



Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

## Modelo integrado de Gestão das Finanças Públicas para Portugal

Luísa Maria Fernandes Duarte Mano

Trabalho de projeto submetido como requisito parcial para obtenção do grau de  
Mestre em Administração Pública

Orientador:  
Mestre Mauro Fridman Pinto, Consultor (Especialista)  
Fundo Monetário Internacional

Setembro, 2014

Trabalho escrito segundo o novo Acordo Ortográfico

# MODELO INTEGRADO DE GESTÃO DAS FINANÇAS PÚBLICAS PARA PORTUGAL

Luísa Mano

## Agradecimentos

Ao Doutor Juan Mozzicafreddo pela estruturação e coordenação do Mestrado em Administração Pública, o qual prima pela diversidade e profundidade das matérias que o compõem, tendo permitido que fossem excedidas as minhas expectativas iniciais sobre o mesmo.

A todos os professores do Mestrado por me permitirem construir uma visão diversificada e complementar das questões conexas com a Administração Pública e o Estado e por, assim, contribuírem para o meu enriquecimento pessoal.

Ao Mestre Mauro Fridman pela sua orientação atenta, pela sua ajuda no desbravar de matéria pouco consensual, pelos seus sábios conselhos tanto quanto ao conteúdo do trabalho como em momentos profissionais mais complicados, pela gratificante construção conjunta que me permitiu evoluir ao longo da execução deste trabalho.

Aos meus Pais pelo apoio nos bons e maus momentos ao longo de todo o Mestrado, pela infinita paciência para as “crises existenciais” e por acreditarem sempre que seria uma tarefa concluída com sucesso.

Aos meus amigos por me ajudarem a ultrapassar alguns maus momentos e celebrarem os bons.

Àqueles que me dificultaram esta tarefa, por circunstâncias alheias à mesma, porque me mostraram que tenho mais força, perseverança e resiliência do que pensava para enfrentar os escolhos do caminho.

Dedico este trabalho aos meus Pais, que são a razão da minha existência e, conseqüentemente, da existência deste trabalho.

## Resumo

O presente trabalho de projeto pretende apresentar um Modelo integrado de Gestão das Finanças Públicas para Portugal que se constitua como uma alteração estrutural duradoura no âmbito das finanças públicas nacionais, permitindo contribuir para resolução dos seus problemas recorrentes, garantindo a sua transparência e a *accountability* de todos os envolvidos na sua gestão.

Neste sentido, o presente trabalho estrutura-se em três capítulos. O primeiro capítulo apresenta uma perspetiva abrangente sobre o Estado e a Administração Pública ao longo tempo, desde o início da modernidade às mais recentes reformas. O segundo capítulo efetua o diagnóstico da situação atual da Gestão das Finanças Públicas (GFP) em Portugal através das redes que se podem observar e das fragilidades existentes. Por último, o terceiro capítulo apresenta uma proposta de melhoria que pela construção de um modelo integrado de GFP em Portugal, efetuando um enquadramento genérico do mesmo e desenvolvendo os aspetos de integração, atendendo ao aconselhado pelas boas práticas internacionais, e estabelecendo as diretrizes principais do funcionamento das redes identificadas no âmbito do modelo.

O modelo apresentado pretende resolver as fragilidades identificadas através da integração das funções da GFP: Contabilidade, Orçamento e Tesouro. Para tal é necessária a utilização pela plenitude das administrações públicas da contabilidade com base de acréscimo assente num plano de contas adequado, a revisão dos classificadores do Orçamento do Estado (OE) e a adoção de uma boa governança do OE, o desenvolvimento de um sistema de conta única do Tesouro, no contexto de uma gestão de tesouraria moderna.

## Palavras-chave

Estado, Estado moderno, Estado de direito, Estado intervencionista, Estado regulador, Funções do Estado, Administração Pública, Modelo tradicional Weberiano, Burocracia, Nova Gestão Pública, Novo Serviço Público, Governança, Reforma, Modernização, Rede conceptual, Rede interorganizacional, Autonomia administrativa e financeira, Orçamento, Tesouro, Contabilidade, Classificadores, Défice, Contabilidade em base de acréscimo, Plano de contas, Classificação orçamental, Secretário Permanente, Direção de Finanças, Certificação, Conta única do Tesouro, Gestão de tesouraria.

*Abstract*

This research project intends to present an integrated model of Public Financial Management for Portugal as a lasting structural change in national public finances, concurring to solve their recurring problems, ensuring the transparency and accountability of all involved in its management.

In this sense, this paper is divided into three chapters. The first chapter presents a comprehensive perspective on the state and public administration over time, since the beginning of modernity to the latest reforms. The second chapter makes the diagnosis of the current situation of the Public Financial Management (PFM) in Portugal through the networks that can be observed and existing weaknesses. Finally, the third chapter presents a proposal to improve it by building an integrated model of PFM in Portugal, setting up a generic framework and developing aspects of integration, given the international good practices, and establishing the main guidelines for the operation of networks identified in the model.

The proposed model aims to solve the weaknesses identified by integrating the functions of PFM: Accounting, Budget and Treasury. This means the use of accrual accounting based on a suitable chart of accounts by the fullness of government, the review of State Budget classifiers, the adoption of State Budget good governance and the development of a Treasury Single Account system, in the context of a modern cash management.

*Keywords*

State, Modern State, Rule of law, Welfare State, Regulatory State, State functions, Public Administration, Weberian model, Bureaucracy, New Public Management, New Public Service, Governance, Reform, Modernization, Conceptual network; Interorganizational network, Administrative and financial autonomy, Budget, Treasury, Accounting, Unit of appropriation, Deficit, Accrual accounting, Chart of accounts, Budget classification, Permanent Secretary, Directorate of Finance, Certification, Treasury Single Account, Cash management.



## ÍNDICE

INTRODUÇÃO .....	1
CAPÍTULO I - DO ESTADO DE DIREITO ÀS REFORMAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.	3
I.1. Estado moderno e Estado de direito .....	3
I.1.1. Origens do Estado moderno.....	3
I.1.2. Origens do Estado de direito .....	4
I.2. Transformações do Estado e fatores do seu crescimento.....	6
I.2.1. Fatores de transformação do Estado .....	6
I.2.1.1. Estado intervencionista.....	7
I.2.1.2. Estado regulador.....	8
I.2.2. Fatores de crescimento do Estado e da Administração .....	10
I.3. Capacidades e funções do Estado .....	11
I.4. Modelos administrativos: da tradição às reformas.....	13
I.4.1. Reforma <i>versus</i> modernização.....	13
I.4.2. Modelo tradicional Weberiano .....	14
I.4.3. New Public Management.....	16
I.4.4. New Public Service.....	18
I.4.5. Governança democrática .....	20
I.4.5.1. Conceito de governança ( <i>governance</i> ) e seus atores .....	20
I.4.5.2. Princípios de boa governança .....	23
I.4.6. O papel dos administradores públicos .....	24
I.4.7. Visões comparativas .....	26
I.5. As reformas em Portugal .....	28
I.5.1. Pano de fundo .....	28
I.5.2. Influência do NPM .....	30
I.5.3. Algumas medidas de reforma no século XXI .....	31
CAPÍTULO II – DIAGNÓSTICO DA GESTÃO DAS FINANÇAS PÚBLICAS.....	37
II.1. Finanças Públicas e endividamento.....	37
II.2. Abordagem de rede na Gestão das Finanças Públicas.....	39
II.2.1. As redes no âmbito do setor público .....	39
II.2.2. Rede conceptual das funções GFP .....	40
II.2.3. Rede interorganizacional GFP .....	42
II.3. Fragilidades na Gestão das Finanças Públicas.....	44
II.3.1. Questão da autonomia administrativa e financeira e princípios orçamentais .....	44
II.3.2. Falta de integração entre as funções do Orçamento, Tesouro e Contabilidade .....	47

II.3.3. Insuficiência da classificação orçamental.....	49
II.3.4. Défice orçamental versus défice das Contas Públicas.....	50
CAPÍTULO III – MODELO INTEGRADO DE GESTÃO DAS FINANÇAS PÚBLICAS.....	53
III.1. Um modelo de GFP para Portugal.....	53
III.2. Primeira Integração: Contabilidade.....	54
III.2.1. Contabilidade de base de acréscimo.....	54
III.2.1.1. Transição para a contabilidade de acréscimo.....	54
III.2.1.2. Pré-requisitos da contabilidade de acréscimo.....	56
III.2.2. Plano de contas.....	56
III.2.2.1. O que é um plano de contas.....	56
III.2.2.2. Importância de um plano de contas nos sistemas de GFP.....	57
III.2.2.3. Objetivos e princípios de um plano de contas.....	58
III.3. Segunda Integração: Orçamento.....	60
III.3.1. Classificação do Orçamento do Estado.....	61
III.3.1.1. Importância e características da classificação orçamental.....	61
III.3.1.2. Proposta de revisão dos classificadores do OE.....	62
III.3.2 Governança do Orçamento do Estado.....	65
III.3.2.1. Modelo de Governança do OE adotado nos países anglo-saxónicos.....	65
III.3.2.2. Modelo de Governança do OE adotado nos países latinos.....	67
III.3.2.3. Certificação de funcionários do Estado.....	69
III.3.2.4. Comparação dos modelos de governança do OE.....	70
III.4. Terceira Integração: Tesouro.....	71
III.4.1. Conta Única do Tesouro.....	72
III.4.1.1. Importância e princípios orientadores de um sistema de CUT.....	72
III.4.1.2. Conceção e pré-requisitos de um sistema de CUT.....	74
III.4.2. Gestão de Tesouraria.....	74
III.5. O papel das redes na construção do modelo de GFP.....	76
CONCLUSÃO.....	83
Fontes.....	85
Bibliografia.....	89
Anexos.....	I



**ÍNDICE DE QUADROS**

Quadro 1.1. Características do Estado enquanto intervencionista ou regulador.....	9
Quadro 1.2. Diferenças entre Reforma e Modernização. ....	13
Quadro 1.3. Princípios, vantagens e desvantagens do modelo tradicional Weberiano.....	16
Quadro 1.4. Princípios de Boa Governança das Nações Unidas. ....	23
Quadro 1.5. Papéis dos administradores públicos.....	25
Quadro 1.6. Comparação entre os modelos tradicional e gestor e a perspetiva da governança. ....	27
Quadro 1.7. Comparação entre os modelos tradicional, NPM e NPS .....	28
Quadro 1.8. Conjunto legislativo principal da reforma administrativa do XV Governo. ....	32
Quadro 2.1. Rácios de endividamento em percentagem do PIB (valores não consolidados). 37	
Quadro 2.2. Organizações relevantes para o modelo GFP.....	43
Quadro 2.3. Principais diferenças entre óticas contabilísticas.....	51
Quadro 3.1. Objetivos a que um plano de contas deve dar resposta. ....	58
Quadro 3.2. Princípios a considerar na elaboração de um plano de contas. ....	59
Quadro 3.3. Proposta de estrutura de classificadores do Orçamento. ....	62
Quadro 3.4. Utilização dos classificadores atendendo às fases orçamentais. ....	64
Quadro 3.5. Papel e objetivos dos Secretários Permanentes no Reino Unido.....	66
Quadro 3.6. Estruturas organizacionais exemplificativas da SPOA. ....	68
Quadro 3.7. Comparação síntese dos modelos de governança do OE.....	71
Quadro 3.8. Modelo de Contabilização da CUT. ....	73
Quadro 3.9. Características da gestão de tesouraria moderna. ....	75
Quadro 3.10. Unidades e funções desempenhadas no modelo integrado de GFP.....	80

**ÍNDICE DE FIGURAS**

Figura 1.1. Estadismo e eficiência. ....	12
Figura 1.2. Relações entre os princípios de boa governança no setor público. ....	24
Figura 2.1. Endividamento das Administrações Públicas .....	38
Figura 2.2. Endividamento das Empresas Públicas.....	38
Figura 2.3. Endividamento do Setor não financeiro .....	39
Figura 2.4. Rede conceptual GFP <i>as-is</i> , por importância atribuída. ....	42
Figura 2.5. Estrutura de Classificadores Orçamentais.....	49
Figura 2.6. Saldo apurado em contabilidade pública versus contabilidade nacional (em % do PIB). ....	51
Figura 3.1. Exemplo de uma estrutura hierárquica do plano de contas.....	57
Figura 3.2. Estrutura de dados hierárquica e interligada. ....	60

Figura 3.3. Rede conceptual das funções GFP <i>to-be</i> .....	76
Figura 3.4. Rede conceptual GFP <i>to-be</i> – Pressupostos.....	77
Figura 3.5. Rede interorganizacional GFP <i>to-be</i> .....	78
Figura 3.6. Interligação das redes conceptual e interorganizacional GFP <i>to-be</i> .....	79

## GLOSSÁRIO DE SIGLAS

AC – Administração Central
ACSS – Administração Central do Sistema de Saúde
AR – Assembleia da República
AT – Autoridade Tributária e Aduaneira
BCE – Banco Central Europeu
BdP – Banco de Portugal
CDS – Partido Popular (CDS-PP)
CE – Comissão Europeia
CFP – Conselho de Finanças Públicas
CIPFA – The Chartered Institute of Public Finance and Accountancy
CNCP – Comité de Normalização Contabilística Público
COA – chart of accounts
COFAP – Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública
COFOG – Classification of the Functions of Government
COM – Comissão das Comunidades Europeias
CRESAP – Comissão de Recrutamento e Seleção para a Administração Pública
CUT – conta única do Tesouro
DGAEP – Direção-Geral da Administração e do Emprego Público
DGO – Direção-Geral do Orçamento
DGTF – Direção-Geral do Tesouro e Finanças
DLEO – Decreto-Lei de execução orçamental
EBITDA - Earnings Before Interest, Taxes, Depreciation and Amortization
EPE - Entidades Públicas Empresariais
EPR – Empresas públicas reclassificadas
EPSAS – European Public Sector Accounting Standards
ERP – Enterprise Resource Planning
ESAME – Estrutura de Acompanhamento dos Memorandos
eSPap - Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, IP
FD – fundos disponíveis
FF – fonte de financiamento
FSA – Fundos e Serviços Autónomos
GeRAP – Empresa de Gestão Partilhada de Recursos da Administração Pública, E.P.E
GFP – Gestão das Finanças Públicas
GOP – Grandes Opções do Plano
IFAC – International Federation of Accountants
IGCP – Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública
IMF – International Monetary Fund / FMI - Fundo Monetário Internacional
INE – Instituto Nacional de Estatística
IPSAS – International Public Sector Accounting Standards
LCPA – Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso
LEO – Lei de Enquadramento orçamental

LVCR – Lei dos vínculos, carreiras e remunerações  
MF – Ministério das Finanças  
MGDD – Manual do Défice e da Dívida das Administrações Públicas  
MJ – Ministério da Justiça  
MME – Ministério de Minas e Energia (Brasil)  
MoU – Memorandum of Understanding  
MPOG – Ministério do Planeamento, Orçamento e Gestão (Brasil)  
NIF – número de identificação fiscal  
NPM – New Public Management  
NPS – New Public Service  
OAR – Organização Administrativa de Rede  
OE – Orçamento do Estado  
OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development / OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico  
ONG – Organizações Não-governamentais  
ONU – Organização das Nações Unidas  
OSS – Orçamento da Segurança Social  
PAEF – Programa de Assistência Económica e Financeira  
PCU – plano de contas único  
PEC – Plano de Estabilidade e Crescimento  
PFM – Public Financial Management  
PIB – Produto Interno Bruto  
POCP – Plano Oficial de Contabilidade Pública  
PRACE – Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado  
PREMAC – Plano de Redução e Melhoria da Administração Central  
PS – Partido Socialista  
PSD – Partido Social Democrata  
RAFE – Regime de administração financeira do Estado  
RCM – Resolução do Conselho de Ministros  
SEC95 / SEC2010 – Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais  
SEE – Setor Empresarial do Estado  
SIAFP – Sistema de Informação de Administração Financeira Pública  
SlgADAP – Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública  
SNC – Sistema de Normalização Contabilística  
SNC – Sistema de Contas Nacionais  
SPOA – Subsecretaria de Planeamento, Orçamento e Administração (Brasil)  
SS – Segurança Social  
TC – Tribunal de Contas  
TSA – Treasury Single Account  
UBO – Unidade Beneficiária do Orçamento  
UCO – Unidade(s) de Coordenação do Orçamento  
UCRH – Unidade Central de Recursos Humanos (Brasil)  
UE – União Europeia  
UEM – União Económica e Monetária  
UGE – Unidade(s) Gestora(s) Executora(s)  
UNDP – United Nations Development Program  
UTAO – Unidade Técnica de Apoio Orçamental



## INTRODUÇÃO

Desde que (re)conquistou a democracia em 1974, o Estado Português foi intervencionado três vezes, em 1977, em 1983 e em 2011. Para além das taxas de desemprego elevadas, o pano de fundo comum incluía a débil situação das finanças públicas, com uma dívida externa elevada, muitas vezes apelidada de “galopante”. O elevado nível de endividamento de Portugal e a iminência da bancarrota conduziu aos pedidos de ajuda financeira e às consequentes medidas de austeridade que, nos períodos indicados, sempre conduziram a uma pressão para o empobrecimento da população, por via da conjugação simultânea de redução de salários e subida de impostos. Os problemas recorrentes nas finanças públicas, tanto na dívida como no défice, mostram que as intervenções conjunturais de curto prazo não têm efeitos duradouros e que são necessárias medidas que propiciem alterações estruturais que tenham impacto no médio prazo e permaneçam no longo prazo.

O presente trabalho pretende ser um contributo para essas alterações estruturais que permitam estabelecer uma Gestão das Finanças Públicas (GFP) fidedigna, rigorosa, transparente e que permita, a todo o tempo, a *accountability*<sup>1</sup> de todos os que nela estiverem envolvidos. Ao longo dos anos foram sendo desenvolvidas alterações à organização e modo de funcionamento da Administração Pública, rotulando essas melhorias de “reformas” administrativas, quando se tratam na verdade de “modernizações” administrativas. O conteúdo deste trabalho procura posicionar-se no âmbito das reformas, dada a mudança de paradigma organizacional e cultural que propõe. Ambiciona também contribuir para uma valorização dos quadros da Administração Pública dado o papel preponderante que terão no desenvolvimento e execução desta proposta.

Neste sentido, o presente trabalho estrutura-se em três capítulos. O *primeiro capítulo* apresenta uma perspetiva abrangente sobre o Estado e a Administração Pública ao longo tempo, desde o início da modernidade às mais recentes reformas - de onde partimos e onde chegámos. O *segundo capítulo* efetua o diagnóstico da situação atual da Gestão das Finanças Públicas em Portugal através da sua caracterização em duas vertentes: as redes que se podem observar e as fragilidades existentes. Por último, o *terceiro capítulo* apresenta uma proposta de melhoria que pela construção de um modelo integrado de Gestão das Finanças Públicas em Portugal, efetuando um enquadramento genérico do mesmo e desenvolvendo os aspetos de integração, atendendo ao aconselhado pelas boas práticas internacionais, e estabelecendo as diretrizes principais do funcionamento das redes identificadas no âmbito do modelo.

---

<sup>1</sup> Abstemo-nos de traduzir esta palavra ao longo de todo o trabalho para evitar perda de significado. A este propósito ver Luísa Mano (2013).

O capítulo I foi estruturado nos seguintes temas: Estado moderno e Estado de direito; Transformações do Estado e fatores do seu crescimento; Capacidades e funções do Estado; Modelos administrativos: da tradição às reformas; As reformas em Portugal. No capítulo II o diagnóstico efetuado divide-se em três temas principais: Finanças Públicas e endividamento; Abordagem de rede na GFP; Fragilidades na GFP. A proposta de melhoria apresentada no capítulo III parte da explicação da necessidade de um modelo GFP para Portugal para depois abordar separadamente cada uma das integrações necessárias – na função Contabilidade, na função Orçamento e na função Tesouro – finalizando com o detalhe do papel das redes identificadas no capítulo 2 (conceptual e interorganizacional) na construção do modelo integrado de GFP proposto.

## **CAPÍTULO I - DO ESTADO DE DIREITO ÀS REFORMAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Ao falar-se de Estado e de Administração Pública e de matérias conexas há que entender os que estes conceitos abrangem. Nesse sentido, apresentamos as origens do Estado de direito democrático, as transformações a que esteve sujeito ao longo do tempo e os modelos que foram sendo aplicados à organização e funcionamento da Administração Pública, terminando com a abordagem às reformas administrativas em Portugal.

### **I.1. ESTADO MODERNO E ESTADO DE DIREITO**

#### **I.1.1. Origens do Estado moderno**

“Um homem pode levar uma vida razoavelmente satisfatória sem família, sem um local fixo de residência, sem confissão religiosa; sem o estado, porém, não é nada”. (Strayer, s.a.:9). Nesta afirmação, Strayer (s.a.:9) realça o facto de nos dias de hoje aceitarmos a existência do Estado como algo incontornável na vida quotidiana, ao ponto de “antigas formas de identificação social já [não serem] de todo em todo necessárias”. Para a compreensão deste Estado que nos é familiar, mais do que se concentrar em definições, Strayer (s.a) analisa os sinais que revelam o processo de constituição do Estado. No seu entender, podemos identificar três *sinais constitutivos*: 1) a continuidade no espaço e no tempo de uma comunidade humana; 2) a formação de instituições políticas impessoais e permanentes e 3) o reconhecimento de uma autoridade moral de suporte à estrutura organizativa e supremacia legal, substituindo os laços de lealdade à família, à comunidade local ou à organização religiosa por laços semelhantes dirigidos ao Estado (Strayer, s.a.). Tendo em conta estes sinais, Strayer (s.a.) afirma que o Estado moderno, tal como o conhecemos, assenta no modelo que surgiu na Europa no período que decorre de 1100 a 1600.

