaram directamente no Instituto. 3 dos entrevistados entraram no INSTITUTO antes da introdução do regime do contrato individual de trabalho, tendo optado por este regime em detrimento do vínculo à função pública. Apenas 3 dos 21 entrevistados depois de ingressarem no INSTITUTO saíram dele temporariamente (uma única vez), para exercer outras funções, um

noutro organismo da Administração (com grande agrado), outro numa empresa pública e um terceiro numa empresa privada.

Perspectivas de mudança profissional por iniciativa dos entrevistados

Dos 21 entrevistados, um total de 11 (52,4%) admitiam nos próximos 5 anos, ainda que o INSTITUTO mantivesse as suas actuais funções e estatuto, procurar outra colocação/outro rumo profissional. *Todos* invocaram como razão “a procura de maiores desafios profissionais” e 7 também a procura de melhor remuneração, sendo que neste número se incluem entrevistados de todos os escalões de vencimentos. Dos que indicaram ambos os motivos, um indicou ainda a “Procura de maior estabilidade profissional” e outro a “Redução do ‘stress’ inerente à sua actual actividade profissional”. Onde procurariam os entrevistados outro rumo?: Noutro organismo da própria Administração Pública (8), numa empresa privada do sector não financeiro (5), numa instituição particular sem fins lucrativos (2), no exercício de profissão liberal (2), na gestão de uma empresa própria (2), e numa empresa pública do sector não-financeiro (1).

Expectativas quanto a uma mudança profissional por alteração da situação do INSTITUTO e estratégias de reacção

Dos 21 entrevistados, 12 estimam como provável uma reestruturação do INSTITUTO, 7 um cenário de fusão / extinção (como vários dos interessados focaram, sobretudo uma fusão), e apenas 2 considera qualquer dos cenários pouco provável. Saliente-se que 14 dos entrevistados (66,7%) consideram que em qualquer cenário seria provável a manutenção do seu posto de trabalho, 6 consideram ser impossível fazer qualquer previsão, e apenas um admite ser pouco provável a manutenção do seu posto de trabalho.

Num cenário em que o INSTITUTO fosse entregue à gestão de uma entidade privada e dessem ao pessoal a opção entre continuar em funções, perdendo qualquer ligação ao regime de contrato de trabalho em funções públicas, ou ser colocado em mobilidade especial, 20 dos 21 entrevistados (95,2%!) optariam por permanecer no INSTITUTO.

Se viessem a ser colocados em mobilidade especial 18 dos entrevistados consideram as possibilidades de por si só encontrarem nova colocação existentes, com algumas limitações em 12 dos casos (57,1%), ou mesmo elevadas, em 6 (28,6%), apenas 3 as considerando reduzidas. Nas hipóteses mencionadas pelos 21 como adequadas para o seu perfil profissional caso tivessem de procurar novas colocações, incluem-se “outro organismo da administração pública” (15), “uma empresa privada do sector não-financeiro” (5), “uma

instituição particular sem fins lucrativos” (4), “o exercício de profissão liberal” (4), “a gestão de empresa própria”, num dos casos vista como criação do próprio emprego (4), uma empresa pública do sector financeiro (3), “uma empresa pública do sector não financeiro (3), uma empresa privada do sector financeiro (3). Note-se que os entrevistados que haviam considerado o cenário, de independentemente da evolução do INSTITUTO, procurar outro rumo para a sua vida profissional, tanto mantêm as hipóteses anteriormente avançadas, como as ampliam ou, pelo contrário, reduzem.

A mudança de residência com vista é a obter nova colocação é que parece estar fora de causa. 18 rejeitam-na (85,7 %), incluindo os 3 que não têm filhos a cargo, e apenas 3 a admitem.

A desvinculação com indemnização atrai parte dos entrevistados. No entanto 14 (66,7%) rejeitam-na e dos 7 que a admitem, 6 só a aceitariam com as regras do Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas de 2009, e não com as que se anunciava na altura poderiam vir a ser aplicadas no âmbito de alterações ao Código do Trabalho.