De acordo com Strayer (s.a.), as componentes essenciais do Estado surgiram durante os séculos XII e XIII em quase toda a Europa ocidental<sup>2</sup>, embora com níveis de desenvolvimento distintos entre regiões, verificando-se um progresso rápido em Inglaterra, na França e nos reinos hispânicos, muito mais lento na Alemanha e rápido em Itália (mas apresentando distorções). Foi em Inglaterra e França que se desenvolveram os modelos de Estado europeu mais influentes, tendo sido as suas ideias e instituições políticas as mais imitadas (Strayer, s.a.). Este autor destaca que o exemplo inglês e francês foi determinante no período que decorreu entre finais do século XIII e princípios do século XIV, altura em que surgiu o conceito de soberania, o qual expressa a qualidade especial da autoridade do Estado (Dyson, 1980) e “em que o sentimento de lealdade em relação à Igreja, à comunidade e à família foi definitivamente ultrapassado pelo sentimento de lealdade a um estado que

---

<sup>2</sup> Dyson (1980:29) destaca que “a ideia de um Estado abstrato e impessoal que controla um território consolidado e possui um sistema de serviços que é diferenciado das outras organizações que operam no mesmo território” não se processou de forma análoga nem simultânea nos diversos países da Europa ocidental.

começava a surgir” (Strayer, s.a.:40). Contudo, desde os finais da Idade Média e do princípio da Idade Moderna (1453<sup>3</sup>) a maior parte dos Estados europeus seguiu o modelo francês (Strayer, s.a.).

As características do *Estado moderno*, como lembra Dyson (1980), foram adquiridas através de um processo complexo que incluiu a desintegração de unidades políticas antigas enquanto forças sectárias ou regionais que desencadearam revoltas contra o Império e o Papado, e também através dos esforços de integração territorial que foram ocorrendo. Em oposição aos privilégios especiais de localidades, províncias ou grupos sociais (estados) específicos, houve um estabelecimento gradual da noção de indivíduos enquanto “sujeitos”, no contexto da sua subordinação à regra da soberania (Dyson, 1980:29). Apesar da diversidade das experiências ocorridas na Europa continental, e da forma como os teóricos as interpretaram, Dyson (1980) considera que podem ser identificadas algumas características comuns que distinguem o Estado, neste contexto geográfico, enquanto uma experiência histórica díspar das formas políticas de associação existentes na antiguidade grega e romana. Essas características, de acordo com a identificação feita pelos teóricos germânicos, traduzem-se em três elementos principais: *território* (no sentido de destacar a característica territorial quando confrontado com outro tipo de formações políticas), onde os *nacionais* adquirem um certo sentimento de comunidade (como a associada à nacionalidade) e são governados por uma *autoridade central* que elabora as leis, as aplica e garante.

Fukuyama (2006:15) destaca que o Estado moderno é dotado de poderes de tributação e de uma administração centralizada capaz de exercer autoridade sobre um território extenso e que foi a “ascensão destes Estados, com a sua capacidade para providenciar ordem, segurança, lei e direitos de propriedade (...) que tornou possível o surgimento do mundo económico moderno”.

### **I.1.2. Origens do Estado de direito**

Chevallier (1999:11) explica que “a expressão “Estado de direito” é a tradução literal da palavra *Rechtsstaat*, que se torna de uso corrente na doutrina jurídica alemã na segunda metade do século XIX (O. Bähr, 1864; R. Von Gneist, 1879)”. Constata-se que a teoria do Estado de direito nasce no campo jurídico, pretendendo responder à necessidade de sistematização e de fundação do direito público, exprimindo “uma vontade de reforço de uma juridicidade de um Estado totalmente vertido no molde do direito” (Chevallier, 1999:11). Ao confrontar a teoria do Estado de direito com a *Rule of law* (Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, 1885) britânica, Chevallier (1999:14) considera que as diferenças são de ordem puramente formal, não tendo um carácter substancial ou processual.

---

<sup>3</sup> Fim do império Bizantino com a queda da sua capital, Constantinopla, conquistada pelos turcos Otomanos.



Segundo este autor, o *Estado de direito* pressupõe uma determinada visão do Estado, enquanto entidade abstrata e coletiva distinta da *sociedade civil*, e do direito, percebido como exprimindo o ideal de *justiça*. As referências, ou substrato, como designa Chevallier (1999), do Estado de direito decorre de uma conceção do poder e das liberdades individuais que foi cristalizado em França durante a Revolução de 1789. Em reação contra os excessos do absolutismo monárquico que acabavam de derrubar, os revolucionários proclamam os direitos inalienáveis do Homem face ao poder e submetem o Executivo à vontade da Nação (Chevallier, 1999).

Chevallier (1999) destaca que o eclodir da teoria do Estado de direito coincide com o surgimento de um *Estado liberal* que pretende conter as intervenções do Estado na vida social, em nome do primado concedido ao indivíduo e dos benefícios presumidos da ordem "natural". A ideia de limitação do poder está no cerne do estado de direito, a qual é conseguida pela tripla proteção concedida pelas liberdades individuais, pela submissão à Nação e pela atribuição de um domínio restrito de competências, usando-se, nesse sentido, a estruturação da ordem jurídica como um meio de assegurar e garantir esta limitação, através de mecanismos de produção do direito (Chevallier, 1999).

A compreensão desta limitação do poder em três frentes implica perceber que conceções de liberdades, de democracia e do papel do Estado a informam. A primeira frente de limitação do poder assenta na referência aos direitos do homem, o que implica uma determinada conceção de relações entre o indivíduo e o Estado, a qual se traduz na afirmação do *primado do indivíduo* dentro da organização social e política (Chevallier, 1999). Apenas com as revoluções americana e francesa esta construção teórica adquire uma concretização política, na medida em que os direitos do homem passam a ser fundamento da construção social e política (Chevallier, 1999). Na segunda frente, a lógica democrática da teoria do Estado de direito reside no facto de os *representantes eleitos* (democracia representativa) estarem sujeitos às regras jurídicas superiores, existindo um compromisso entre ideologia democrática e os valores liberais, pelo que nesta conceção, como realça Chevallier (1999:58), "o Estado não é considerado como o facto político originário, mas como o simples prolongamento da Nação, à qual ele está geneticamente ligado", considerando-se que é na Nação que reside a fundação da soberania. Por fim, a última frente de limitação do poder assenta numa visão do *papel limitado do Estado* na vida social, entendendo-se que existem limites objetivos à sua ação, que resultam da "natureza das coisas", fazendo-se uma distinção entre o público e o privado, com o Estado de um lado e a sociedade civil de outro (Chevallier, 1999). Neste contexto, a regra é a não-intervenção, pelo que o Estado deve ter um domínio de ação excecional e residual, assegurando apenas as tarefas socialmente indispensáveis que só ele pode assumir por estarem relacionadas com a soberania ou a *ordem pública*, deixando o resto para o livre funcionamento do mercado (Chevallier, 1999).

Chevalier (1999:66) reconhece que “o Estado de direito carrega consigo uma simbologia do poder, que constitui um vetor poderoso de legitimação do seu exercício”, enquadrado e limitado pelo direito. Neste sentido conclui:

Conceito fundador do direito público moderno, ele [Estado de direito] traduz uma certa visão do poder, lentamente forjada na história do Ocidente e que aparece como inerente à conceção liberal da organização política: dando-se a conhecer um poder limitado, porque se sujeita às regras, isso implica que os governantes não estão acima das leis, mas exercem uma função enquadrada e regida pelo direito; (...) o Estado de direito torna-se o fiador da legitimidade de todo o poder (p. 150).

Em síntese, “Estado de direito é o Estado em que toda a atuação do poder político está subordinada a regras jurídicas, de modo a assegurar os direitos e liberdades dos cidadãos” (Gomes, 2013), pelo que o seu *princípio básico* “é o da eliminação do arbítrio no exercício dos poderes públicos com a consequente garantia de direitos dos indivíduos perante esses poderes” (Canotilho, 1999:8). Neste sentido, e de acordo com Gomes (2013), o Estado de direito obedece a cinco princípios e valores materiais necessários à construção da justiça e da paz na ordem humana: (i) liberdade do indivíduo; (ii) segurança individual e coletiva; (iii) responsabilidade dos titulares do poder; (iv) igualdade de todos os cidadãos; (v) proibição de discriminação de indivíduos e de grupos.

## **I.2. TRANSFORMAÇÕES DO ESTADO E FATORES DO SEU CRESCIMENTO**

### **I.2.1. Fatores de transformação do Estado**

Zürn e Leibfried (2005) observam que os teóricos políticos têm tradicionalmente definido o Estado atendendo a uma única função ou característica crucial. No entanto, o Estado moderno atual, com o seu apogeu na Europa continental, é uma entidade multifacetada, pelo que, consideram estes autores, necessita de uma definição multidimensional. Nesse sentido, Zürn e Leibfried (2005) vão definir o Estado moderno a partir de quatro dimensões que se intersejam: dos recursos, da lei, da legitimidade e do *welfare*. A *dimensão dos recursos* está relacionada com a consolidação do Estado territorial e compreende o controlo do uso da força e das receitas cobradas; a *dimensão legal* inclui a jurisdição, os tribunais e todos os outros elementos necessários à *rule of law*, ou Estado de direito; a *dimensão da legitimidade* corresponde à aceitação da regra política estabelecida no contexto de um Estado-nação democrático; e por último a *dimensão do welfare* é o fio condutor do Estado intervencionista, na prossecução do crescimento económico e da igualdade social, e que proporcionou um bem-estar geral na sociedade do século XX (Zürn e Leibfried, 2005). Estes autores realçam que no Estado-nação do século XX, a partir das décadas de 1960 e 1970, foi possível fazer convergir estas quatro dimensões e as suas atividades ao nível nacional (“constelação nacional”), e alegam que existe evidência empírica de que um Estado bem-sucedido necessita do desenvolvimento destas quatro dimensões (Zürn e Leibfried, 2005:3,10).

Embora a influência do Estado seja mais abrangente e continuada na vida de cada um do que outro tipo de organizações, Zürn e Leibfried (2005) afirmam que o Estado moderno demonstra uma natureza ambivalente, uma vez que tanto realiza as suas funções, defendendo e garantindo os direitos dos cidadãos, como por vezes é o primeiro a desrespeitá-los. Apesar desta ambivalência no exercício do poder estatal, o Estado moderno fica conotado com a defesa dos valores sociais básicos da paz, da segurança legal, da liberdade individual, da autodeterminação política e do bem-estar (*welfare*) social, sendo que o período mais próspero do *welfare state* democrático situa-se nos anos de 1950 a 1960, que os autores designam como a *Golden Age* dos tempos modernos (Zürn e Leibfried, 2005:5).

Como observa Mozzicafreddo (2010:3), em termos históricos as funções e capacidades institucionais do Estado mudaram de forma mais significativa a partir de finais do século XIX, passando-se de um certo “alheamento do Estado, no século dezanove, à intervenção direta, após a segunda guerra mundial e até finais do século vinte e, mais tarde, às formas de regulação indireta relativamente às funções desenvolvidas no contexto das sociedades”. No que respeita às transformações ocorridas no Estado, Zürn e Leibfried (2005) sustentam que essas mudanças derivam da mudança de natureza do próprio Estado e não por uma política específica, acrescentando que a transformação registada numa das dimensões enunciadas não resulta necessariamente na transformação do Estado-nação no seu todo. Atendendo a que as transformações no Estado que mais afetam a contemporaneidade se registaram após o período referido, importa caracterizar dois tipos de atuação institucional que marcam a forma como o Estado intervém na sociedade desde aí: o Estado intervencionista (dimensão do *welfare*) e o Estado regulador.

#### **I.2.1.1. Estado intervencionista**

“No Estado intervencionista completamente desenvolvido, o Estado assume a responsabilidade por todos e por cada um dos seus cidadãos” (Zürn e Leibfried, 2005:9). A partir do século XIX passou a ser esperado que o Estado preenchesse uma série de tarefas e assegurasse uma justa e equitativa distribuição de riqueza na sociedade, levando a que políticas modernas de *welfare* se realizassem quando a distribuição primária do rendimento pelo mercado pudesse ser corrigida por uma distribuição secundária patrocinada pelo Estado (Zürn e Leibfried, 2005). De acordo com Streeck (1995) podem registar-se três tipos de intervenções do Estado: intervenções *Market-making* que regulam o mercado e processos de produção; *Market-braking* que fornecem recursos humanos, infra-estruturas e serviços básicos, conhecidos como *utilities* no Reino Unido e Estados Unidos e *service public* em França; e *Market-correcting* que redistribuem o rendimento através do *welfare state*, políticas macro-económicas e várias formas micro-económicas de absorção do risco (Streeck, 1995 citado por Zürn e Leibfried, 2005).

Ferrera (2008:83) lembra que Fourastié (1979) cunhou a expressão *Les Trente Glorieuses* no âmbito da comemoração do rápido crescimento registado em França entre 1945 e 1975, que quadruplicou o produto interno bruto, ficando também associada aos debates sobre o *welfare state* (Fourastié, 1979 citado por Ferrera, 2008). Contudo, em 2008 passaram igualmente 30 anos do segundo choque petrolífero, registando-se no contexto atual uma viragem dos “trinta gloriosos” para a permanente austeridade, que Ferrera (2008) atribui a desafios externos relacionados com a globalização e a integração Europeia e a desafios internos decorrentes da transformação das economias domésticas e das estruturas sociais. Este autor identifica quatro tendências que condicionam a necessária “recalibração” do *welfare state*: 1) ajustamentos estruturais em resposta aos desenvolvimentos sócio-económicos; 2) mudança no sentido de uma abordagem ativa na gestão da incapacidade laboral, evitando dependência ou suporte financeiro a longo prazo; 3) cortar a despesa pública em vários programas de proteção social; 4) mudanças registadas nas formas de financiamento da proteção social (Ferrera, 2008).

Por seu lado, Esping-Andersen (2001) enquadra a transição do *welfare state* no âmbito da resposta a três problemas: 1) na *economia globalizada* a liberdade dos governos para conduzirem as políticas monetárias e orçamentais e definirem políticas sociais específicas encontra-se reduzida e em muitos casos condicionada pelo mundo financeiro, temendo-se que a globalização e a desregulação possam conduzir ao *dumping* social<sup>4</sup>; 2) não se pode confundir o *welfare state* com *igualdade*, embora aquele pressuponha a redistribuição de rendimentos e de recursos, existindo diferentes conceções de igualdade, tendo as mesmas sido afetadas pelo contexto de crise, não existindo um consenso alargado e sendo necessário que os princípios igualitários sejam repensados face à maior diferenciação e heterogeneidade das sociedades; 3) por último, existe um problema *político*, uma vez que os principais defensores do *welfare state* perderam força, tanto no decorrer de políticas neoliberais, como na dificuldade em estabelecer coligações partidárias capazes de persuadir os eleitorados para um modelo alternativo.

### **I.2.1.2. Estado regulador**

Face a estas novas realidades que se foram manifestando depois do *boom* verificado na época dourada do *welfare state*, ouve necessidade, como explicita Majone (1997), de uma adaptação estratégica que resultou numa redução do papel do Estado intervencionista para um correspondente aumento do papel do *Estado regulador*, passando o foco da tributação e da despesa para a regulamentação, não sem que se manifestassem dificuldades nesta transição. Enquanto os académicos europeus identificam geralmente a regulação com o conjunto da legislação, governança e controlo social, a tradição americana da regulação faz-se através de agências independentes que combinam funções legislativas, administrativas e

---

<sup>4</sup> Utilização por parte dos empregadores de mão-de-obra barata (abaixo do custo real do fator trabalho).

judiciais (Majone, 1994). Majone (1994) argumenta que as formas de tradicionais de intervenção direta do Estado (v.g. nacionalizações) eram justificadas em função de uma variedade de objetivos muitas vezes conflitantes, enquanto a regulação tem uma única justificação normativa: melhorar a eficiência da economia através da correção de formas específicas de falhas de mercado, como o monopólio, a informação imperfeita e as externalidades negativas. Neste contexto, A privatização e a *desregulação* criaram as condições para o aumento do Estado regulador (Majone, 1994).

Majone (1994) esclarece que a desregulação significa frequentemente uma regulação menos restritiva ou rígida, sendo por vezes o primeiro passo em direção à re-regulação, ou seja, a regulação por outros meios:

(...) uma procura de formas de atingir objetivos de regulação relevantes através de métodos de intervenção governamental menos onerosos/penosos, como quando os métodos de comando-e-controlo são substituídos por incentivos económicos. Assim, nem as desregulações americanas nem as privatizações europeias podem ser interpretadas como uma retirada do Estado, mas antes como uma redefinição das suas funções (p. 80).

No mesmo sentido, Mozzicafreddo (2010:12,13) afirma que “a passagem para uma regulação mais indireta ou de uma separação entre a regulação e a execução não implica uma diminuição da presença do Estado no desenvolvimento da sociedade, bem pelo contrário”, até porque, acrescenta, o “Estado está cada vez mais presente na sociedade” dada a complexidade dos problemas em presença, aos quais não basta a intervenção de entidades privadas. De forma complementar, Majone (1996:299) realça que os eleitores europeus expressaram a sua oposição a uma expansão incontrolada do *welfare state*, mas parecem exigir não uma retirada do Estado, “mas antes uma redefinição das suas funções e modos de operação - maior transparência e *accountability*, maior ênfase na eficiência e uma mais clara separação entre as políticas (*policy*) e a política (*politics*)”.

De forma sintética, as características principais apresentadas pelo Estado quando assume um papel mais intervencionista (administração direta) ou mais regulador (administração indireta), são as apresentadas no quadro a seguir.

Quadro 1.1. Características do Estado enquanto intervencionista ou regulador.

Elementos caracterizadores	Estado intervencionista	Estado regulador
Funções principais	Redistribuição, estabilização	Correção das falhas de mercado
Instrumentos	Tributação (ou endividamento) e despesa	Regulamentação
Instituições típicas	Parlamento, departamentos ministeriais, empresas nacionalizadas, serviços de <i>welfare</i> , partidos políticos, funcionários públicos, grupos corporativos	Comissões parlamentares, comissões e agências independentes, tribunais
Estilo político	Discricionariedade	Delimitado pelas regras, legalista
Cultura política	Corporativismo	Pluralismo
Responsabilização política	Direta	Indireta

Fonte: Adaptado de Majone (1997:149).

### **I.2.2. Fatores de crescimento do Estado e da Administração**

Mozzicafreddo (2010) argumenta que o processo de mudança do Estado e do interesse público ocorre no médio a longo prazos e que as características da configuração do papel do Estado se inscrevem num contexto onde se podem destacar quatro grandes influências: 1) a *permanente experimentação institucional*, que leva a médio prazo, a inovações políticas na estrutura do Estado; 2) a *legitimidade democrática* está a ser *limitada* pela presença e pressões na estrutura do poder do Estado provenientes de redes corporativas, clientelares (internas ou externas ao Estado) e de associações profissionais; 3) a constatação de que a única realidade uniforme na evolução e transformação da estrutura institucional do Estado tem sido o seu *crescimento* e 4) a existência de um problema ao nível dos *procedimentos*, no âmbito da preocupação com a reciprocidade que deve presidir às decisões que envolvem os gastos públicos e a utilização dos recursos coletivos.

As razões para o crescimento do Estado e da Administração podem, de acordo com Mozzicafreddo (2010), ser condensadas em cinco: 1) o modelo de organização do Estado em relação à despesa pública tendo em conta as funções desempenhadas; 2) a relação entre o Estado, o mercado e o cidadão no contexto de uma complexidade social e constitucional no desenvolvimento das sociedades; 3) a passagem de uma sociedade menos desenvolvida para uma sociedade mais desenvolvida e mais segmentada; 4) as tendências demográficas e a diminuição da população ativa e 5) a relativa situação de prevalência de uma prática e de um processo de corporativização.

Para Mozzicafreddo (2010) o modelo de organização do Estado pode ser percebido a partir de indicadores relativos às funções desempenhadas: a) funções sociais clássicas (tiveram o seu início por volta de 1883 no âmbito da reorganização da sociedade prussiana levada a cabo pelo chanceler Bismarck); b) funções económicas e de complemento ou de proteção do mercado (diferentes graus intervenção ou regulação), c) políticas de organização e integração territorial (equilíbrio de setores e de regiões) e d) política de equilíbrio sistémico, que se traduz na negociação com os parceiros (podem surgir problemas de clientelismo ou corporativismo). Neste ponto, o autor conclui que “Estas quatro funções resultam em políticas públicas que estão a montante do crescimento do Estado, não só em Portugal, mas também na Europa e que tem vindo a configurar uma estrutura institucional e um modelo de sociedade” (Mozzicafreddo, 2010:4).

Relativamente à segunda razão, Mozzicafreddo (2010) foca a questão da reorganização das funções do Estado, principalmente as que estão mais diretamente relacionadas com o mercado, e a questão da conflitualidade dos direitos, derivada dos diferentes papéis que os indivíduos assumem nas sociedades democráticas. Se quanto à primeira questão se assiste ao contraponto entre a diminuição da intervenção direta do Estado e o aumento das exigências públicas de regulação, verificando-se que a não

diminuição da Administração e da despesa públicas é a-ideológica, porque transversal a vários governos; já quanto à segunda questão o foco incide sobre a conflitualidade dos papéis do indivíduo enquanto eleitor, beneficiário de direitos ou contribuinte, na medida em que obedecem a lógicas contraditórias (Mozzicafreddo, 2010).

Na transição para uma sociedade mais desenvolvida, da qual trata a terceira razão, o que está em causa é a passagem do foco na ideia e prática da igualdade social para uma diferenciação decorrente da evolução do mercado, do crescimento económico e da qualificação, assim como da mobilidade e da mudança de expectativas correspondente (Mozzicafreddo, 2010). A quarta razão relaciona-se com as tendências demográficas relativas ao aumento da esperança de vida e à diminuição da natalidade nos países ocidentais que conduzem a população envelhecida e a uma diminuição da população ativa, passando-se de uma sociedade de massas para uma sociedade em que o peso dos inativos, proporcionalmente superior aos ativos, acarreta problemas de sustentabilidade das formas de segurança social (Mozzicafreddo, 2010). Na última razão o crescimento do Estado e da Administração, Mozzicafreddo (2010:7) fala do perigo da corporativização da sociedade democrática, entendendo por corporativização “a cativação dos recursos públicos por uma série de organismos e entidades públicas e privadas, de corporações instituídas e de segmentos sociais, políticos e partidários”.

### **I.3. CAPACIDADES E FUNÇÕES DO ESTADO**

O papel que o Estado deve assumir na sociedade não é consensual, surgindo controvérsias sobre a dimensão e importância adequadas do Estado, discussão que moldou a política do século XX, como observa Fukuyama (2006), e que não se encontra ainda fechada neste início da segunda década do século XXI, constatamos nós. Na determinação do papel do Estado importa aferir se estamos em presença de um Estado forte ou fraco, qual a força do seu poder, ou seja, como diz Fukuyama (2006:20), a “capacidade para planear e executar políticas e fazer cumprir as leis de forma limpa e transparente” (capacidade estatal ou institucional), ou, como exprime Mozzicafreddo (2010:9), a “capacidade para implementar decisões vinculantes e legitimamente sufragadas” e “executar funções definidas”. Como explicita Mozzicafreddo (2010), no exercício da sua regulação direta ou indireta os Estados modernos apresentam dois tipos de legitimidade, a *legitimidade processual*, inerente à democracia representativa, e a *legitimidade funcional*, decorrente da concertação social, afirmando que não é admissível que a segunda se sobreponha à primeira, sendo esse um problema de um Estado fraco, ou seja, quando este deixa que as organizações corporativas apresentem propostas vinculantes ocupando o espaço da escolha coletiva em democracia representativa.

Para Fukuyama (2006), para diferenciar os graus de estadismo importa em primeiro lugar agrupar as atividades do Estado, embora reconheça que não existe uma hierarquia

consensual das funções do Estado, principalmente quando relacionadas com a redistribuição e as políticas sociais. Contudo, Fukuyama (2006:21) considera que o “*World Development Report 1997*” do Banco Mundial apresenta uma lista de funções do Estado aceitável<sup>5</sup>, as quais são agrupadas em três categorias, “mínima”, “intermédia” e “ativista”, e enquadradas em função de dois objetivos de atuação: “lidar com falhas do mercado” e “promover a igualdade” (World Bank, 1997 citado por Fukuyama, 2006). Conjugando com a abordagem de Mozzicafreddo (2010) a esta caracterização funcional do Estado, podemos apresentar essas funções como ilustrado na figura A.1 do Anexo A.

Imaginando estas funções distribuídas ao longo de um eixo – das mínimas para as máximas – a posição dos Estados faz-se de acordo com a ambição dos mesmos e do que se propõem realizar, pelo que a capacidade de cada Estado pode variar bastante de um extremo ao outro daquelas funções, podendo ser fortes numas e fracas em outras (Fukuyama, 2006). Mozzicafreddo (2010:11) sustenta que os Estados europeus passaram pelas três fases no que respeita à sua estrutura institucional e funções asseguradas, considerando que nos dias de hoje se encontram na fase intermédia, embora tenham passado anteriormente pela fase “ativa”, de intervenção direta, “com base no modelo de Estado-providência mais interventor e administrativamente normalizador”. Para Mozzicafreddo (2010:11) isso não pressupõe que se tenha recuado ou reduzido as funções do Estado, mas antes que o momento atual se orienta para a reorganização dessas funções, embora esta se apresente condicionada pela “complexidade económica e pela mudança de expectativas na escolha pública”.

Fukuyama (2006) propõe uma análise combinada do âmbito e da força com que são exercidas as funções do Estado pelas suas instituições, obtendo uma matriz em que se podem distinguir quatro grandes quadrantes, como a apresentada a seguir.

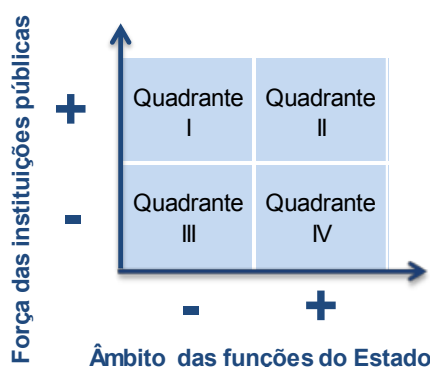


Figura 1.1. Estadismo e eficiência.  
Fonte: Adaptado de Fukuyama (2006).

Cada um dos quadrantes aponta para consequências distintas ao nível do crescimento económico, argumentando Fukuyama (2006:24) que, “do ponto de vista dos economistas”, o espaço ideal é o quadrante I, pelo facto de combinar um âmbito limitado das funções do

<sup>5</sup> No original: “Table 1.1 – Functions of the state” (World Bank, 1997:27).



Estado, descurando v.g. a justiça social, com uma forte eficácia institucional (v.g. Estados Unidos). O quadrante II pressupõe executar um âmbito alargado das funções do Estado com eficiência (v.g. França, Japão). Já no quadrante III o crescimento económico é comprometido quanto mais o Estado fracassar (por ineficiência das suas instituições) na realização das suas funções mais básicas (v.g. Serra Leoa). Por último, o quadrante IV representa o pior desempenho económico, já que conjuga um Estado ineficaz com a sua ambição de abarcar uma lista extensa de atividades que não sabe ou não pode realizar bem, sendo aqui que se encontram muitos países em vias de desenvolvimento (v.g. Turquia, Brasil) (Fukuyama, 2006). Atendendo aos três níveis de funções identificados e à forma como cada Estado se posiciona em termos de força (capacidade) com que pretende executar as funções pretendidas (âmbito mais ou menos alargado), Mozzicafreddo (2010) sintetiza o que está em causa da seguinte forma:

Neste contexto, o problema que se coloca tem a ver com a adequação da capacidade em definir e impor decisões vinculantes e as funções atribuídas e assumidas pelo poder central. Esta é a lógica conflitual permanente que se desenvolve na sociedade e é dentro desta lógica que se joga o papel do Estado. Esta lógica de reorganização das funções resulta mais da experimentação institucional e orçamental, face aos desafios da complexidade e da multiplicidade de fatores condicionantes com que o Estado se confronta, do que em razão da normatividade dos diferentes Governos (p. 11).

#### I.4. MODELOS ADMINISTRATIVOS: DA TRADIÇÃO ÀS REFORMAS

##### I.4.1. Reforma *versus* modernização

Na literatura científica tem-se existido a alguma confusão na utilização e atribuição de significado aos termos de modernização e de reforma administrativas (Madureira, 2013). Apesar de muitas vezes serem utilizados indiferentemente, são conceitos distintos. Enquanto a *reforma administrativa* pressupõe uma rutura com as práticas anteriores num determinado momento temporal, a *modernização administrativa* ocorre de forma mais incremental e prolongada no tempo. Podemos sintetizar as diferenças entre os dois conceitos através do quadro apresentado a seguir.

Quadro 1.2. Diferenças entre Reforma e Modernização.

Características	Reforma	Modernização
Amplitude da mudança	Rutura, radical	Incremental, gradual
Tipo de mudança	Alteração de paradigma organizacional e cultural	Manutenção do paradigma existente
Amplitude temporal	Focada no tempo	Prolongada no tempo
Grau de estruturação	Mais sistémica, necessita que "todas as peças encaixem"	Menos sistémica, mais flexível e acomodatória
Abrangência	Mais geral	Mais específica

Fonte: Elaboração própria a partir de Madureira (2013) e Caiden (1994:115).

Caiden considera que a reforma administrativa apresenta dois objetivos: 1) melhorar as práticas existentes com vista à melhoria dos processos administrativos; 2) substituição do modelo de gestão pública por um modelo de mercado (Caiden, 1991 citado por Rocha, 2010). O mesmo autor sustenta a convivência entre a reforma e a revitalização administrativa: “*Given the nature of the modern administrative state, both reform and revitalization have their place*” (Caiden, 1994:115), consoante seja necessária uma abordagem mais sistémica ou mais específica, respetivamente.

O conceito de reforma administrativa pode ser descrito da seguinte forma (Araújo, 1993 citado por Rocha, 2010):

A reforma administrativa constitui (...) um processo de mudança destinado a ajustar as estruturas e o funcionamento administrativo em sintonia com as pressões do ambiente político e social, ultrapassando as clivagens e a falta de comunicação nas relações entre os cidadãos e a administração do Estado (p. 137).

Nesse sentido, Rocha (2010) advoga que a reforma administrativa envolve a mudança de estruturas administrativas, a redução do setor público e da intervenção do Estado (através da desregulação, desintervenção e privatização), a flexibilidade e alteração de processos de gestão e o novo relacionamento entre a Administração e os Cidadãos, considerados clientes e consumidores dos serviços públicos. Embora o mesmo autor defenda existirem duas estratégias de mudança no âmbito da reforma, “o radicalismo seletivo e o gradualismo ou mudança incremental” (Rocha, 2010:141), consideramos, atendendo às diferenças apontadas anteriormente, que a primeira estratégia se enquadra no que foi designado por reforma, enquanto que a segunda corresponde ao tipo de mudança associada à modernização.

#### **1.4.2. Modelo tradicional Weberiano**

Para Weber (1964:170) deve entender-se por dominação “a probabilidade de encontrar obediência dentro de um grupo determinado para mandatos específicos (ou para toda a classe de mandatos)”, argumentando que nem toda a dominação se serve do meio económico, embora requeira em regra um quadro administrativo. No exercício da dominação sobre uma pluralidade de indivíduos não se pode esperar que a sua permanência no tempo esteja apenas dependente de motivos materiais, afetivos ou racionais assentes em valores, é necessário que exista a convicção na sua legitimidade (Weber, 1964). Para este autor alemão, existem três tipos puros de dominação legítima, pelo que a fundamentação básica da sua legitimidade pode ser (Weber, 1964):

1. De carácter racional: que repousa na crença da legitimidade de ordenações estabelecidas e dos direitos de mando dos chamados por estas ordenações a exercer a autoridade (autoridade legal).
2. De carácter tradicional: que repousa na crença quotidiana da santidade das tradições pelas quais se regem desde tempos longínquos e na legitimidade dos que foram identificados por essa tradição para exercer a autoridade (autoridade tradicional).

3. De carácter carismático: que repousa na entrega extra quotidiana à santidade, heroísmo ou exemplaridade de uma pessoa e as ordenações por ela criadas ou reveladas (chamada (autoridade carismática) (p. 172).

A autoridade legal pode ser exercida de formas distintas, mas pressupõe a aceitação da validade, entre outras, das seguintes premissas: a) “que toda a norma legal pode ser estabelecida por acordo ou imposição visando fins utilitários ou valores racionais, ou ambos” e b) “que todo o Direito consiste, essencialmente, num sistema integrado de normas abstratas” (Weber, 1971:15). O tipo de administração legal e racional é para Weber (1964) o que importa para a vida quotidiana, já que aquele é suscetível de aplicação universal e neste contexto a dominação é em primeiro lugar “administração”. Neste sentido, Pitschas (1993:644) observa que na “abordagem reguladora” tradicional a finalidade principal da administração pública era a aplicação formal das leis, considerado como um ato mecânico da administração. De forma a obedecer a estas exigências funcionais, Pitschas (1993) explicita que foram criadas, numa base legal, estruturas racional-formais com requisitos administrativos e procedimentos detalhados para a organização interna e as atividades das autoridades, especialmente para as que estavam envolvidas nos atos administrativos.

Esta formalidade está presente no que Weber (1964, 1971) define como o tipo mais puro (ideal) do exercício da autoridade legal, o quadro administrativo que designa por “burocracia”. Este é um quadro administrativo assente em funções individuais (“monocracia” em oposição a “colegialidade”), as quais são exercidas por pessoas livres no estrito respeito pelos *deveres objetivos* dos seus cargos; em *hierarquia* administrativa rigorosa; de acordo com as *competências* fixadas com precisão; em resultado de um contrato, i.e. com base na *livre seleção*; de acordo com a *qualificação profissional* detida; auferindo retribuição mediante *vencimento fixo*, graduado em função (por esta ordem) da categoria hierárquica, segundo a responsabilidade do cargo e segundo o princípio do “decoro estamental” (origem familiar); em que o cargo é exercido como sua única ou principal profissão; existindo perspectiva de “*carreira*”, ou pelo menos de subidas e avanços por anos de exercício, por serviços ou por ambas as coisas, segundo o *juízo dos seus superiores*; trabalhando com completa *separação dos meios administrativos* e sem apropriação do cargo e estando submetidos a uma rigorosa *disciplina* e vigilância administrativa (Weber, 1964:176; 1971:20-21).

Pitschas (1993:645) sustenta que o *modelo Weberiano*, o tipo ideal de burocracia, foi influenciado pelos elementos tradicionais da Europa continental, em especial os da administração alemã, e não reflete completamente a realidade administrativa do tempo de Weber, já que foi criado como um *tipo ideal* de forma a contrastar com as deficiências na prática administrativa que ele próprio tinha experimentado. Assim, tendo em conta os resultados pretendidos com uma “boa governança” e uma melhor administração pública, Pitschas (1993) identifica as vantagens e desvantagens que considera estar presentes neste modelo e que se apresentam no quadro seguinte.

Quadro 1.3. Princípios, vantagens e desvantagens do modelo tradicional Weberiano.

Principais princípios (síntese)	Vantagens	Desvantagens
<i>Hierarquia</i> das posições no serviço público	Esforços das autoridades podem ser melhor sucedidos devido à <i>unidade de comando</i> e <i>coordenação</i> das atividades administrativas	<i>Bloqueia a iniciativa</i> dos funcionários públicos e a <i>participação</i> dos cidadãos nas decisões administrativas
Sistema de <i>regras e regulamentos</i> para a aplicação das leis e da tomada de decisão	Estrutura e a organização internas asseguram a <i>uniformidade</i> e o <i>controlo legal</i>	Centralização da tomada de decisão <i>desresponsabiliza</i> os níveis mais baixos da hierarquia. Aplicação de <i>procedimentos desnecessários</i> acompanhados de <i>red tape</i>
<i>Especialização funcional</i> das unidades administrativas dos funcionários públicos	Aumenta a <i>eficiência</i> e a <i>produtividade</i> da administração pública no que respeita ao desempenho nas tarefas rotineiras	Impede uma comunicação mais próxima entre unidades especializadas provocando o crescimento das <i>unidades paralelas</i> e o aumento dos <i>custos de coordenação</i>
<i>Relação impessoal</i> com a envolvente da administração pública	Garante um <i>tratamento imparcial</i> e um <i>juízo objetivo</i> para todos os cidadãos	<i>Atenção insuficiente</i> aos direitos e necessidades dos indivíduos

Fonte: Adaptado de Pitschas (1993:645).

Constatamos que Weber (1964, 1971) define o quadro administrativo ideal com dez características, Pitschas (1993) agrupa-as em cinco, e para Secchi (2009) o modelo burocrático, assente numa autoridade racional-legal, pode resumir-se em três características principais: a *formalidade*, a *impessoalidade* e o *profissionalismo* – a primeira devido ao foco nos deveres e responsabilidades e à hierarquia administrativa; a segunda relativa às funções e linhas de autoridade claras estabelecidas entre a organização e o ambiente externo; e a terceira está estreitamente ligada ao valor positivo atribuído ao mérito como critério de justiça e diferenciação.

Weber (1971:22) também identificou a possibilidade de uma ocorrência disfuncional, designando-a por “burocracia patrimonial”, a qual se manifesta “onde exista uma organização hierarquizada com esferas impessoais de competência, mas servida por funcionários servis - escravos, servos, etc., que atuam, contudo, de maneira formalmente burocrática”. Identificadas as vantagens e desvantagens do modelo Weberiano, Pitschas (1993:646) argumenta que a sua eficácia depende da natureza das tarefas públicas e das funções administrativas que devem ser realizadas – mais adequado para a “manutenção da lei e da ordem” e para assegurar a paz e segurança interna e externa – não descurando o seu papel importante no desenvolvimento das infraestruturas da sociedade. Conclui que não existe razão para descartar totalmente o “modelo burocrático” e que o mesmo pode ainda ser uma ferramenta indispensável no Estado moderno, desde que evolua de acordo com as mudanças registadas na lei, tarefas e funções (Pitschas, 1993:646).

### 1.4.3. New Public Management

Alvo de várias críticas, o modelo weberiano começou a ser considerado inadequado, principalmente a partir da década de 1980, sendo acusado de “ineficiência, morosidade, estilo autorreferencial e descolamento das necessidades dos cidadãos” (Secchi, 2009:349). Verificamos que as mudanças que se foram registando ao longo do tempo na envolvente da sociedade ditaram que o modelo administrativo tradicional fosse posto em causa e criaram

terreno propício ao aparecimento de novas formas de abordagem à gestão pública. Giauque (2003 a:62-63) constata uma certa “retirada” do Estado no que respeita à sua intervenção face a essas mudanças que, sendo numerosas, podem sistematizar-se nas seguintes: crises petrolíferas da década de 1970, que marcam a entrada num período turbulento; as revoltas sociais da mesma década, em que os cidadãos põem em causa o modelo económico tradicional; a crise económica que leva ao aumento do desemprego e das despesas públicas, provocando uma crise no “Estado-providência” (*welfare state*); a mundialização económica que coloca pressão sobre as economias nacionais e coloca a concorrência ao nível mundial; a chegada de governos reformadores defensores de *ideias liberais*; aumento da crença de cariz ideológico nas virtudes da concorrência e na *superioridade do setor privado sobre o setor público*; uma renovada *visão funcional e economicista* da intervenção pública relacionada com o advento da *New Political Economy* e a escola da *Public Choice*<sup>6</sup>.

No sentido de evitar a excessiva “burocratização” e melhorar o modelo tradicional tendo em conta o contexto descrito, surge a abordagem do *New Public Management* (NPM), denominação cunhada por Hood (1991), cuja primeira preocupação é reduzir as tarefas públicas e verificar quais as que são indispensáveis e quais as que podem ser realizadas por instituições privadas ou indivíduos (Pitschas, 1993). A reivindicação central do NPM, como expõem Pollitt e Bouckaert (2011:22) é “tornar a Administração Pública mais eficiente e atenta às solicitações do consumidor<sup>7</sup> pela adoção de métodos semelhantes aos empresariais”, o que leva Giauque (2003 a) a argumentar que os princípios essenciais do NPM se concentram na primeira função de produção (eficácia produtiva, foco nos *outputs* – produtos ou serviços administrativos), mas também na segunda função da produção (avaliar se os *outcomes* – resultados – são os previstos ou não), já que pretendem remodelar a gestão das políticas públicas, avaliando-as e medindo-as.

O NPM apresenta, de acordo com Giauque (2003 a), mais de uma dezena de princípios<sup>8</sup>, dos quais destacamos: condução das organizações com base em missões e

---

<sup>6</sup> De acordo com Rocha (2009:45), os pressupostos em que se baseia a teoria da escolha pública consistem em assumir que os indivíduos são auto-interessados, racionais e adotam estratégias de maximização, pelo que “da aplicação deste modelo à Administração Pública ressalta o perfil do burocrata movido pelos seus próprios interesses e não preocupado com o bem comum, os direitos dos cidadãos, a justiça e a equidade”.

<sup>7</sup> No original: *consumer-responsive*.