Notas adicionais e conclusões

A experiência de gestão conjunta com outro organismo público, também um instituto, foi-nos apresentada, à margem do preenchimento do questionário, como traumatizante, considerando-se os quadros do INSTITUTO preteridos no acesso aos lugares dirigentes em detrimento dos quadros do outro instituto e/ou por razões políticas (o INSTITUTO estaria conotado com o Governo anterior). Todavia um dos entrevistados, confirmando ser esta uma narrativa corrente no INSTITUTO, salientou ter tido pessoalmente uma experiência de trabalho positiva com os dirigentes oriundos do outro instituto.

Como nota pessoal é de registar que embora tivéssemos tido ao longo de trinta anos três momentos de relacionamento profissional com o INSTITUTO tal não era conhecido da sua Direcção nem da área de Recursos Humanos, não tendo influenciado positiva ou negativamente a organização das entrevistas. O sermos já conhecidos de alguns dos entrevistados contribuiu contudo para facilitar o relacionamento com outros entrevistados das suas áreas.

Do conjunto de entrevistas realizadas tiramos a conclusão, já esperada tendo em conta o historial do INSTITUTO, de que a perda do vínculo de contrato de trabalho em funções públicas recentemente atribuído tem pouco ou nenhum significado. Mais do que o vínculo, é a possibilidade de exercer funções no INSTITUTO em si que parece ser um factor de motivação dos entrevistados, se bem que de modo geral estes confiem na sua capacidade de desenvolver estratégias de adaptação a acontecimentos que afectem o

futuro da organização. Com uma amostra mais representativa de todos os sectores do Instituto esta última atitude seria talvez ainda mais evidente.

Não se deve esquecer que o instrumento que foi aplicado nestas entrevistas foi também concebido para aplicação paralela a uma Direcção-Geral clássica, com um percurso clássico em termos de regime do pessoal, isto é, com passagem do regime de nomeação ao regime de contrato de trabalho em funções públicas. Infelizmente, não houve abertura para a sua aplicação na Direcção-Geral seleccionada, não se podendo proceder a uma comparação de resultados que seria certamente instrutiva.

QUESTIONÁRIO DE APOIO À ENTREVISTA

I - DADOS PESSOAIS

1. Idade [] (anos)
2. Sexo [] (m/f)
3. Filhos a cargo [] (número de filhos a cargo)
4. Habilitações literárias / académicas **mais elevadas**
 - 9º ano de escolaridade []
 - 11º/12º ano de escolaridade []
 - Estudos superiores sem conclusão de grau []
 - Estudos superiores com conclusão de grau []

Indique nível e área científica do grau (clique na caixa de texto para escrever):

II – DADOS PROFISSIONAIS

5. Ano em que começou a trabalhar (conta de outrem, conta própria ou qualquer outra forma): [] [] [] []

6. Ano em que começou a trabalhar na Administração Pública (Estado, Institutos Públicos, Autarquias) [] [] [] []

7. Ano em que começou a trabalhar no INSTITUTO: [] [] [] []

8. Se iniciou funções no INSTITUTO antes da reestruturação de 1988

- Optou por contrato individual de trabalho []

- Optou por manter o regime de função pública []

9. Se interrompeu alguma vez o exercício de funções no INSTITUTO, diga se:

9.1.

-Apenas uma vez []

- Por mais de uma vez []

9.2.

- (no conjunto) Por quantos anos [] []

9.3.

- Noutro organismo da Administração Pública []

- Numa empresa pública []

- Numa entidade privada [] []

- Em profissão liberal [] []

- Em empresa própria [] []

10. Qual a carreira em que está integrado no INSTITUTO?

(Clique na caixa de texto para escrever)

:

11. Modalidade do contrato?

Contrato por tempo indeterminado / “**Efectivo**”

Contrato a termo

12. Em que escalão de remuneração bruto se encontrava situado em Dezembro de 2010?

- inferior ou igual a € 1500

- superior a € 1500 e inferior a € 2000

- igual ou superior a € 2000 e inferior a € 4165

- igual ou superior a € 4165

III – EXPECTATIVAS PROFISSIONAIS.