<sup>8</sup> Denhardt e Denhardt (2003:16-18) apresentam os princípios do NPM com as seguintes frases-chave: 1) “Administração catalisadora: dirigir em vez de remar”; 2) “Administração detida pela comunidade: capacitar em vez de servir”; 3) “Administração competitiva: injetar competição na disponibilização dos serviços”; 4) “Administração orientada para a missão: transformar as organizações orientadas pelas regras”; 5) “Administração orientada para os resultados: financiar os *outcomes*, não os *inputs*”; 6) “Administração orientada para o cliente: ir ao encontro das necessidades do cliente, não da burocracia”; 7) “Administração empresarial: arrecadar em vez de gastar”; 8) “Administração antecipada: prevenir em vez de curar”; 9)

visões e não assentes em regras e procedimentos formais; redefinição do utilizador como cliente; foco na obtenção de receita e não apenas na despesa; descentralização da autoridade e encorajamento da gestão participativa; utilização de mecanismos de mercado em substituição das práticas burocráticas; encorajamento da criação de parcerias com o setor privado e as associações do terceiro setor; separação entre a estratégia (nível político) e o nível operacional (administração); autonomização dos serviços administrativos através da contratualização; atribuição de uma dotação orçamental associada à contratualização e estabelecimento de indicadores de desempenho para posterior avaliação da eficiência organizacional. Giauque (2003 b) explicita que estes princípios se traduzem em tornar prioritários cinco objetivos: 1) melhorar os serviços prestados ao público (e, conseqüentemente, ao *cidadão-cliente*); 2) modernizar os processos de produção tornando os serviços administrativos mais flexíveis e adaptáveis; 3) definir mais claramente os objetivos a serem atingidos com base num contrato de serviço ao qual se associa uma dotação orçamental; 4) avaliar mais sistematicamente o desempenho coletivo e individual com base em critérios de avaliação; conseguir poupanças através do aumento da produtividade organizacional.

Considerando a literatura revista por Giauque (2003 a:67, 2003 b:573), este autor identifica três modelos de NPM, também eles considerados enquanto “tipos ideais”: 1) *modelo de eficiência* ou modelo de mercado, onde são dominantes os conceitos de competição e de desempenho produtivo, com foco no uso de ferramentas de gestão do setor privado; 2) *modelo de downsizing, descentralização e flexibilidade*, que pretende tornar a máquina burocrática mais “enxuta”, procurando desenvolver uma gestão mais flexível, assegurando a descentralização do processo de decisão; 3) modelo da procura da excelência ou *modelo de qualidade*, no qual se pretende modificar a cultura organizacional de modo a que seja capaz de gerar atitudes conducentes à aprendizagem e melhoramentos contínuos.

Giauque (2003 a) argumenta que no âmbito do NPM os valores éticos e democráticos são substituídos pelos novos valores profissionais e sobretudo pelas novas competências, como sejam a iniciativa, a criatividade, a flexibilidade e a produtividade, e que o NPM se traduz num conjunto de princípios de gestão importados do setor privado, com impactos reais nas características de política, legais e culturais das organizações públicas.

#### **1.4.4. New Public Service**

Denhardt e Denhardt (2000:552) começam por esclarecer que tal como o NPM e o modelo tradicional, também o *New Public Service* (NPS) apresenta elementos distintos para os quais contribuíram diversos académicos e praticantes, muitas vezes em desacordo uns com os outros. Contudo, existem algumas ideias gerais que caracterizam esta abordagem e que a

---

“Administração descentralizada: da hierarquia para a participação e trabalho de equipa”; 10) “Administração orientada para o mercado: alavancar a mudança através do mercado”.

podem distinguir de outras enquanto modelo normativo, pelo que Denhardt e Denhardt (2000, 2003) consideram que as raízes contemporâneas (precursores mais atuais) do NPS incluem: 1) teorias da cidadania democrática; 2) modelos de comunidade e sociedade civil; 3) humanismo organizacional e a nova administração pública e 4) administração pública pós-moderna (pós-modernismo).

No âmbito da *cidadania democrática* é discutido o maior ou menor envolvimento dos cidadãos nas questões da governação, se apenas se preocupam com os direitos e obrigações estabelecidos pelo sistema legal ou se olham para além do seu próprio interesse e se envolvem de modo a obterem conhecimento dos assuntos públicos, podendo chegar a influenciar o sistema político (Denhardt e Denhardt, 2000, 2003). Quanto ao segundo alicerce do NPS, Denhardt e Denhardt (2000) esclarecem que na Administração Pública a procura da *comunidade* está relacionada com o facto de se considerar que o papel da Administração, principalmente da Administração Local, é o de criar e apoiar a comunidade. De acordo com Gardner (1991) o sentido de comunidade, que pode derivar de diferentes níveis de associação humana, fornece uma estrutura mediadora entre o indivíduo e a sociedade, já que a comunidade se baseia no cuidado, na confiança, no trabalho de equipa, na união através de um forte e eficaz sistema de comunicações e na resolução de conflitos (Gardner, 1991 citado por Denhardt e Denhardt, 2003). Por outro lado, os grupos de cidadãos ativos (v.g. associações) constituem coletivamente a “sociedade civil”, na qual as pessoas têm que trabalhar os seus interesses pessoais no contexto das preocupações da comunidade (Denhardt e Denhardt, 2000:553).

No que respeita ao *humanismo organizacional*, Denhardt e Denhardt (2003) observam que nas últimas três décadas os teóricos da Administração Pública juntaram-se a colegas de outras disciplinas na sugestão de que as abordagens hierárquicas tradicionais são restritivas na sua visão do comportamento humano, procurando encontrar abordagens alternativas para a organização e gestão. A *New Public Administration* também enfatizou a necessidade de explorar alternativas ao modelo *top-down* hierárquico e um dos seus teóricos, Frederickson (1980), em obra homónima, defendeu a equidade social como um conceito orientador para a tomada de decisão administrativa e política, argumentando ainda que a Administração Pública não é neutral, não devendo ser julgada apenas por critérios de eficiência, mas antes considerar também nessa avaliação a igualdade, equidade e a capacidade de resposta (Frederickson, 1980 citado por Denhardt e Denhardt, 2003).

Por último, Denhardt e Denhardt (2003) referem que os académicos começaram a explorar alternativas ao método positivista, o qual considera que as ciências sociais podem ser compreendidas empregando as mesmas abordagens empregues nas ciências sociais, focando-se essencialmente nos factos e não no valor. Contudo, factos e valores são difíceis de separar e os segundos são muitas vezes mais importantes para compreender a ação humana, pelo que foram procuradas abordagens mais interpretativas pelos estudiosos

(Denhardt e Denhardt, 2003). O pensamento *pós-modernista* realça o valor do diálogo, pelo que os teóricos pós-modernos da Administração Pública colocam o acento tónico na ideia de “discurso” entre todas as partes envolvidas, incluindo cidadãos e administradores, afirmando que “os problemas públicos serão provavelmente mais resolvidos através do discurso do que recorrendo a medições objetivas ou análise racional”, sendo relevantes neste contexto os processos de negociação e de construção de consensos (Denhardt e Denhardt, 2003:41-42).

Atendendo a todo este enquadramento, sobre o qual Denhardt e Denhardt (2003:42-43) consideram que as várias perspetivas apresentadas se “reforçam mutuamente”, estes autores selecionam sete ideias como as que melhor caracterizam a abordagem do NPS: 1) “Servir os cidadãos, não os clientes” – tendo em conta a noção de interesse público, os funcionários públicos devem preocupar-se em construir relações de confiança e de colaboração com os cidadãos e não responder simplesmente a exigências de clientes; 2) “Procurar o interesse público” – os administradores públicos devem contribuir para a noção de interesse público, num contexto de criação de interesses e responsabilidade partilhada; 3) “Valorizar a cidadania em detrimento do empreendedorismo” – o interesse público é melhor servido se os funcionários públicos e os cidadãos estiverem empenhados em contribuir para a sociedade do que através de empreendedores que atuam como se o dinheiro público fosse seu; 4) “Pensar estrategicamente, atuar democraticamente” – os esforços coletivos e os processos colaborativos são mais úteis para alcançar os resultados pretendidos pelas políticas e programas públicos; 5) “Reconhecer que a *accountability* não é simples” – atendendo à necessidade de prestar contas pela sua atuação, os funcionários públicos têm que considerar um conjunto de fatores influenciadores para além do mercado, como a lei, valores comunitários, normas políticas, padrões profissionais e interesses dos cidadãos; 6) “Servir em vez de dirigir” – mais do que tentar controlar e dirigir a sociedade, o foco dos funcionários públicos deve estar no uso da liderança partilhada para ajudar os cidadãos a alcançarem os seus interesses comuns; e 7) “Valorizar as pessoas, não apenas a produtividade” - as organizações públicas serão melhor sucedidas no longo prazo se utilizarem processos colaborativos e liderança partilhada assente no respeito por todas as pessoas.

#### **I.4.5. Governança democrática**

“O movimento da governança pública traduz-se num modelo relacional porque oferece uma abordagem diferenciada de conexão entre o sistema governamental e o ambiente que circunda o governo” (Secchi, 2009:349).

##### **I.4.5.1. Conceito de governança (*governance*) e seus atores**

Na última década do século XX o conceito de *governança* saiu da obscuridade para ter uma utilização generalizada e assumir um lugar central nos debates atuais das ciências sociais (Pierre e Peters, 2000; Graham, Amos e Plumtre, 2003). A razão principal para esta



popularidade é, para Pierre e Peters (2000), ao contrário do termo mais restrito de *governo*, a capacidade do conceito de governança abranger um conjunto de instituições e de relações envolvidas no processo de governação. Já Graham, Amos e Plumptre (2003), do *Institute On Governance*<sup>9</sup>, destacam o papel que a governança desempenha na determinação do bem-estar social, já que a nível das Nações Unidas a boa governança (*good governance*) é considerada um fator importante na erradicação da pobreza e na promoção do desenvolvimento. Frederickson (2007:299) argumenta que no contexto da Administração Pública se pode dizer que a transformação moderna dos Estados e dos seus subníveis de administração explica a relevância contemporânea das teorias de governança, afirmando que o “governo do Estado pós-moderno envolve vários níveis de arenas entrelaçadas e sobrepostas de implementação da política coletiva.

O conceito de governança pode assumir diversos significados, como o demonstram no seu livro *Governance, Politics and the State*, Pierre e Peters (2000), evidenciando as diferentes formas de pensar a governança: como estrutura (hierarquias, mercados, redes, comunidades), como processo (direção e coordenação), como estrutura/modelo analítico (teoria). O foco de Pierre e Peters (2000) vai no sentido de considerarem que a governança assenta na capacidade do governo elaborar e implementar políticas, ou seja, de dirigir a sociedade, sendo um conceito que liga o sistema político à sua envolvente. Segundo os próprios, “pensar acerca da governança significa pensar em como dirigir a economia e a sociedade e em como alcançar objetivos coletivos” (Pierre e Peters, 2000:1). Por seu lado, Graham, Amos e Plumptre (2003:1) entendem a governança essencialmente como um processo “através do qual as sociedades ou as organizações tomam as suas decisões importantes, determinam quem envolvem no processo e como prestam contas”. Contudo, também afirmam que, como é difícil observar um processo, o foco da atenção dirige-se para o sistema ou modelo em que o processo de governança assenta, destacando os aspetos mais estratégicos da direção (*steering*) (Graham, Amos e Plumptre, 2003). Uma forma de abordar as perspetivas sobre a governança é a apresentada por Gomes (2003), sintetizada na figura A.2 do Anexo A.

Bouckaert (2005) destaca que o modelo de governança inclui atores tanto do setor público como do setor privado que interagem, verificando-se que na esfera privada a posição das empresas e da sociedade civil se está a tornar mais relevante e de que, ao mesmo tempo, ganham destaque os níveis supranacionais e infranacionais. Assim, no modelo básico de governança, Bouckaert (2005) considera como pertencentes aos dois setores os seguintes atores: setor privado – empresas privadas, organizações não-governamentais (ONG), organizações de cidadãos; setor público – supranacional (incluindo a União Europeia),

---

<sup>9</sup> Organização não lucrativa fundada em 1990, sediada em Ontário, Canadá, que pretende explorar, partilhar e promover a boa governança e ajudar os governos, organizações do setor público, o setor voluntário, as comunidades e o setor privado a pô-la em prática.

nacional (estado-nação), subnacional (v.g. autarquias locais). Este enquadramento implica para Bouckaert (2005) que na boa governança estejam incluídas a governança governamental (*government governance*), a governança empresarial (*corporate governance*) e a governança cívica (*civic governance*). Graham, Amos e Plumptre (2003) acrescentam que a governança abre espaço para a contribuição de outros grupos da sociedade para além do governo (v.g. comunidades ou o setor do voluntariado) na abordagem dos assuntos públicos e na resolução dos problemas.

Já Koiman (2004) salienta que sob a perspetiva da governança podem ser analisados vários tipos de governo: auto-governo (*self-governing*) – sistema fechado e autónomo, auto-organização; cogoverno – assente em formas organizadas de interação, governo hierárquico – direção e aplicação de regras *top-down*; e modo de governança misto – diferentes combinações de interação entre o setor público e o setor privado. Este autor distingue, ainda, três níveis de governança: primeiro nível, relacionado com a solução de problemas e criação de oportunidades ao nível sociopolítico; segundo nível, onde se criam as condições necessárias para a construção das instituições (aspetos estruturais) e o nível da meta governança que se ocupa da questão da governação e do desenho dos processos governativos do ponto de vista normativo (como se governa). Importa realçar que, para compreender a governança é necessário atender à diversidade, complexidade e dinamismo das sociedades atuais, já que percebendo as inter-relações entre estes três fatores se poderá reduzir a incerteza e o risco e mais facilmente resolver problemas e criar oportunidades (Koiman, 2004).

Bovaird (2002:347-348) entende a governança como “um conjunto de regras, estruturas e procedimentos que proporcionam aos *stakeholders* algum poder para influenciar as decisões que afetam o seu bem-estar”. Este autor aplica este conceito a quatro domínios de governança que se entrecruzam: (i) governança pública – no contexto de um assunto público ou política; governança corporativa – no âmbito organizacional; governança local – no contexto local, aplicável a decisões tomadas nessa área; governança global – no âmbito de organizações internacionais. Kjaer (2004:58) sumariza o conceito de governança como a “coordenação da pluralidade e complexidade de hierarquias, mercados e redes”.

Mais recentemente, Peters (2010) sustenta que a consequência fundamental das reformas tem sido movimentar a governação para fora do seu centro convencional, de um setor público conduzido politicamente, para dar poder a uma miríade de atores, incluindo os funcionários públicos e membros da sociedade civil. Em consequência começou a emergir um estilo de governação “do centro”, designado por meta governança (já abordado por Koiman, 2004), a “governança da governança”, que reconhece a necessidade de delegação e “devolução” de governação, mas ao mesmo tempo reconhece a necessidade de uma direção mais centralizada. Peters (2010) explicita que as estratégias de meta governança proporcionam uma forma de conseguir essa direção enquanto, ao mesmo tempo, preservam

alguns ganhos de eficiência obtidos com as reformas de descentralização da governação, na tentativa de estabelecer algum equilíbrio de poder nos sistemas de decisão política no setor público.

#### 1.4.5.2. Princípios de boa governança

Gomes (2003:390) lembra que o conceito de governança foi pensado no quadro da análise dos processos de governação à escala nacional em sociedades onde as estruturas formais do Estado eram débeis e que foram “as dificuldades e os insucessos dos programas de ajustamento estrutural que levaram o Banco Mundial a procurar intervir no plano político-institucional, formulando um conjunto de prescrições para assegurar uma boa governança”. Embora estabelecer princípios de boa governança possa ser difícil e controverso, optamos por apresentar os que foram definidos ao nível das Nações Unidas, pelo seu carácter internacional e os que se estabeleceram no âmbito das atividades da União Europeia, que nos afeta mais diretamente.

Graham, Amos e Plumptre (2003) consideram que o conjunto de princípios, que abarcam cinco temas amplos, estabelecidos pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (UNDP<sup>10</sup> “*Governance and Sustainable Human Development, 1997*”), têm um reconhecimento internacional, surgindo em grande parte da literatura, embora possam apresentar pontos de sobreposição ou de conflito. Os cinco princípios de boa governança das Nações Unidas são os que se apresentam a seguir.

Quadro 1.4. Princípios de Boa Governança das Nações Unidas.

Princípios	Texto em que são baseados os princípios
Legitimidade e Voz	<b>Participação</b> - todos os homens e mulheres devem ter uma voz no processo de decisão, tanto diretamente como através de instituições intermediárias legítimas que representem as suas intenções. Esta participação alargada está assente na liberdade de associação e de expressão, assim como na capacidade de participar construtivamente.
Direção	<b>Orientação para o consenso</b> - a boa governação medeia interesses divergentes para chegar a um consenso alargado sobre qual o melhor interesse do grupo e, se possível, as políticas e os procedimentos. <b>Visão estratégica</b> - os líderes e o público têm uma perspetiva alargada e de longo prazo sobre a boa governança e o desenvolvimento humano, além de uma perceção do que é necessário para esse desenvolvimento. Existe também uma compreensão das complexidades históricas, culturais e sociais em que essa perspetiva é fundada.
Desempenho	<b>Capacidade de resposta</b> - as instituições e os processos tentam servir todos os <i>stakeholders</i> . <b>Eficácia e eficiência</b> - os processos e as instituições produzem resultados que vão ao encontro das necessidades enquanto fazem o melhor uso dos recursos.
Accountability	<b>Accountability</b> - os decisores no governo, no setor privado e nas organizações da sociedade civil prestam contas ao público, assim como aos <i>stakeholders</i> institucionais. Esta <i>accountability</i> difere segundo as organizações e se a decisão é interna ou externa. <b>Transparência</b> - a transparência assenta na livre circulação da informação. Os processos, as instituições e a informação estão acessíveis diretamente aos que delas necessitam e é fornecida a informação suficiente para que sejam entendidos e monitorizados.
Justiça	<b>Equidade</b> - todos os homens e mulheres dispõem das oportunidades para melhorar ou manter o seu bem-estar. <b>Estado de direito</b> - as estruturas legais devem ser justas e aplicadas com imparcialidade, particularmente as leis relativas aos direitos humanos.

Fonte: Adaptado de Graham, Amos e Plumptre (2003:3)

De acordo com Prats i Catalá (2005) a Unidade de Prospetiva da Comissão Europeia assumiu a partir do ano 2000 a tarefa de diagnosticar a crise de gestão vivida nos anos anteriores pela própria Comissão, assim como assumir a elaboração de um Livro Branco

<sup>10</sup> *United Nations Development Program.*

sobre a Governança Europeia. O diagnóstico identifica uma crise nas formas tradicionais de regulação e considera que na sua base está a desadequação da aplicação da “racionalidade substantiva” (os fenómenos obedecem a leis) aos grandes problemas do nosso tempo, devendo antes ser substituída por uma “racionalidade procedimental” (tentar reduzir a incerteza, com o conhecimento disponível) (Prats i Catalá, 2005:68-69).

Com a publicação em 2001 do documento “Governança Europeia. Um Livro Branco”, a Comissão Europeia declara que identificou a reforma da governança europeia como um dos seus quatro objetivos estratégicos, afirmando que “O Livro Branco sobre a governança europeia incide sobre a forma como a União utiliza os poderes que lhe foram conferidos pelos seus cidadãos” e que o mesmo “propõe uma abertura do processo de elaboração das políticas da União Europeia para que mais pessoas e mais organizações estejam envolvidas na sua conceção e realização” (COM, 2001:3). Assim, os cinco princípios da boa governança aí enunciados são: abertura; participação; responsabilização; eficácia e coerência. Por seu lado, as organizações IFAC e CIPFA (2013:12) consideram que “*acting in the public interest at all times*” requer atender a sete princípios inter-relacionados de boa governança, de acordo com a figura seguinte.

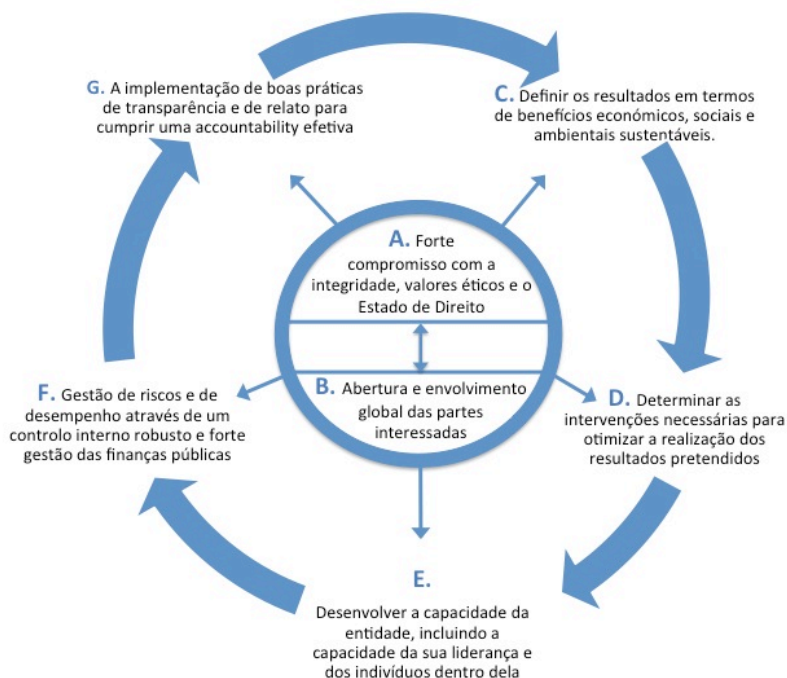


Figura 1.2. Relações entre os princípios de boa governança no setor público.  
Fonte: Adaptado de IFAC e CIPFA (2013:12).

#### I.4.6. O papel dos administradores públicos

A alteração dos modelos administrativos provocou também, como referiu Giauque (2003 a), a mudança nos valores e atribuição de novas competências a que os profissionais da

Administração Pública devem corresponder. Embora tenham diminuído a “certeza” que associamos ao modelo tradicional de administração, estas mudanças não conduziram à sua substituição por outro qualquer “modelo único”, sustentando Peters (2009:7) que as mesmas “não têm sido consistentes ou uniformes e algumas abordagens à mudança têm sido internamente contraditórias”.

Reconhecendo que o papel do serviço público apresenta diferenças entre países, Peters (2009) considera que o mesmo apresenta uma grande previsibilidade e que podem ser reconhecidos alguns papéis comuns dos funcionários públicos, pelo que faz uma abordagem às mudanças na Administração Pública através da descrição de cinco papéis concorrentes para o administrador público: 1) o *burocrata* (numa lógica neoweberiana); 2) o *gestor*; 3) o *criador de políticas*; 4) o *negociador*; e 5) o *democrata*. As características associadas a estes papéis são as que se apresentam sintetizadas no quadro seguinte.

Quadro 1.5. Papéis dos administradores públicos.

Papel	Características
Burocrata	Formalidade; Maior uniformidade na prestação de serviços aos cidadãos; Regras autoritárias; Estilo legalista, Ética comportamental reconhecida.
Gestor	Autonomia; Poder de decisão; Foco na melhoria da eficiência e da qualidade nos serviços prestados e consequente redução de custos; Trabalho mais interessante e motivador; Capacitação dos funcionários públicos; Maior capacidade para orientar e dirigir outros.
Criador de políticas	Capacidade para influenciar e moldar as políticas; Decisão sobre clientes individuais; Capacitação para maior envolvimento na definição de políticas; Menor proteção e segurança do funcionário público.
Negociador	Informalidade; Maior inovação; Contratualização da prestação de serviços com o setor privado (contratos, parcerias); Foco na utilização do mercado; Capacidade de negociação - negociar e gerir as relações entre os vários intervenientes; Construção de relações fortes entre os fornecedores dos serviços e o funcionário público que supervisiona os contratos; Trabalho no contexto de uma rede social; Concretização de objetivos de gestão através do mercado e de outros atores sociais.
Democrata	Reflexo da diminuição da eficácia de formas mais tradicionais de democracia; Participação; Legitimação da ação pública através das suas políticas e do seu desempenho; Foco no papel de fornecedor de serviços e na forma como são tratados os destinatários dos mesmos.

Fonte: Adaptado de Peters (2009:10-15).

Alguns destes papéis podem coexistir ou serem incompatíveis entre si, pelo que Peters (2009) destaca as seguintes situações: a) a aceitação do papel de gestor pode tornar mais difícil aceitar outros papéis, nomeadamente o de democrata; b) o papel de negociador pode ser uma forma de abranger outros papéis, especialmente o de gestor e o de democrata; c) os cidadãos podem não reconhecer o papel de democrata por não entenderem as possibilidades de influenciar as políticas através da burocracia. No que respeita à escolha entre estes papéis, Peters (2009:16) observa que o funcionário público pós-moderno pode mudar os seus papéis ao longo do tempo na tentativa de ajustar o seu comportamento ao que se espera que atinja em termos de desempenho, apresentando-se essa escolha dificultada pelo facto de “os modelos convencionais para o setor público terem sido erodidos e não ter sido institucionalizada uma alternativa clara que os substitua”.

A tarefa do administrador público nunca foi fácil, mas atualmente, face ao largo espectro de exigências que lhe são cometidas, tornou-se ainda mais difícil saber qual deve ser o seu

papel, apesar de se poder argumentar que o seu trabalho se tornou mais interessante e eficaz, que aumentou a sua capacidade em resolver problemas e que o serviço prestado beneficia do uso das suas capacidades criativas (Peters, 2009). Para Tavares e Alves (2006) é imprescindível um “novo perfil de «servidor público» dotado de capacidade de liderança e de ferramentas intelectuais necessárias para melhor enquadrar a administração e a gestão públicas no âmbito mais vasto da governação” (Tavares e Alves, 2006 citados por Moreira, 2009:33).

#### **1.4.7. Visões comparativas**

Ao decompor as mudanças que foram ocorrendo ao longo do tempo sobre o entendimento do papel do Estado e das suas funções, constatamos que, para uns, o Estado não faz o que deve ou, para outros, faz mais do que deve, ou como coloca Leroy (1999:28), “o Estado foi conduzido a fazer de tudo, a intervir em todos os domínios e finalmente a fazer, por um lado, aquilo que não devia fazer e, por outro, aquilo que devia fazer, mas que fazia mal porque estava muito disperso”. Atendendo às mudanças registadas, Leroy (1999:28,30) considera que se podem identificar duas categorias de reformas: “fazer mais com menos” e “administrar melhor ao serviço do cidadão”.

Na primeira categoria Leroy (1999) inclui: a procura de um melhor controlo das despesas públicas, identificando o que o Estado deve ou não fazer ou deixar para que outros façam; as políticas de redução de efetivos, nomeadamente com a passagem para o setor privado de alguns organismos; a procura da melhoria da eficácia, através da privatização ou da desregulamentação; e por último, a reforma das técnicas de gestão ligada aos sistemas de contratos de desempenho acompanhados de autonomia gestionária. A segunda categoria compreende: a passagem do utilizador-cliente (estar ao serviço das suas exigências) para o utilizador-cidadão (ir ao encontro das suas necessidades); a procura de uma maior qualidade dos serviços públicos, nomeadamente através de melhor acessibilidade; descentralização da gestão através de contratos de objetivos com inerente responsabilização; adaptação da contabilidade e dos processos orçamentais de forma a introduzir-lhes maior transparência e a tornarem-se verdadeiras ferramentas de controlo de gestão (v.g. passagem da contabilidade de caixa para a contabilidade com base no acréscimo – *accrual*) (Leroy, 1999).

A atuação do Estado, sujeito a diversos tipos de reformas, como vimos, faz-se num contexto de governança, no qual procura ter um papel determinante através da exploração da cooperação com outros setores, pelo que a governança se pode considerar um modelo relacional (Gomes, 2003; Secchi, 2009) e, nesse sentido, transversal aos modelos administrativos que foram sendo aplicados pelas sucessivas reformas. É, pois, no contexto

das inter-relações que se estabelecem entre os diversos atores que é necessária a avaliação das políticas públicas executadas. A esse propósito Gomes (2003)<sup>11</sup> afirma que:

(...) em nome da governança, o político e o perito são questionados pela coletividade e pelo conjunto das partes interessadas. Os argumentos de autoridade (política ou científica) são postos em causa por outras lógicas ligadas ao debate democrático e à concertação, onde a responsabilidade e a ética têm também um papel importante (p. 400).

No seu artigo “Modelos organizacionais e reformas da administração pública”, Secchi (2009:349) aborda dois modelos organizacionais alternativos ao modelo tradicional weberiano, a “administração pública gerencial” e o “governo empreendedor”, e o movimento da governança pública. A comparação feita por Secchi (2009) sobre estes modelos é sintetizada no quadro seguinte:

Quadro 1.6. Comparação entre os modelos tradicional e gestor e a perspectiva da governança.

Elementos caracterizadores	Modelo tradicional	Modelo gestor	Governança Pública
<b>Elementos comuns / compartilhados</b>			
Função controlo	Formalidade e impessoalidade Controlar: os agentes, as comunicações, as relações intraorganizacionais e com o exterior	Controlo da política sobre a máquina administrativa quanto aos resultados das políticas públicas	Devolver o controlo aos destinatários das ações públicas (controlo social) - atores não estatais
Distinção entre política e administração	Construção da agenda pública é tarefa eminentemente política Implementação da política pública é da responsabilidade da administração	Responsabilidade pelos resultados das políticas públicas recai sobre os políticos Descentralização do poder de decisão (envolvimento da comunidade)	Elementos de descontinuidade e superação da distinção entre política e administração
Centralização e liberdade de decisão dos gestores	Evitar a discricionariedade de gestores públicos Controlo do processo	Mecanismos de controlo desenhados para a avaliação de resultados	(Pouca atenção a assuntos organizacionais internos)
Relacionamento entre ambiente interno e externo à organização		Relacionamento Aberto Fronteiras formais / legais do Estado tornam-se inconvenientes Mecanismos de suavização da distinção entre a esfera pública e a privada	
<b>Elementos diferenciadores</b>			
Relacionamento com o cidadão	Utilizador dos serviços públicos	Cliente	Parceiro ou <i>stakeholder</i>
Funções administrativas enfatizadas	Controlo Função de organização	Controlo Planeamento estratégico Gestão por objetivos	Controlo Função de direção (liderança e coordenação)
Relacionamento entre ambiente interno e externo à organização	Relacionamento fechado Esferas públicas e privadas são impermeáveis		

Fonte: Adaptado de Secchi (2009:362-364).

Secchi (2009:365) alerta para o facto de alguns modelos que se apresentam como alternativos partilham características do modelo tradicional e que as reformas da Administração Pública podem tornar-se meramente simbólicas por apenas tentarem “manipular a perceção coletiva”.

Uma outra visão comparativa é a apresentada por Denhardt e Denhardt (2003) sobre os três modelos administrativos descritos anteriormente: o modelo tradicional weberiano, o *New Public Management* (NPM) e o *New Public Service* (NPS).

<sup>11</sup> Cf. Figura A.3 do Anexo A, relativa à Avaliação de políticas públicas em contexto de governança.

Quadro 1.7. Comparação entre os modelos tradicional, NPM e NPS

Elementos caracterizadores	Modelo tradicional	New Public Management	New Public Service
Fundamento teórico	Teoria política	Teoria económica	Teoria democrática
Racionalidade	Sinóptica: "homem	Técnica: "homem-económico	Estratégica ou formal
Conceção do interesse público	Definido politicamente e expresso na lei	Representa a agregação de interesses individuais	Resultado do diálogo acerca dos valores partilhados
Perante quem são responsáveis os funcionários públicos	Utilizadores e eleitores	Clientes	Cidadãos
Papel da Administração	Remar	Dirigir	Servir
Mecanismos para atingir os objetivos	Administrar programas através de organismos governamentais	Estruturas de incentivos através de organismos privados e não-lucrativos	Construir alianças entre os vários setores
Abordagem à <i>accountability</i>	Hierárquica	Orientada para o mercado	Multifacetada
Estrutura organizacional	Burocrática	Descentralizada	Colaborativa
Base motivacional	Vencimento e benefícios, proteção social	Espírito empreendedor, desejo de reduzir a dimensão da Administração	Serviço público, desejo de contribuir para a sociedade

Fonte: Adaptado de Denhardt e Denhardt (2003:28-29).

No contexto da governação pública, Moreira (2009:25) salienta que Besley (2007) chama a atenção para a “necessidade de ter em conta duas visões opostas de Estado: o da Economia do Bem-estar, que tende a acentuar o «interesse público», e o da Escolha Pública que permite compreender como esse «interesse» pode ser utilizado e mesmo capturado por grupos de interesse”. Moreira (2009) considera que mais do que esgrimir a primazia entre o Estado e o Mercado, devem ser encontrados modelos de governação que procurem uma melhor compreensão do equilíbrio entre Estado/Governo, Mercado e Sociedade Civil, sendo que esse equilíbrio deve assentar na cooperação entre parceiros, medido em termos de serviço à sociedade civil, e não no conflito.

## I.5. AS REFORMAS EM PORTUGAL

### I.5.1. Pano de fundo

O sociólogo político Sotiropoulos atribui ao grupo dos países da Europa Meridional, onde Portugal se inclui, seis características: 1) capitalismo assistido; 2) clientelismo político no topo; 3) clientelismo político na base; 4) distribuição desigual do pessoal no setor público; 5) legalismo e formalismo; 6) falta de uma elite administrativa (Sotiropoulos, 2004 citado por Rocha e Araújo, 2006). O *capitalismo assistido* traduz-se no facto de apesar das privatizações terem diminuído a intervenção direta do Estado na economia, a sua importância é ainda crucial tendo em conta a distribuição de subsídios e de incentivos. O *clientelismo* manifesta-se na nomeação para posições de elite, em institutos públicos e empresas públicas, de acordo com a confiança política e não dependente de qualquer avaliação do desempenho e dos resultados alcançados (clientelismo político no topo). Por outro lado, os adjuntos e assessores dos gabinetes governamentais são recrutados, na sua maioria, de entre as juventudes partidárias, de modo a cumprirem uma aprendizagem com o fito de



ascenderem a posições mais elevadas, como deputados ou Secretários de Estado (clientelismo político na base).

Há semelhança de outros países neste grupo, Portugal é um país centralizado, assistindo-se a uma *distribuição desigual do pessoal no setor público*, já que a maioria é posicionada na capital, principalmente no que diz respeito aos dirigentes. O *legalismo e formalismo* expressa-se na concretização da mudança por via da aplicação da lei, sendo comum no caso português os processos de reforma iniciarem-se através da aprovação de Resoluções de Conselho de Ministros, as quais muitas vezes já refletem as soluções desenhadas por comités de especialistas ou por consultores externos. Por fim, a falta de competências específicas de partida e de formação nas áreas de administração e de políticas públicas conduz à falta de uma verdadeira *elite administrativa*, não existindo em Portugal o que outros países designam por “Executive Civil Service” (Rocha e Araújo, 2006:27).

Complementa esta apreciação, no caso de Portugal, o facto de a revolução democrática não ter constituído uma rutura com o passado, como realça Araújo (2002), afirmando que existem diversos fatores que persistem no sistema, como sejam: a) o processo de formulação das políticas encontra-se restrito à elite governativa; b) a tecno-burocracia criada durante a ditadura entre a Administração e a elite governativa permanece durante o regime democrático; c) persistem as relações paternalistas e personalistas e a hierarquia define-se com base em critérios de confiança pessoal; d) a natureza autoritária do sistema manifesta-se na “teia complexa de controlo dos cidadãos através de documentos oficiais, apoiada na arrogância e formalismo” (Araújo, 2002:95). Araújo (2002) conclui que este sistema administrativo:

(...) exhibe muitas das disfunções associadas a uma Administração tradicional (...) acentuadas pela forte ausência de responsabilidade política, por uma cultura política que dá excessiva condescendência aos órgãos do Estado e por um sistema legal que se sufocou pelos seus procedimentos e auto importância (p.95).

Atendendo a este enquadramento, a Administração Pública portuguesa é retratada negativamente, sendo-lhe atribuídas as seguintes características (Carvalho, 2007:14-15): 1) empolamento de estruturas e proliferação de administrações paralelas; 2) sobreposição de lacunas nas atribuições e competências de numerosos serviços; 3) problemas de coordenação e cooperação; 4) excessiva centralização e concentração administrativas; 5) processos e procedimentos complexos; 6) domínio do espírito formalista; 7) recurso a mecanismos de gestão obsoletos; 8) ausência de preocupação em determinar os custos das atividades e em proceder à sua avaliação, de acordo com o critério de custo-benefício; 9) falta de pessoal qualificado em vários domínios (tecnicidade); 10) inexistência de dados quantitativos e qualitativos precisos sobre os recursos humanos da Administração; 11) Incapacidade para controlar a dimensão da função pública; dispersão e multiplicação dos serviços de cada ministério, o que gera ineficiências na gestão das instalações e do

equipamento. Carvalho (2007) observa que não são mencionados pelo poder político, para a composição deste retrato, problemas como a falta de transparência, o clientelismo, a partidarização e a corrupção, embora sejam apontados por quem estuda a Administração Pública.

O grande problema que é apontado pelos diversos Governos reside na predominância do modelo burocrático na Administração Pública, considerado como um entrave ao desenvolvimento económico social e indiferente ou lento na sua resposta às necessidades das empresas e dos cidadãos (Carvalho, 2007). Nesta aceção, a “burocracia” é interpretada pela lente das suas disfunções e não atendendo ao modelo weberiano original, anteriormente caracterizado.

### **I.5.2. Influência do NPM**

Considerando apenas as disfunções do modelo tradicional weberiano e esquecendo as suas virtualidades, este modelo começou a ser considerado inadequado, principalmente a partir da década de 1980, surgindo a abordagem denominada de *New Public Management* (NPM), como referido. Rocha (2010:137) argumenta que se assistiu a “uma mudança da conceção do Estado: este e as burocracias começaram a ser vistas como origem de todos os males de que padecia a sociedade”.

A influência externa na abordagem às questões da Administração Pública é explicitada por Gomes (2001):

As diferentes opções que marcaram as várias fases de reforma da administração pública em Portugal não ficaram alheias à evolução registada neste domínio, no plano teórico, bem como às experiências que foram sendo levadas a cabo noutros países. A vaga da «nova gestão pública», que se desenvolveu (...) na Austrália, Nova Zelândia, Estados Unidos, Grã-Bretanha, Holanda e países escandinavos, (...), bem como, (...) o conjunto de perspetivas que se baseia na transferência de métodos de gestão privada para a administração pública, teve e tem fortes repercussões entre nós, embora sem o radicalismo que assumiu noutros contextos (pp. 87-88).

Para a OECD (1993) o foco desta mudança visa tornar o setor público “mais magro e mais competitivo enquanto, ao mesmo tempo, tentavam tornar a administração pública mais responsável para com as necessidades dos cidadãos ao oferecer ‘value for money’, flexibilidade de escolha e transparência” (OECD, 1993:9 citado por Moreira, 2009:20). As características da reforma administrativa verificada em Portugal assemelham-se às constatadas em outros países membros da OCDE, fundamentando-se nos seguintes fatores de influência (OECD, 1995): a) pressões económicas e sociais sobre os Governos; b) entrada na União Europeia, com a conseqüente necessidade de competitividade económica; c) abertura de Portugal ao exterior, com tendência para a adoção das experiências e boas práticas de outros países; d) colaboração ativa de dirigentes com responsabilidades na reforma em organizações como o *Public Management Committee*.

Através do seu estudo, Carvalho (2007:11) concluiu que foi “a partir do X Governo Constitucional<sup>12</sup> que os instrumentos de gestão pública começaram a ser encarados como fundamentais para a mudança da Administração Pública”, sendo que o “triunfo da visão gestonária (...) se veio a dar com o XI Governo Constitucional<sup>13</sup>”. Considerando apenas as reformas administrativas ocorridas em Portugal no século XXI, os Governos Constitucionais relevantes para esse efeito iniciam-se com o XIV e terminam no atualmente em funções, o XIX. Atendendo a esta delimitação temporal, apresentam-se no Anexo B os quadros resumo com indicação da responsabilidade pela Administração Pública em cada um deles e a influência do NPM evidenciada a partir dos Programas de Governo respetivos.

### **I.5.3. Algumas medidas de reforma no século XXI**

Rocha e Araújo (2006:20) observam que “A esmagadora crise económica do início do século [XXI], o défice nas contas públicas e a pressão da UE para o equilíbrio orçamental levou as autoridades a repensar o papel do Estado e a dimensão da Administração Pública.” Nesse sentido, não é de estranhar que as duas primeiras Grandes Opções do Plano (GOP) para 2003-2006<sup>14</sup> do XV Governo respeitem à consolidação de um “Estado com autoridade, moderno e eficaz” e ao saneamento das finanças públicas, estreitamente ligado ao cumprimento do Plano de Estabilidade e Crescimento (PEC). Este documento afirmava a pretensão de se efetuar uma reforma da Administração Pública que tivesse como centro “um novo modelo de serviço público”, o qual assentava em “três linhas de força”: 1) Redução do peso excessivo da Administração Pública; 2) Objetivos de eficiência (satisfação necessidades cidadãos); 3) Cultura de mérito e exigência.

Rocha e Araújo (2006) consideram que o processo de reforma da Administração Pública do séc. XXI começa em 2002 com a vitória dos partidos de direita, cujo respetivo Governo definiu os seus principais objetivos através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 95/2003, de 10 de julho, os quais podem ser agrupados, de acordo com estes autores, nos seguintes: a) prestigiar a Administração Pública; b) racionalizar e modernizar as suas estruturas; c) reavaliar as funções do Estado; d) promover uma cultura de responsabilidade e avaliação, distinguindo o mérito e a excelência. Considerou-se que a concretização destes objetivos se iria desenvolver em torno de três eixos prioritários: 1) Organização do Estado e da Administração; 2) Liderança e responsabilidade; 3) Mérito e qualificação.

Em 2004 foram aprovadas diversas leis que estabeleceram formalmente o novo modelo de gestão (ver quadro a seguir), tendo sido também publicada a Resolução do Conselho de Ministros n.º 53/2004, de 11 de março, que aprovou a operacionalização da reforma da Administração Pública, as áreas de atuação e as metodologias de aplicação da mesma. Aos

---

<sup>12</sup> Vigente de 6 de novembro de 1985 a 17 de agosto de 1987, sendo Primeiro-Ministro Aníbal Cavaco Silva.

<sup>13</sup> Com o mesmo Primeiro-Ministro do Governo anterior, vigora até 31 de outubro de 1991.

<sup>14</sup> Lei n.º 32-A/2002, de 30 de dezembro.

três eixos prioritários definidos na RCM n.º 95/2003, a RCM n.º 53/2004 acrescenta outros três - Valorização e formação; Cultura de serviço; Governo eletrónico - e define quatro áreas de atuação operacional: 1) Gestão por objetivos; 2) Revisão das atribuições e orgânica do Estado e Administração Pública; 3) Melhoria da qualidade dos serviços prestados; 4) Formação e valorização.

Quadro 1.8. Conjunto legislativo principal da reforma administrativa do XV Governo.