13. Admite, nos próximos 5 anos, ainda que o INSTITUTO mantenha as suas actuais funções e estatuto, procurar outra colocação / outro rumo profissional?

Sim

Não

(Se respondeu “Sim”, continue, se respondeu “Não” passe à questão 16.)

14. Se respondeu Sim à questão 13, indique as suas **principais** motivações (pode indicar mais do que uma),

- Procura de maiores desafios profissionais

- Procura de melhor remuneração

- Procura de maior estabilidade profissional

- Procura de um local de trabalho mais próximo da actual residência

- Procura de um local de trabalho na região em que, por razões pessoais ou familiares, pensa estabelecer no futuro a sua residência

- Redução do “stress” inerente à sua actual actividade profissional

- Outras

Se respondeu “Outras”, indique quais (clique na caixa de texto para escrever)

15. Se respondeu “Sim” à questão nº 13, indique uma ou várias hipóteses que considere aceitáveis num cenário de procura de nova colocação / novo rumo profissional:

- Outro organismo da administração pública
- Uma empresa pública do sector financeiro
- Uma empresa pública do sector não-financeiro
- Uma empresa privada do sector financeiro
- Uma empresa privada do sector não-financeiro
- Uma instituição particular sem fins lucrativos
- O exercício de profissão liberal
- A gestão de uma empresa própria
- Outras

Se respondeu Outras, indique quais (clique na caixa de texto para escrever)

16. Independentemente das suas respostas à questão 13, considera provável que, dentro dos próximos 5 anos, o INSTITUTO venha a ser reestruturado / fundido / extinto com transferência de algumas das suas funções para outro organismo?

- Pouco provável qualquer dos cenários
- Provável a reestruturação com eventual alteração de áreas de competência, mas não a fusão ou extinção
- Provável a fusão ou extinção

17. Se um qualquer dos cenários colocados na questão anterior viesse a concretizar-se , considera que a manutenção do seu posto de trabalho seria:

- Muito provável
- Pouco provável, havendo talvez lugar a colocação em mobilidade especial
- Impossível de prever

18. Se o INSTITUTO fosse entregue à gestão de uma entidade privada e lhe dessem a opção entre continuar em funções, perdendo qualquer ligação ao regime de contrato de trabalho em funções públicas, ou ser colocado em mobilidade especial, optaria por

- Continuar no INSTITUTO
- Passar a mobilidade especial

19. No caso de colocação em mobilidade especial, como avalia as suas hipóteses de encontrar por si próprio nova colocação?

- Reduzidas
- Existentes, mas com algumas limitações
- Elevadas

20. Admita que, num cenário de reestruturação / fusão / extinção / colocação em gestão privada, decide procurar por si próprio outra colocação / outro rumo profissional. Indique a hipótese ou hipóteses que lhe parecem adequadas ao seu perfil profissional:

- Outro organismo da administração pública
- Uma empresa pública do sector financeiro
- Uma empresa pública do sector não-financeiro
- Uma empresa privada do sector financeiro
- Uma empresa privada do sector não-financeiro
- Uma instituição particular sem fins lucrativos
- O exercício de profissão liberal
- A gestão de empresa própria
- Outras

Se respondeu Outras, indique quais (clique na caixa de texto para escrever)

21. Aceitaria uma colocação que implicasse mudança de residência?

Sim

Não

22. Aceitaria um cenário de desvinculação voluntária mediante indemnização?

Sim, mesmo com as regras anunciadas

Sim, mas apenas com as actuais regras ¹

Não

23. Observações finais (indique outros aspectos das suas expectativas profissionais que lhe parecem relevantes)

(clique na caixa de texto para responder)

Terminou a resposta ao questionário.

Obrigado.

a. *“A compensação a atribuir ao trabalhador toma como referência a sua remuneração base mensal, sendo o respectivo montante aferido em função do número de anos completos, e com a respectiva proporção no caso de fracção de ano, de exercício de funções públicas”* (Lei nº 12-A/2008, de 27 – 2 e Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas, aprovado pela Lei nº 59/2008, de 11-9).