Legislação	Descrição
Lei n.º 1/2004, de 15 de janeiro	Décima sétima alteração ao Estatuto da Aposentação
Lei n.º 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 n.º 3/2004, de 15 de janeiro	Aprova a lei quadro dos institutos públicos
Lei n.º 4/2004, de 15 de janeiro	Estabelece os princípios e normas a que deve obedecer a organização da administração directa do Estado (lei quadro)
Lei n.º 10/2004, de 22 de março	Cria o sistema integrado de avaliação do desempenho da Administração Pública (SIADAP)
Lei n.º 23/2004, de 22 de junho	Aprova o regime jurídico do contrato individual de trabalho da Administração Pública (CITAP)

Fonte: Adaptado de Rocha e Araújo (2006:21) e diplomas respetivos.

O XVII Governo enquadra a modernização da Administração Pública na “estratégia de crescimento” que preconiza no seu Programa governamental, definindo três vertentes de atuação: 1) “Facilitar a vida aos cidadãos e às empresas”; 2) “Qualificar os recursos humanos e as condições de trabalho”; 3) “Adequar a Administração aos objetivos de crescimento”. Fazem também parte dessa estratégia o desenvolvimento de um plano tecnológico, a promoção da eficiência (incluindo preocupações de desburocratização) e consolidação das finanças públicas (onde cabe a revisão do Pacto de Estabilidade e Crescimento). Nas GOP para 2005-2009<sup>15</sup> a modernização da Administração Pública é incluída na 1.ª opção, denominada “Assegurar uma Trajetória de Crescimento Sustentado, Assente no Conhecimento, na Inovação e na Qualificação dos Recursos Humanos”.

Atendendo ao exposto por Carvalho (2007) e Madureira (2013) as medidas adotadas podem ser agrupadas em quatro áreas: 1) Organização da Administração Pública (Programa PRACE); 2) Desburocratização e qualidade (v.g. Programa Simplex,<sup>16</sup> serviços partilhados, fase experimental do Cartão do Cidadão); 3) Gestão dos recursos humanos (v.g. regime de mobilidade,<sup>17</sup> SIgADAP<sup>18</sup>, LVCR – Lei dos vínculos, carreiras e remunerações,<sup>19</sup> novo regime

<sup>15</sup> Lei n.º 52/2005, de 31 de agosto.

<sup>16</sup> Programa de Simplificação Administrativa e Legislativa, que permitiu cumprir integralmente em 2006, de acordo com o respetivo relatório, 280 medidas das 333 previstas, entre as quais, o Diário da República eletrónico, a Associação na Hora ou a Marca na Hora.

<sup>17</sup> Lei n.º 53/2006, de 7 de dezembro.

<sup>18</sup> Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro.

<sup>19</sup> Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro.

de contrato de trabalho em funções públicas<sup>20</sup>); 4) Governo eletrónico (v.g. continuidade do Programa Operacional Sociedade do Conhecimento, através do Eixo 5 – Governo Eletrónico – Melhor Serviço aos Cidadãos e Empresas). No âmbito dos serviços partilhados destaca-se a criação da GeRAP - Empresa de Gestão Partilhada de Recursos da Administração Pública, E.P.E. e da Agência Nacional de Compras Públicas, E.P.E.

Atendendo à amplitude do processo, ao número de intervenientes e à tutela estabelecida, o PRACE – Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado<sup>21</sup> é para nós a medida, no âmbito da Administração, mais emblemática do XVII Governo. Para a DGAEP (2008) este Programa

teve como objetivo reorganizar a administração central, a fim de reduzir os custos e aumentar a eficiência através da simplificação e modernização da Administração Pública e da racionalização das suas estruturas, por meio da reavaliação organizacional dos diferentes ministérios e da análise dos respetivos deveres, regras de funcionamento, tamanho, recursos e procedimentos.

Carvalho (2013) observa que o Programa foi conduzido, a nível técnico, por uma Comissão Técnica e quinze Grupos de Trabalho, além de consultores externos que prestaram assistência à Comissão, tendo sido efetuado o redesenho das macroestruturas (análise estrutural ao nível dos ministérios) e das microestruturas<sup>22</sup> (ao nível dos serviços) da Administração Central, não sem dificuldades e permeabilidade às perceções políticas.

Atendendo ao contexto nacional e internacional que continuava a manifestar os efeitos da crise financeira<sup>23</sup> iniciada em 2008, o XVIII Governo salienta que “a promoção da sustentabilidade e da qualidade das finanças públicas adquire uma importância acrescida”, pelo que inscreveu nas GOP para 2010-2013 medidas para “Prosseguir a consolidação das finanças públicas”, enquadradas na “1.ª Opção — Impulsionar o Crescimento, Promover o Emprego e a Modernização”. Neste âmbito, são consideradas essenciais duas iniciativas na esfera da política e processo orçamental: a) a modernização dos sistemas de informação e da contabilidade pública e b) a reforma do quadro orçamental. Para além das medidas previstas para “Melhorar a Qualidade das Finanças Públicas” e no âmbito da “Política Fiscal”, é também integrado na esfera da consolidação das finanças públicas a “Consolidação do Sistema de Gestão dos Recursos Humanos na Administração Pública”, afirmando-se que “o Governo mantém a consolidação da cultura de avaliação do desempenho dos serviços, dos dirigentes e dos trabalhadores como um objetivo para a legislatura”.

A legislatura prevista até 2013 é interrompida em 2011 com a demissão do Primeiro-Ministro em 23 de março, assente na rejeição por toda a oposição parlamentar da quarta

---

<sup>20</sup> Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro.

<sup>21</sup> RCM n.º 124/2005, de 4 de agosto.

<sup>22</sup> RCM n.º 39/2006, de 21 de abril.

<sup>23</sup> Qualificação usada por simplificação, já que não nos compete no âmbito deste trabalho desenvolver considerações sobre a natureza da crise aqui referida.

versão do Programa de Estabilidade e Crescimento. Os últimos meses até à entrada em funções do XIX Governo pautam-se pela negociação e redação do Memorando de Entendimento com a Troica<sup>24</sup> (maio 2011), grupo formado pelos peritos do Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Central Europeu (BCE) e Comissão Europeia (CE), para definir um plano de ajuda financeira a Portugal.

Atendendo a que o *Memorandum of Understanding* (MoU) explana sobre as condicionalidades de política económica a aplicar a Portugal defendidas pelo FMI, BCE e CE, não é de estranhar que se faça o pleno (9 em 9) dos atributos do NPM presentes no Programa do XIX Governo. O Memorando estipula sete vertentes de atuação: 1) Política Orçamental; 2) Regulação e supervisão do setor financeiro; 3) Medidas orçamentais estruturais; 4) Mercado de Trabalho e Educação; 5) Mercados de bens e serviços; 6) Mercado da habitação; 7) Condições de enquadramento. As medidas a adotar no âmbito da Administração Pública foram enquadradas na terceira vertente, abarcando objetivos a atingir na “Administração central, regional e local”, nos “Serviços partilhados” e nos “Recursos humanos”.

Nas GOP para 2012-2015 as medidas para a Administração Pública foram incluídas sob a epígrafe “Finanças e Administração Pública”, incluída na “2.ª Opção — Finanças públicas e crescimento: a estratégia orçamental”. A preocupação principal traduz-se no “controlo da despesa em todas as áreas (...) tendo inerentes cortes transversais a toda Administração Pública”, já que o quadro de fundo que sobressai é a necessidade de “cumprimento dos limites definidos no Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF)”. Nesse sentido, entre outras medidas, estabelecem-se objetivos para “redução de estruturas na administração direta e indireta do Estado”, “redução de efetivos”, “congelamento de admissões de pessoal nas administrações regionais e autárquicas e nas instituições de ensino superior públicas”, e a “manutenção das reduções salariais e das proibições de valorizações remuneratórias aplicadas em 2011”.

Podemos identificar como as principais medidas de reforma do XIX Governo (em grande medida instigadas pelo MoU, como vimos), de acordo com Madureira (2013), o Plano de Redução e Melhoria da Administração Central (PREMAC), a criação da Comissão de Recrutamento e Seleção para a Administração Pública (CRESAP), o aumento de 35 para 40 horas semanais de trabalho, o programa de rescisões por mútuo acordo e a Lei da requalificação (chumbada pelo Tribunal Constitucional). Deste conjunto destacamos o PREMAC, cuja génese podemos encontrar no Programa do Governo, onde se afirma que

O Programa para a Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE) teve efeitos muito reduzidos, não tendo alcançado os seus objetivos fundamentais no sentido de conseguir um efetivo emagrecimento da estrutura e dos custos fixos do Estado. Pelo contrário, os

---

<sup>24</sup> O vocábulo russo *troika* já foi aportuguesado sob a forma “troica”, registada no Vocabulário Ortográfico da Língua Portuguesa (cf. <http://www.ciberduvidas.com/aberturas.php?id=1202>).

organismos públicos continuaram a proliferar. Também não se concretizou o propósito do PRACE de aumentar os níveis de eficiência e a qualidade de serviço (p.10).

Em consequência desta convicção “o Governo assume a necessidade de rever o PRACE”. Considerando que a missão da Administração Pública se traduz em “Criar valor para a sociedade utilizando os recursos públicos da forma mais eficiente possível”<sup>25</sup>, o relatório do PREMAC explicita que a organização da administração central do Estado dependia mais de uma “tomada pronta e firme de decisões e de um acompanhamento e controlo rígido da sua efetiva concretização, do que da reavaliação exaustiva dos diagnósticos já existentes”. A metodologia de trabalho adotada assenta na designação em cada ministério de um interlocutor político (Secretário de Estado) e de um responsável técnico pelo desenvolvimento dos trabalhos, ficando a execução técnica a cargo de uma equipa designada pelo Secretário de Estado da Administração Pública, contando ainda com o acompanhamento de elementos da ESAME<sup>26</sup>.

Constata-se que o PREMAC assentou em decisões apriorísticas quanto aos objetivos a prosseguir, condicionadas pelo MoU, como evidenciadas no seu relatório (XIX Governo, 2011a): redução das estruturas orgânicas, redução do número de dirigentes, reforço da utilização dos serviços partilhados. A aplicação do Programa conduziu à redução de 27% do número de dirigentes superiores e intermédios e de 40% de organismos públicos, resultado acima dos 15% de redução previstos no MoU para cada um dos casos (embora como patamar mínimo). Quanto aos serviços partilhados não são apresentados quaisquer resultados no relatório, tendo a GeRAP (integrada, em resultado do PREMAC, num novo organismo designado eSPap<sup>27</sup>) continuado os trabalhos anteriores de desenvolvimento e disseminação das soluções informáticas para esse efeito.

Das origens do Estado de direito democrático aos diferentes modelos administrativos adotados em diversos países, constatamos a mútua influência entre a envolvente social e económica e as escolhas administrativas em cada momento histórico, ora focando-se nos aspetos formais, na impessoalidade e no profissionalismo (modelo tradicional weberiano), ora dando mais relevo à iniciativa e empreendedorismo (modelos gestionários), ou à componente de cidadania e serviço público (NPS), ou ainda chamando outros atores da sociedade civil a participar em redes de governança. As reformas que foram tomando lugar em Portugal não estiveram alheias ao contexto internacional e foram também por ele influenciadas.

---

<sup>25</sup> Apresentação do Relatório de Execução do PREMAC em 15-09-2011 (XIX Governo, 2011b).

<sup>26</sup> Estrutura de Acompanhamento dos Memorandos, criada para acompanhar a execução do PAEF.

<sup>27</sup> Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, IP.





## CAPÍTULO II – DIAGNÓSTICO DA GESTÃO DAS FINANÇAS PÚBLICAS

Partindo das preocupações registadas no âmbito das Finanças Públicas quanto aos níveis de endividamento, vamos abordar neste capítulo o estado atual da Gestão das Finanças Públicas em Portugal através da sua caracterização em duas vertentes: as redes que se podem observar e as fragilidades existentes. Na primeira vertente iremos explorar duas redes (conceptual e interorganizacional) e como se apresentam atualmente (*as-is*) e na segunda vertente serão apresentadas as quatro fragilidades que se pretendem superar com o modelo proposto no capítulo 3.

### II.1. FINANÇAS PÚBLICAS E ENDIVIDAMENTO

No contexto das reformas que têm surgido no setor público português nos últimos anos<sup>28</sup>, maioritariamente as designadas *reformas administrativas*, têm sido preponderantes as preocupações com as Finanças Públicas, antes e no contexto do Plano de Assistência Económica e Financeira (PAEF), a que Portugal esteve sujeito, o qual é precedido pela aprovação pelo Conselho da UE, em novembro de 2011, de um pacote legislativo denominado “Six Pack”, com vista a que a “informação de apoio à disciplina orçamental dos Estados Membros seja de elevada qualidade” (CNCP, 2013:8). O Quadro 2.1 e as Figuras 2.1 a 2.3 demonstram o nível de endividamento de Portugal no período de 2007 a 2013.

Quadro 2.1. Rácios de endividamento em percentagem do PIB (valores não consolidados).

Rácios de endividamento (percentagem do PIB)	2007 Dez	2008 Dez	2009 Dez	2010 Dez	2011 Dez	2012 Dez	2013 Dez
Administrações públicas	77,60	81,40	94,10	107,50	125,30	146,20	152,70
Administração central	72,60	76,00	87,50	100,10	117,40	138,20	145,10
Administração regional e local	5,00	5,40	6,60	7,40	7,90	8,00	7,60
Empresas públicas	17,60	19,60	22,50	26,10	28,70	26,90	27,10
Empresas públicas incluídas nas administrações públicas	6,90	7,60	8,90	12,00	13,60	15,40	16,10
Empresas públicas não incluídas nas administrações	10,70	12,10	13,60	14,10	15,00	11,50	11,00
Setor público não financeiro	88,30	93,40	107,70	121,60	140,30	157,70	163,60
Empresas privadas	159,60	171,50	177,40	177,50	181,50	188,80	185,30
Particulares	98,50	100,80	105,90	103,10	101,60	101,20	96,50
Setor privado não financeiro	258,10	272,30	283,30	280,60	283,10	290,00	281,80
Total - endividamento do setor não financeiro	346,40	365,70	391,00	402,10	423,50	447,70	445,50

Administrações públicas = Administração central + Administração regional e local + Segurança Social

Setor público não financeiro = Administrações públicas + Empresas públicas não incluídas nas administrações públicas

Setor privado não financeiro = Empresas privadas + Particulares

Total - endividamento do setor não financeiro = Setor público não financeiro + Setor privado não financeiro

Fonte: Adaptado de Banco de Portugal (2014).

Verificamos que o endividamento das Administrações Públicas entre 2007 e 2013 não parou de aumentar, registando o maior agravamento nos anos de 2011 e 2012 (acréscimo

<sup>28</sup> A este propósito ver Luísa Mano (2014).

anual de 17%) e um abrandamento em 2013 (acréscimo de 4% face a 2012). Este endividamento é quase na totalidade atribuível à Administração Central, como também é visível na figura seguinte, não existindo valores em dívida nos fundos da Segurança Social.

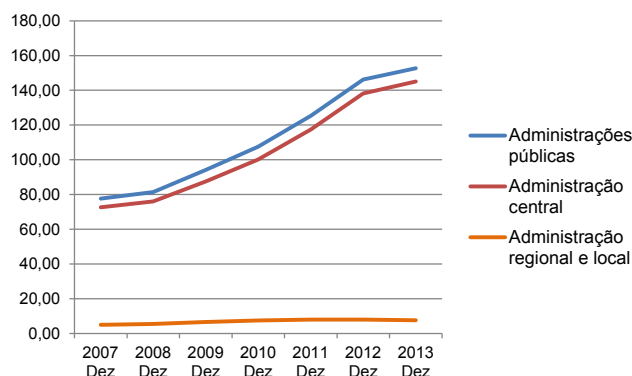


Figura 2.1. Endividamento das Administrações Públicas  
Fonte: Adaptado de Banco de Portugal (2014).

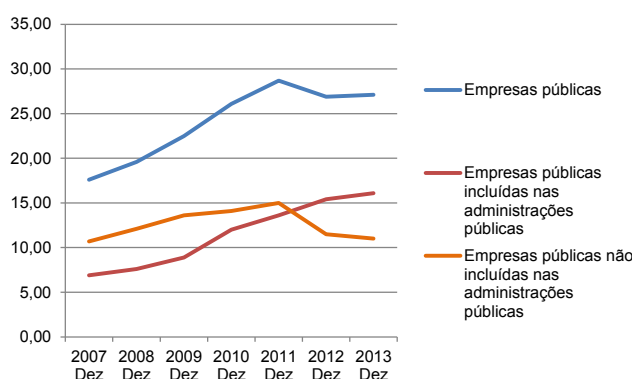


Figura 2.2. Endividamento das Empresas Públicas  
Fonte: Adaptado de Banco de Portugal (2014).

No que respeita ao restante setor público não financeiro, também o endividamento das empresas públicas foi aumentando no período considerado, com excepção do ano de 2012 (decréscimo de 6%), embora a níveis menos elevados nos anos mais recentes (10% de 2010 para 2011 e 1% de 2012 para 2013). De 2011 para 2012 assistimos a uma inversão do peso do endividamento dos dois subgrupos que compõem as empresas públicas: as empresas públicas incluídas nas administrações públicas passam a apresentar um endividamento superior às que não estão incluídas nas administrações públicas, como observado na figura anterior. Contudo, no conjunto do setor não financeiro, é o setor privado que mais contribui para o endividamento total do setor, como ilustrado a seguir.

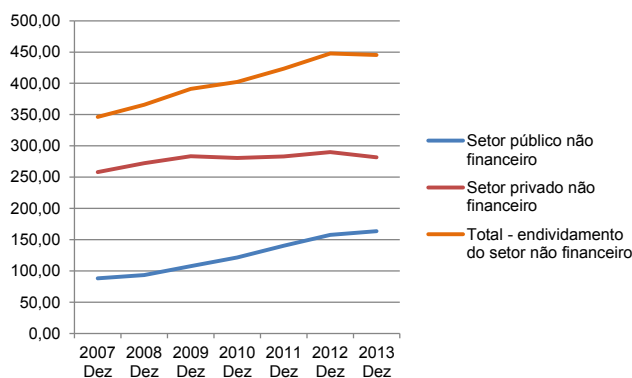


Figura 2.3. Endividamento do Setor não financeiro  
Fonte: Adaptado de Banco de Portugal (2014).

São necessárias mudanças de gestão pública com carácter estrutural para que o endividamento não se torne uma prática danosa à sociedade. Para tal, é necessário que estas mudanças estruturais estejam ancoradas num modelo coerente, rigoroso, transparente e responsabilizador.

## II.2. ABORDAGEM DE REDE NA GESTÃO DAS FINANÇAS PÚBLICAS

### II.2.1. As redes no âmbito do setor público

Para Castells (2004:153), *Networking* é “a capacidade de reunir recursos de uma forma muito flexível e adaptável em função de projetos e depois executar esses mesmos projetos”. O *Networking* denota a nova organização social baseada em redes – sistemas de nós interligados – e a difusão desta lógica modifica substancialmente a operação e os resultados nos processos de produção, experiência, poder e cultura (Castells, 2006; Cardoso, 2012).

Castells (2006) afirma que desenvolver as potencialidades da sociedade em rede implica a atuação em diversos setores, considerando existirem alguns fatores-chave que condicionam o desenvolvimento da produtividade, da criatividade e da equidade numa sociedade em rede: (i) *setor público como ator decisivo* para desenvolver e moldar a sociedade em rede; (ii) a criação de um novo tipo de trabalhador com a reconversão total do sistema educativo; (iii) difusão e garantia de capacidade de gestão do novo modelo informacional de desenvolvimento em todo o mundo; (iv) criatividade e inovação enquanto fatores-chave da criação de valor e da mudança social.

Quanto ao primeiro fator-chave, mais relevante no contexto do presente trabalho, Castells (2006:27) sustenta que “o setor público é a esfera da sociedade em que as novas tecnologias de comunicação estão menos difundidas e os obstáculos à inovação e ao funcionamento em rede são mais pronunciados” e que “o modelo burocrático racional do Estado da Era Industrial está em completa contradição com as exigências e os processos da

sociedade em rede”. Em face disto, a *reforma do setor público* é determinante para todos os outros setores, no processo de transformação produtiva (Castells, 2006).

Atendendo às reformas que têm vindo a ser implementadas em vários países no âmbito do setor público, as boas práticas internacionais mostram que o Orçamento, o Tesouro e a Contabilidade devem ser considerados num modelo integrado de Gestão das Finanças Públicas (GFP) e não abordados isoladamente, com o propósito de garantir a sustentabilidade financeira de um Estado de direito democrático. Existem modelos estudados, definidos e implementados de GFP (PFM - *Public Financial Management*) a nível internacional, mas não existe um modelo em Portugal, ou que se possa considerar Português. As três componentes referidas têm sido abordadas de forma isolada, normalmente com um foco apenas na vertente orçamental. Tanto para um adequado diagnóstico da situação atual como para a construção do modelo referido, peça fundamental para a reforma estrutural das finanças públicas, torna-se relevante a identificação e caracterização das redes (cf. Anexo C) que lhe possam estar associadas.

A definição de um modelo de Gestão das Finanças Públicas (GFP) implica não só o conhecimento da matéria relevante no âmbito das finanças públicas, como daqueles que poderão ter intervenção nas mesmas e na sua gestão. Assim, é possível identificar, quanto ao primeiro aspeto, a existência de uma rede<sup>29</sup> relacionada com os conceitos/funções mais relevantes para as finanças públicas – que designaremos de *rede conceptual GFP* – e, quanto ao segundo, uma rede que interliga as organizações/instituições que têm papel atuante naquele âmbito – que designaremos de *rede interorganizacional GFP*.

### II.2.2. Rede conceptual das funções GFP

Os conceitos determinantes para a GFP são os relacionados às funções de Orçamento do Estado, de Contabilidade (Pública e Nacional) e de Tesouro do Estado. Por simplificação, iremos referir-nos a *Orçamento*, *Contabilidade* e *Tesouro*. Podemos dizer que a função orçamento tem como instrumentos de políticas públicas vinculadas ao financeiro no qual se faz a previsão de receitas e a fixação de despesas (compromissos assumidos e por assumir). No caso português, como explica Trigo Pereira (2012):

O *Orçamento de*<sup>30</sup> *Estado* (OE) é uma Lei da Assembleia da República (AR) resultante de Proposta de Lei do governo, que contém uma previsão de todas as receitas e despesas do Estado, Fundos e Serviços Autónomos (FSA) da Administração Central e Segurança Social (SS) autorizadas pela AR para o período de um ano civil (p. 143).

---

<sup>29</sup> Uma *rede social* pode ser definida como um conjunto de (poucos ou muitos) *atores* (também designados por pontos, nós ou agentes) que estabelecem *relações* (ou laços) entre si, as quais podem assumir um ou mais tipos entre cada par de atores (Hanneman e Riddle, 2005).

<sup>30</sup> Não alterámos por ser transcrição, mas a expressão correta é Orçamento *do* Estado.

A contabilidade, por seu lado, é a técnica da relevação (colocação em evidência) patrimonial, podendo ser feita a diferenciação entre (Gonçalves da Silva citado por Borges, Rodrigues e Rodrigues, 1993):

A contabilidade em *strictu sensu*, ou seja escrituração, que é a técnica de registo e de representação de todas as transformações sofridas pelo património de qualquer entidade económica durante o exercício da sua atividade, de modo a saber em qualquer momento a sua composição e o seu valor e a contabilidade *latu sensu* que é a ciência dos processos descritivo-quantitativos utilizados na análise, registo, interpretação e controlo dos factos de gestão. Visa quantificar tudo o que ocorre numa unidade económica fornecendo, simultaneamente, dados para a tomada de decisões de gestão (pp. 21-22).

No contexto do Setor Público, o Comité de Normalização Contabilística Público (CNCP)<sup>31</sup> “tem como missão emitir normas contabilísticas e normas interpretativas destinadas ao setor público não empresarial, tendo por referência as Normas Internacionais de Contabilidade para o Setor Público (*International Public Sector Accounting Standards - IPSAS*), bem como contribuir para o seu desenvolvimento, implementação e melhoria” (CNCP, 2013:3). A Comissão Europeia pronunciou-se sobre a adoção das IPSAS no contexto da UE em março de 2013,<sup>32</sup> identificando algumas condicionantes que limitam a aplicação direta das IPSAS nos Estados Membros, pelo que recomendou “a adoção de normas europeias, designadas de *European Public Sector Accounting Standards – EPSAS*, definidas a partir das IPSAS com as necessárias adaptações”, incluindo normas ainda não inscritas nas IPSAS (CNCP, 2013:9).

O Tesouro designa o conjunto dos fundos públicos expressos em unidade monetária, sendo indissociável do departamento/entidade governamental – Tesouro do Estado – que está encarregue da recolha e gestão da receita pública, da gestão do endividamento público e de financiar as despesas aprovadas pela Assembleia da República. Hoje, as atribuições da entidade encarregue da tesouraria do Estado em Portugal encontram-se sistematizadas no seu portal *online*:

A Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública - IGCP, E.P.E., é a entidade pública a quem compete, nos termos do Decreto-Lei n.º 200/2012 de 27 de agosto, gerir, de forma integrada, a tesouraria, o financiamento e a dívida pública direta do Estado, a dívida das entidades do setor público empresarial cujo financiamento seja assegurado através do Orçamento do Estado e ainda coordenar o financiamento dos fundos e serviços dotados de autonomia administrativa e financeira.

---

<sup>31</sup> Cf. Decreto-Lei n.º 134/2012, de 29 de junho.

<sup>32</sup> Relatório “Towards implementing harmonised public sector accounting standards in Member States – The suitability of IPSAS for the Member States”, de 6 de março de 2013.

Na era do Euro a função Tesouro é a essência da autonomia do País, uma vez que ter reservas no Tesouro coloca o país em posição de obter melhores taxas no financiamento público da dívida, bem como no âmbito da economia privada.

A situação atual mostra uma preponderância nas finanças públicas de preocupação com a questão orçamental, a que não são alheios os contínuos défices nem despidendo o facto de nos últimos anos termos estado sujeitos a ajuda financeira no âmbito do PAEF e, principalmente, por ter sido aprovado anteriormente o Tratado Orçamental da UEM (*Fiscal Compact Treaty*),<sup>33</sup> no qual se definem limites para o défice orçamental.<sup>34</sup> Podemos então observar a existência de uma abordagem egocêntrica<sup>35</sup> ao orçamento, que será alterada através da consolidação dos pressupostos referidos.

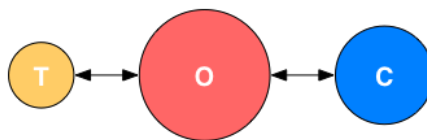


Figura 2.4. Rede conceptual GFP *as-is*, por importância atribuída.  
Fonte: Elaboração própria.

### II.2.3. Rede interorganizacional GFP

Para melhor contextualizar algumas das organizações que fazem parte desta rede importa definir o que se entende por setor público em Portugal, pelo que se apresenta o que a esse propósito é explicitado por Trigo Pereira (2012):

Por Sector Público pode-se considerar todas as entidades controladas, direta ou indiretamente, pelo poder político, seja ele o governo da República, os governos regionais (Açores e Madeira) ou locais. Inclui-se pois as *Administrações Públicas* nestes três níveis de governo (Administração Central e Segurança Social, Administração Regional e Local), bem como o *Sector Público Empresarial*, quer se trate de entidades públicas empresariais (EPE), sociedades anónimas de capitais total ou maioritariamente públicos, empresas regionais, intermunicipais ou municipais (p.125)

<sup>33</sup> Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governação na União Económica e Monetária.

<sup>34</sup> “Considera-se que é respeitada a regra prevista na alínea a) [situação orçamental das administrações públicas é equilibrada ou excedentária] se o saldo estrutural anual das administrações públicas tiver atingido o objetivo de médio prazo específico desse país, tal como definido no Pacto de Estabilidade e Crescimento revisto, com um limite de défice estrutural de 0,5% do produto interno bruto a preços de mercado” (artigo 3.º, alínea b)).

<sup>35</sup> A *análise egocêntrica* de redes foca-se no ator individual (pessoa ou organização), sendo que, como afirmam Provan e Lemaire (2012), a abordagem egocêntrica diádica é a perspetiva dominante na literatura relativa à teoria organizacional e estratégia das relações em rede, uma vez que esta investigação está predominantemente relacionada com o setor privado.

No quadro a seguir são apresentadas as organizações / entidades – atores da rede – relevantes para a GFP, com níveis diferentes de desagregação, para facilidade de representação e efeitos de síntese.

Quadro 2.2. Organizações relevantes para o modelo GFP.

Administração Central (AC)	Ministério das Finanças (MF)	DGO - Direção-Geral do Orçamento GPEARI - Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais IGCP - Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública IGF - Inspeção-Geral de Finanças DGTf - Direção-Geral do Tesouro e Finanças DGAEP - Direção-Geral da Administração e do Emprego Público			Fora do perímetro Empresas Públicas e outras entidades autónomas
	Outros ministérios (OM), excepto MESS na parte da Segurança Social*	SPA - Setor Público Administrativo SPE - Setor Público Empresarial	SI - Serviços Integrados SFA - Serviços e Fundos Autónomos	EPR Outros SFA	
Administração Local (AL)	Autarquias (Aut)	Freguesias SPA - Setor Público Administrativo SPE - Setor Público Empresarial			
Administração Regional (AReg)	Governos Regionais	SPA - Setor Público Administrativo SPE - Setor Público Empresarial			
Segurança Social (SS)	Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social (MSESS)*, excepto Emprego	DGSS - Direção-Geral da Segurança Social IGFCSS - Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, I.P. IGFSS - Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P. II - Instituto de Informática, I.P. ISS - Instituto da Segurança Social, I.P. ISSM - Instituto de Segurança Social da Madeira, IP-RAM ISSA - Instituto da Segurança Social dos Açores, IP-RA			
Entidades independentes (EI)	Conselho de Finanças Públicas (CFP)				
	Instituto Nacional de Estatística (INE)				
	Tribunal de Contas (TC)				
	Banco de Portugal (BdP)				
	Assembleia República (AR)	UTAO - Unidade Técnica de Apoio Orçamental COFAP - Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública			
Organizações internacionais (OI)	Fundo Monetário Internacional (FMI)				
	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE)				
	União Europeia (UE)	CE - Comissão Europeia PE - Parlamento Europeu Eurostat - Serviço de Estatística da União Europeia BCE - Banco Central Europeu			
	International Budget Partnership (IBP)				
	International Federation of Accountants (IFAC)				

\* O Orçamento da Segurança Social (OSS) é um orçamento à parte.

EPR – Empresas públicas reclassificadas.

Fonte: Elaboração própria.

Na *Administração Central* é dado destaque ao Ministério das Finanças, uma vez que tem um papel fundamental no âmbito das finanças públicas, em que vários dos seus organismos têm sido preponderantes na atuação face aos atores da rede conceptual (v.g. DGO → orçamento e contabilidade; IGCP e DGTF → tesouro). Contudo, sem que aja colaboração e cumprimento de determinadas regras por partes dos outros ministérios, da Administração Local e Regional e da Segurança Social, é impossível atingir o objetivo comum da sustentabilidade das finanças públicas. As *entidades independentes* identificadas asseguram perspetivas diferentes sobre as finanças públicas: o CFP e o BdP têm sobretudo uma visão macroeconómica (opinião “macro orçamental”, supervisão bancária a nível das Administrações Públicas do Estado); o INE faz o relato das contas nacionais; o TC intervém em termos de *accountability* nacional (controlo externo); tanto o INE como o TC têm uma ação de supervisão sobre todas as Administrações Públicas do Estado; a UTAO e a COFAP desempenham um papel de monitorização da Administração Central. As *organizações internacionais* definem diretrizes e boas práticas que devem ser seguidas e, como no caso do PAEF, podem surgir como credoras (FMI, BCE). Podemos, pois, observar a existência de relações de poder (v.g. MF face a outros executores do orçamento; FMI e BCE face a MF), de comunicação (idealmente entre todos), de publicidade da informação (v.g. das Administrações Públicas para as entidades independentes) e de partilha / colaboração (v.g. entre organismos do MF).

### II.3. FRAGILIDADES NA GESTÃO DAS FINANÇAS PÚBLICAS

Podemos identificar quatro grandes grupos de fragilidades associadas à GFP: i) a utilização da autonomia administrativa e financeira como forma de fuga ao perímetro orçamental; ii) a falta de integração entre as funções do Orçamento, Tesouro e Contabilidade; iii) a insuficiência da classificação orçamental na representação das políticas públicas; iv) divergência entre o défice orçamental e o défice das Contas Públicas dada a não implementação total da Contabilidade Pública (IPSAS/EPAS).

#### II.3.1. Questão da autonomia administrativa e financeira e princípios orçamentais

No início da década de 1990 foi aprovado um conjunto de diplomas relevantes na área orçamental, considerados pelo legislador como a “arquitetura legislativa da reforma orçamental e de contabilidade pública” à época: i) a lei de Bases da Contabilidade Pública<sup>36</sup>; ii) a lei de Enquadramento do Orçamento do Estado<sup>37</sup>; iii) o Regime de administração financeira do Estado (RAFE)<sup>38</sup>. No âmbito do regime financeiro dos serviços e organismos da Administração Pública, a lei de Bases da Contabilidade Pública estabeleceu como regime

---

<sup>36</sup> Lei n.º 8/90, de 20 de fevereiro.

<sup>37</sup> Lei n.º 6/91, de 20 de fevereiro (não vigente).

<sup>38</sup> Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho.



geral a autonomia administrativa e como regime excecional a autonomia administrativa e financeira, os quais são especificados no diploma da RAFE do seguinte modo:

Artigo 3.º - Definição do regime de autonomia administrativa. Os serviços e organismos dispõem de créditos inscritos no Orçamento do Estado e os seus dirigentes são competentes para, com carácter definitivo e executório, praticarem actos necessários à autorização de despesas e seu pagamento, no âmbito da gestão corrente.

(...) Regime excecional - autonomia administrativa e financeira (...)

Artigo 43.º - Âmbito. 1 - As normas da presente divisão aplicam-se aos institutos públicos que revistam a forma de serviços personalizados do Estado e de fundos públicos a que se refere especialmente o artigo 1.º da Lei n.º 8/90, de 20 de Fevereiro. 2 - Os institutos públicos, referidos no número anterior e designados nesta divisão por organismos autónomos, abrangem todos os organismos da Administração Pública, dotados de autonomia administrativa e financeira, que não tenham natureza, forma e designação de empresa pública.

Artigo 44.º - Personalidade e autonomia. Os organismos autónomos dispõem de personalidade jurídica e de autonomia administrativa, financeira e patrimonial.

A lei de Bases explicita em que condições os serviços e organismos da Administração Central poderão beneficiar do regime excecional (n.º 1 do artigo 6.º): "(...) só poderão dispor de autonomia administrativa e financeira quando este regime se justifique para a sua adequada gestão e, *cumulativamente*, *as suas receitas próprias atinjam um mínimo de dois terços das despesas totais*, (...)" (destaque nosso).

No caso das universidades a sua autonomia está consagrada na Constituição: "As universidades gozam, nos termos da lei, de autonomia estatutária, científica, pedagógica, administrativa e financeira, sem prejuízo de adequada avaliação da qualidade do ensino" (n.º 2 do artigo 76.º). Esta condição é reafirmada na lei de enquadramento orçamental (LEO), enunciada de acordo com a atual redação<sup>39</sup> do seguinte modo:

Artigo 94.º - Autonomia administrativa e financeira das universidades e dos institutos politécnicos. O disposto na presente lei não prejudica a possibilidade de as universidades e os institutos politécnicos, bem como as suas unidades orgânicas, disporem de um regime especial de autonomia administrativa e financeira, nos termos estabelecidos nas respetivas leis de autonomia e legislação complementar.

A quarta alteração ao Estatuto do Pessoal Dirigente<sup>40</sup> evidencia a falta de conexão deste diploma com a LEO, patente nas disposições relativas aos princípios de gestão, competências do pessoal dirigente e regras para o seu recrutamento:

n.º 1 do artigo 5.º – Os titulares de cargos dirigentes devem promover uma gestão orientada para os resultados (...) definindo os recursos a utilizar e os programas a desenvolver (...);

<sup>39</sup> Lei n.º 37/2013, de 14 de junho, que procede à sétima alteração à lei de enquadramento orçamental, aprovada pela Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto.

<sup>40</sup> Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro, alterada pelas Leis n.º 51/2005, de 30 de agosto; n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro; n.º 3-B/2010, de 28 de abril; e n.º 64/2011, de 22 de dezembro.

alínea d) do n.º 1 do artigo 7.º – compete aos titulares dos cargos de direção superior de 1.º grau praticar todos os atos necessários ao normal funcionamento dos serviços e órgãos no âmbito da gestão dos recursos humanos, financeiros, materiais e patrimoniais (...) – remete o dirigente para a função orçamento;

artigo 19.º-A, n.º 1 – (...) carta de missão, elaborada pelo membro do Governo que dirige ou superintende e tutela o serviço ou órgão (...), que constitui um compromisso de gestão; n.º 2 – Na carta de missão são definidos de forma explícita os objetivos, devidamente quantificados e calendarizados, a atingir no decurso do exercício de funções (...)

Estas normas evidenciam que os serviços podem atuar independentemente da tutela, conduzindo à desconexão na ação e na utilização de recursos – o Estatuto do Pessoal Dirigente confere autoridade para os dirigentes gastarem recursos, considerando os mesmos que detêm total autonomia de poder para esse efeito – em vez de remeter a definição dos recursos a utilizar para o que estipula a LEO, já que esses recursos provêm do OE.

Por outro lado, a LEO instituiu desde o início o princípio da unidade e universalidade do Orçamento do Estado (OE): “O Orçamento do Estado é unitário e compreende todas as receitas e despesas dos serviços integrados, dos serviços e fundos autónomos e do sistema de segurança social” (n.º 1 do artigo 5.º). No entanto, observam-se três situações que contrariam este princípio: (i) há entidades que se encontram fora do denominado “perímetro orçamental” (cf. Quadro 2.2.), que são dependentes dos recursos do OE, os quais recebem através de transferências de dotação; (ii) algumas receitas próprias das entidades não estão espelhadas no OE; (iii) os fundos comunitários não estão retratados no OE como uma fonte de receita, apenas a contrapartida nacional está registada, conduzindo a que os custos de funcionamento dos investimentos financiados pelos fundos comunitários se reflitam nos OE futuros.

Um fator que também dificulta a concretização plena deste princípio orçamental, e que evidencia a necessidade de aumentar o poder da tutela sobre o OE, é o grau de fragmentação existente no sistema, estando inscrito no Documento de Estratégia Orçamental 2013-2017 como um dos objetivos estratégicos da Reforma do Processo Orçamental a redução da fragmentação orgânica (cf. Ministério das Finanças, 2013:43) e referido no Anexo 1 – “Criação das Bases Institucionais para a Sustentabilidade das Finanças Públicas: Plano Estratégico 2013-2015” do Relatório do OE2013 como uma das principais fragilidades do processo orçamental português: “As fragilidades mais importantes do sistema são a elevada fragmentação do orçamento<sup>41</sup>, a ausência de uma efetiva programação orçamental plurianual

---

<sup>41</sup> A mesma conclusão pode ser encontrada em OECD (2014), ao ser referido que dos países membros da OCDE apenas dez têm menos de 300 linhas de orçamento (*line-items*), enquanto a Turquia e Portugal têm mais de 40.000. Esta organização alerta para os constrangimentos inerentes a esta fragmentação excessiva: “*The existence of many line-items often constrains managerial flexibility by detailing the specific inputs that can be used for specific areas. The presence of an excessive number of line-items can also hinder other practices designed to strengthen fiscal discipline, such as top-down budgeting*” (OECD, 2014:62).

e a ausência de um sistema contabilístico completo e de informação crítica para avaliação do desempenho” (cf. Ministério das Finanças, 2012:214). Também as Grandes Opções do Plano (GOP) se referem a esta questão:

GOP-2013 (Lei n.º 66-A/20129) - Cada ministro deve ser responsável pelo estrito cumprimento dos limites orçamentais fixados para o seu ministério, cabendo-lhe, designadamente, a responsabilidade de corrigir eventuais desvios. O exercício desta responsabilidade individual de cada ministro, bem como da responsabilidade de controlo global das contas públicas por parte do Ministério das Finanças, é dificultado pela elevada fragmentação do processo orçamental (p.7424-(10)).

GOP-2014 (Lei n.º 83-B/2013) - A elevada fragmentação orgânica do atual modelo orçamental, considerada uma fragilidade das finanças públicas portuguesas, tem vindo a ser reduzida nos últimos dois anos (p.7056-(9)).

### **II.3.2. Falta de integração entre as funções do Orçamento, Tesouro e Contabilidade**

A Direção-Geral do Orçamento (DGO), entre outras atribuições, “tem por missão superintender na elaboração e execução do Orçamento do Estado, na contabilidade do Estado (...)” (Decreto-Lei n.º 191/2012, de 23 de agosto<sup>42</sup>, artigo 2.º, n.º 1). A execução do OE esteve sujeita ao regime duodecimal (mensualização da despesa sem considerar o seu perfil de acordo com a sazonalidade, v.g. despesas relacionadas com Saúde, Segurança, Educação) até 2012, inclusive, cujos critérios<sup>43</sup> se encontravam fixados em cada ano no respetivo Decreto-Lei de execução orçamental (DLEO). Com a aprovação da Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso (LCPA)<sup>44</sup> e da sua regulamentação complementar<sup>45</sup> o foco do controlo orçamental passa da fase<sup>46</sup> do pagamento para a fase do compromisso, sendo introduzido o conceito de “fundos disponíveis” (verbas disponíveis a muito curto prazo), de acordo com o comportamento da recolha da receita, relacionado com o conceito de fluxo de caixa, e considerando a responsabilidade do Estado em honrar os compromissos assumidos que vão para além do ciclo anual do OE.

Face às regras instituídas para o cálculo dos fundos disponíveis (FD), o regime duodecimal deixa de ter aplicabilidade, pelo que a partir do OE-2013 a execução orçamental deixa de estar sujeita ao mesmo<sup>47</sup> e a DGO passa a comunicar mensalmente o limite máximo da dotação corrigida líquida de cativos e das transferências ou subsídios com origem no OE a

---

<sup>42</sup> Aprova a orgânica da DGO.

<sup>43</sup> Cf. Artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho (RAFE).

<sup>44</sup> Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro.

<sup>45</sup> Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho.

<sup>46</sup> As fases da despesa compreendem: cabimento, autorização de despesa, compromisso, processamento, autorização de pagamento, pagamento. Têm relevância contabilística as fases de cabimento, compromisso, processamento e pagamento.

<sup>47</sup> Cf. Artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 36/2013, de 11 de março.

considerar na determinação dos FD. Para o cálculo (de alguns componentes) e controlo dos FD são utilizadas pela DGO informações não contabilísticas disponíveis em base declarativa<sup>48</sup>, podendo conduzir ao empolamento das receitas e à não declaração de compromissos já realizados. A informação para cálculo dos FD deveria ser extraída das “contas a pagar” e “contas a receber” de cada entidade, mas a contabilidade financeira (patrimonial) e de gestão ainda não estão implantadas na Administração Central (só disponível em algumas entidades através de software de ERP<sup>49</sup> adquirido no mercado), verificando-se a ausência de uma *função de Contabilidade do Estado* (consolidação das Administrações Públicas). A contabilidade orçamental está implementada mas dissociada da contabilidade financeira, o que gera derrapagens constantes da execução do OE.

A função Tesouro encontra-se fragmentada, intervindo na mesma a agência IGCP, enquanto operadora da dívida pública e banca na gestão da tesouraria para o Ministério das Finanças, e a DGTF, na qualidade de supervisora das empresas públicas fora do perímetro orçamental. A DGO aciona a agência IGCP para fazer a transferência de recursos a partir do cálculo dos FD, mas a realidade nas entidades é que esses recursos não são suficientes para executar os compromissos reais existentes. A falta de integração entre as funções de Orçamento, Tesouro e Contabilidade, permite que as tutelas setoriais (*line ministries*), quando os recursos não chegam através do OE, lancem mão de uma das seguintes hipóteses para pagar as despesas: (i) utilização de recursos de empresas fora do perímetro (autofinanciamento), até por endividamento na banca comercial, ou (ii) acumulação de pagamentos em atraso (financiamento através dos fornecedores). No setor da Saúde é sintomático o facto de o défice estrutural já estar incluído nos contratos de gestão validados pela Administração Central do Sistema de Saúde (ACSS) e assinados entre os Hospitais e as ARS (evidência via análise financeira da demonstração de resultados de cada Hospital – EBITDA<sup>50</sup> negativo), o que é depois qualificado como suborçamentação, quando na realidade não deveria ser possível assinar contratos com esta limitação à partida.

---

<sup>48</sup> As entidades abrangidas pela LCPA preenchem, após autenticação, um formulário disponível nos Serviços Online da DGO ([online.dgo.pt/Servicosonline/LoginDGO.aspx](http://online.dgo.pt/Servicosonline/LoginDGO.aspx)).

<sup>49</sup> *Enterprise Resource Planning* (um sistema de ERP inclui vários módulos, entre eles o financeiro e o de recursos humanos).

<sup>50</sup> “Sigla em inglês para *“Earnings Before Interest, Taxes, Depreciation and Amortization”*. Literalmente, em português, seria “Resultados Antes de Juros, Impostos, Depreciação e Amortizações”. O cálculo do EBITDA é feito a partir da demonstração de resultados. Soma-se ao resultado operacional (EBIT) as amortizações e provisões” ([www.thinkfn.com/wikibolsa/EBITDA#sthash.SCqWNum4.dpuf](http://www.thinkfn.com/wikibolsa/EBITDA#sthash.SCqWNum4.dpuf)).

### II.3.3. Insuficiência da classificação orçamental

A Constituição da República Portuguesa<sup>51</sup> prevê no n.º 3 do artigo 105.º a especificação das despesas do Orçamento do Estado através de classificação orgânica e funcional e, eventualmente, programática (“...podendo ainda ser estruturado por programas”). Por seu lado, a LEO estabelece no seu artigo 8.º, relativamente às regras de especificação, que as receitas devem ser especificadas de acordo com uma classificação económica (n.º 1) e as despesas de acordo com uma classificação orgânica, económica e funcional (n.º 2) e estruturadas por programas (n.º 3). Os principais níveis de desagregação dos classificadores orçamentais atualmente em uso são apresentados na figura seguinte.

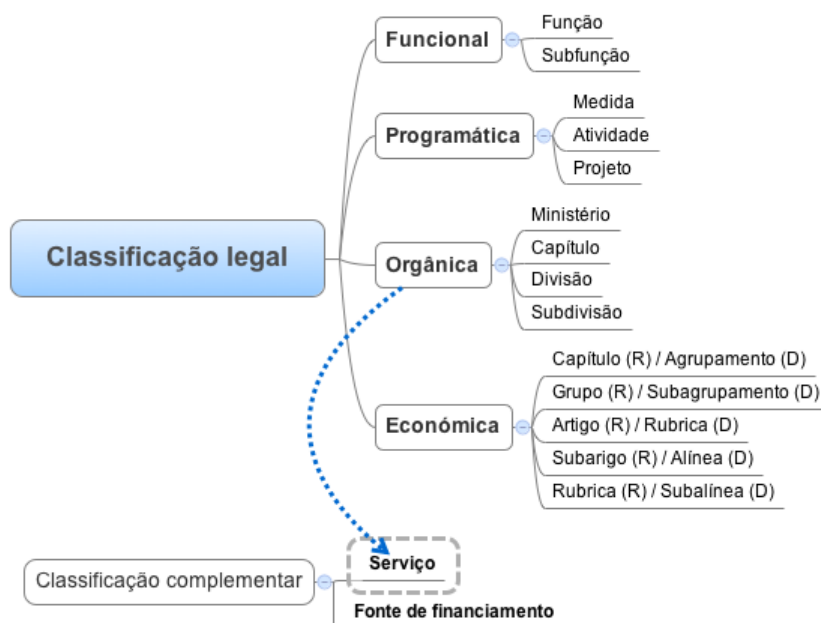


Figura 2.5. Estrutura de Classificadores Orçamentais.

Fonte: Adaptado de Decreto-Lei n.º 26/2002 e Circulares da DGO de preparação do OE.

O esquema de classificação funcional foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 171/94, de 24 de junho, a classificação programática encontra-se definida nas Grandes Opções do Plano (identificação dos programas orçamentais e entidades gestoras a vigorar no OE), a classificação orgânica é aprovada com a Lei do OE e condicionada pela lei orgânica do Governo e, por fim, os códigos de classificação económica das receitas e das despesas públicas encontram-se estabelecidos no Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de fevereiro. Uma análise ao código de Serviço leva a concluir que se trata de uma classificação complementar à orgânica, representando as entidades em cada Ministério. As classificações funcional e programática são interdependentes da classificação orgânica, verificando-se que só são mutuamente exclusivas as classificações orgânica e económica.

<sup>51</sup> Lei Constitucional n.º 1/2005, de 12 de agosto.

A Fonte de Financiamento (FF), que não está prevista na Constituição nem na LEO, apenas em Circulares da Direção-Geral do Orçamento (DGO), é também uma classificação complementar, pelo que não sendo uma classificação legal a FF não evidencia na aprovação da Lei do OE pela AR qual a origem do financiamento das despesas, evidenciando o défice público. A utilização da FF não era essencial quando a política monetária era independente, uma vez que permitia a emissão de moeda para suprir o défice orçamental. Com a adesão de Portugal à moeda única Euro essa possibilidade deixa de existir e o défice torna-se evidente. Ao usar a FF para as dotações autorizadas com a Lei do OE, é possível identificar para as despesas autorizadas a forma como vão ser financiadas, priorizando-as de acordo com o financiamento do défice.

O classificador de Programa atualmente é utilizado para agregar as dotações das entidades subordinadas a cada Tutela. A única exceção são os Ministérios das Finanças e da Educação e Ciência que possuem dois Programas cada um. Deste modo, a interdependência entre os classificadores orgânico e programático é evidente, desviando a real funcionalidade do classificador de Programa que é a representação detalhada na Lei do OE das políticas públicas setoriais.

#### **II.3.4. Déficit orçamental versus déficit das Contas Públicas**

As contas das Administrações Públicas são determinadas através de dois sistemas contabilísticos, a *contabilidade pública* e a *contabilidade nacional*, que permitem apurar agregados e indicadores sobre a situação das finanças públicas, embora os resultados produzidos por estas duas óticas apresentem diferenças, as quais “refletem essencialmente os diferentes momentos em que foram criados e as diferentes finalidades que servem” (Garrido e Goulart, 2014:1).

Enquanto o sistema de contabilidade pública está orientado para a *gestão e controlo do orçamento e da tesouraria*, assente num quadro legal que inclui o Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP), e cuja compilação da informação está a cargo da Direção-Geral do Orçamento, o sistema de contabilidade nacional está orientado para a *análise e avaliação macroeconómicas*, seguindo essencialmente o quadro conceptual do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais (SEC95),<sup>52</sup> estando a cargo das autoridades estatísticas nacionais o apuramento e publicação da informação relativa às Administrações Públicas<sup>53</sup> apurada de acordo com esta ótica (Garrido e Goulart, 2014). As principais diferenças entre as duas óticas encontram-se sistematizadas no quadro seguinte.

---

<sup>52</sup> “A partir de setembro de 2014, o SEC95 será substituído por um quadro conceptual atualizado – SEC2010” (Garrido e Goulart, 2014:1).

<sup>53</sup> “Devido à natureza específica das atividades económicas das administrações públicas, o apuramento das estatísticas deste setor obedece, para além das regras definidas no SEC95, a regras adicionais constantes do

Quadro 2.3. Principais diferenças entre óticas contabilísticas.

Atributos caracterizadores	Ótica da Contabilidade Pública	Ótica da Contabilidade Nacional
Referencial	(i) Lei de Bases da Contabilidade Pública (LBCP) (ii) Regime Administrativo e Financeiro do Estado (RAFE) (iii) Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) (iv) Plano Oficial da Contabilidade Pública (POCP)	(i) SEC95/SEC2010 - Sistema Europeu de Contas (ii) SCN 1993/2008 - Sistema de Contas Nacionais
Delimitação Sectorial	Classificação jurídico-institucional	Ótica económica - Classificação segundo o princípio da substância sobre a forma
Momento do Registo	Esfera orçamental - Base caixa (recebimentos / pagamentos) Esfera financeira - Base de caixa e base de acréscimo (direitos / obrigações e custos / proveitos)	Base de compromissos / acréscimo
Periodicidade	(i) Mensal (Síntese de Execução Orçamental) (ii) Anual (Conta Geral do Estado)	(i) Trimestral (Contas Financeiras e Não Financeiras Trimestrais) (ii) Anual (Quadro 2 do SEC - Receitas e Despesas das AP por subsector)
Entidade Responsável	Ministério das Finanças, Direção-Geral do Orçamento (DGO)	Autoridades Estatísticas Nacionais: Instituto Nacional de Estatística (INE) e Banco de Portugal (BdP)

Fonte: Adaptado de Garrido e Goulart (2014:2).

Nas finanças públicas as estatísticas relativas aos agregados de receita e de despesa traduzem as operações de natureza não financeira (excluem ativos e passivos financeiros) entre as Administrações Públicas e os restantes setores institucionais, sendo que a diferença entre aqueles agregados traduz-se num saldo, designado de saldo orçamental ou saldo global (Garrido e Goulart, 2014). O valor deste saldo traduz a capacidade (superavit) ou a necessidade (défice) líquida de financiamento do setor das Administrações Públicas, verificando-se que os resultados apurados pelos dois sistemas de informação contabilística (pública e nacional) podem ser significativamente diferentes (Garrido e Goulart, 2014), como se observa na figura seguinte.

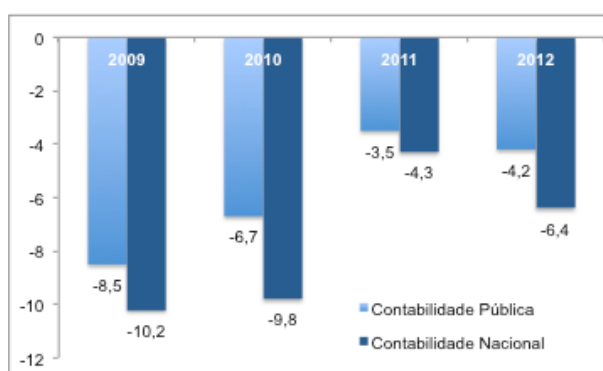


Figura 2.6. Saldo apurado em contabilidade pública versus contabilidade nacional (em % do PIB).

Fonte: Adaptado de Garrido e Goulart (2014:2).

As diferenças observadas refletem os ajustamentos efetuados de acordo com os princípios do SEC (delimitação territorial, momento de registo e outros ajustamentos), mas não conduzem necessariamente a diferenças sempre no mesmo sentido, como explicitam Garrido e Goulart (2014):

Apesar de naquele período o défice em contas nacionais ter sido superior ao défice apurado em contabilidade pública, tal não significa que da contabilidade nacional decorra sempre um défice mais desfavorável do que o apurado em contabilidade pública. A dimensão destas diferenças reflete os vários ajustamentos efetuados, que dependem essencialmente da abrangência e da referência temporal dos registos contabilísticos (...), bem como da natureza das operações pontuais efetuadas pelas administrações públicas (pp.3-4).

Dadas as condicionantes anteriormente referidas, surge um problema estrutural que gera défice orçamental sem que o processo orçamental permita uma reação imediata para a sua correção: como atualmente a contabilidade orçamental se efetua em base de caixa, sendo impossível evidenciar a possibilidade que as tutelas têm de financiar as suas despesas junto das empresas fora do perímetro (por via de fundos próprios ou financiamento na banca) ou junto dos fornecedores (por via de pagamentos em atraso), verificam-se derrapagens na execução orçamental, gerando défice orçamental e conseqüentemente um défice estrutural nas contas nacionais – o défice instala-se como facto consumado.

As quatro fragilidades por nós identificadas, relativas à autonomia das entidades, à falta de integração das funções da GFP, às insuficiências de classificação e ao apuramento do défice público, não devem ser vistas de forma estanque, já que se inter-relacionam. Nesse sentido, consideramos que a forma de resolver essas fragilidades passa por efetuar alterações estruturais na GFP que garantam a sua *accountability*, o que será conseguido através da construção de um modelo integrado, explicado no capítulo seguinte.



### CAPÍTULO III – MODELO INTEGRADO DE GESTÃO DAS FINANÇAS PÚBLICAS

Atendendo ao diagnóstico efetuado, a proposta de melhoria passa pela construção de um modelo integrado de GFP em Portugal. Nesse sentido, começamos por enquadrar genericamente o modelo, para posteriormente desenvolver os aspetos de integração de cada uma das funções da GFP – Contabilidade, Orçamento e Tesouro – tendo em conta o aconselhado pelas boas práticas internacionais. Finalizamos com a forma como as duas redes anteriormente identificadas – conceptual (funções) e interorganizacional – deverão funcionar (*to-be*) no âmbito do modelo proposto.

#### III.1. UM MODELO DE GFP PARA PORTUGAL

Um modelo integrado de Gestão das Finanças Públicas (GFP) que seja adequado às particularidades de cada país deve adotar as práticas internacionais consagradas de modo a dar resposta ao anseio de um Estado democrático, onde o cidadão tem o direito de aceder às informações sobre os gastos públicos, não só como contribuinte, mas no âmbito do conceito de cidadania – direitos humanos<sup>54</sup>. As boas práticas internacionais mostram que a Contabilidade, o Orçamento e o Tesouro ao serem considerados num modelo integrado de GFP garantem os instrumentos necessários para alcançarmos a sustentabilidade financeira de um Estado de direito democrático. Existem modelos estudados, definidos e implementados de GFP (PFM - *Public Financial Management*) a nível internacional, pelo que neste capítulo trataremos das diretrizes para a efetivação de um modelo em Portugal, que se possa considerar Português dada a peculiaridade de Portugal na Zona do Euro.

A integração do Modelo de GFP para Portugal deve estar assente na existência de três unidades: (i) Contabilística (registo de todas as transações que ocorrem na Gestão das Finanças Públicas e que têm expressão económica); (ii) de Orçamento (todas as receitas e despesas estão contempladas no orçamento); (iii) de Tesouro (todos os recursos transitam pelo Tesouro do Estado, através do instrumento da conta única do Tesouro sendo a gestão de tesouraria adequada à autonomia de cada Entidade). Para tal, a implementação do Modelo integrado Português de GFP deve permitir estruturar a função Contabilidade de modo a garantir a qualidade da informação tratada no âmbito da GFP, que suporte adequadamente a tomada de decisão pelos atores que, com *accountability*, intervêm na GFP, e o relato dessa

---

<sup>54</sup> A este propósito importa destacar da “Declaração Universal dos Direitos do Homem de 10 de Dezembro de 1948”, transposta no D.R. n.º 57, de 9 de março de 1978, o seu artigo 19.º: “Todo o indivíduo tem direito à liberdade de opinião e de expressão, o que implica o direito de não ser inquietado pelas suas opiniões e o de procurar, receber e difundir, sem consideração de fronteiras, informações e ideias por qualquer meio de expressão” (destaques nossos). A Comissão de Direitos Humanos da ONU explica a necessidade de transparência e *accountability* a propósito deste artigo, afirmando que “*Freedom of expression is a necessary condition for the realization of the principles of transparency and accountability that are, in turn, essential for the promotion and protection of human rights*” (<http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/GC34.pdf>).

gestão, de forma a prover a transparência necessária, fundamento para a garantia de um Estado democrático com cidadania.

Neste sentido, espera-se que o Modelo Integrado suporte o fortalecimento da gestão do património público superando as fragilidades associadas à GFP encontradas no Estado Português: (i) a utilização da autonomia administrativa e financeira como forma de fuga ao perímetro orçamental; (ii) a falta de integração entre as funções do Orçamento, Tesouro e Contabilidade; (iii) a insuficiência da classificação orçamental na representação das políticas públicas; (iv) divergência entre o défice orçamental e o défice das Contas Públicas dada a não implementação total da Contabilidade Pública (IPSAS/EPAS).

### **III.2. PRIMEIRA INTEGRAÇÃO: CONTABILIDADE**

A contabilidade, como função da GFP responsável por garantir o correto relato das transações que são realizadas no seu âmbito, torna-se no caso Português a principal função a ser institucionalizada, integrando as demais funções de Tesouro e Orçamento, com suas características relevantes no contexto da GFP – O Tesouro com a gestão dos recursos que financiam o Orçamento e este com a gestão das políticas públicas que visam atender os anseios da sociedade que no Estado democrático elege os seus Governantes para gerir o património público de acordo com o Programa de Governo aprovado no Parlamento. Atendendo às boas práticas internacionais, e à sua importância no contexto da GFP, importa destacar os elementos relativos à contabilidade de acréscimo e ao plano de contas, os quais abordamos de seguida.

#### **III.2.1. Contabilidade de base de acréscimo**

##### **III.2.1.1. Transição para a contabilidade de acréscimo**

Internacionalmente é considerada uma boa prática, no âmbito do relato contabilístico, a passagem de uma estrutura em base de caixa (*cash accounting*) para uma estrutura em base de acréscimo (*accrual accounting*). De entre os países da OCDE pode observar-se a adoção de três regimes contabilísticos para a apresentação das demonstrações financeiras anuais: (i) apenas base de caixa; (ii) combinação entre base de caixa e de acréscimo; (iii) apenas base de acréscimo, com maior incidência na primeira e menos (metade) na última (OECD, 2003; Khan e Mayes, 2009). A contabilidade em base de acréscimo é uma metodologia de escrituração contabilística em que as transações são reconhecidas quando os eventos económicos que as suportam ocorrem, independentemente do momento em que os respetivos recebimentos ou pagamentos sucedem, pelo que, seguindo esta metodologia, as receitas são reconhecidas quando o rendimento é obtido e as despesas são reconhecidas quando incorrem obrigações ou quando os recursos são consumidos (Khan e Mayes, 2009).

Khan e Mayes (2009) sustentam que a contabilidade em base de acréscimo no contexto do setor público implica geralmente o registo das transações numa base de

acréscimo e a preparação de demonstrações financeiras baseadas no acréscimo para a Administração como um todo, tendo alguns países mais avançados implementado também a orçamentação em base de acréscimo. É argumentado que a introdução de um sistema de contabilidade em base de acréscimo é benéfica para todos os países tanto ao nível macro como micro. Ao nível macrofinanceiro, a importância desta metodologia para a política macroeconómica está associada ao facto de medir os ativos<sup>55</sup> e passivos<sup>56</sup> que são relevantes para a posição global da política e sustentabilidade financeiras, mas que não são medidas pela contabilidade de caixa (e.g. salários, pensões de reforma, dívida pública, etc).

Ao nível micro, uma outra razão para efetuar a passagem para a base de acréscimo decorre dessa estrutura contabilística, como explicitam Khan e Mayes (2009), ser essencial para determinar os custos completos das atividades da Administração, sendo essa informação fundamental para avaliar a eficiência dos serviços da Administração e, conseqüentemente, um elemento chave de qualquer estrutura de gestão do desempenho do setor público. Estes autores salientam que se a Administração adotar uma abordagem mais sistemática para identificar, manter o controlo e valorizar todos os ativos e passivos irá assegurar o cumprimento das suas obrigações na data do seu vencimento.

Por seu lado, a contabilidade de caixa está mais preocupada com o registo de recebimentos e pagamentos, não fornecendo informação essencial sobre transações não monetárias e *stocks* de ativos e passivos, enquanto que contabilidade de acréscimo é um sistema mais abrangente, exigindo o registo de fluxos e *stocks* dentro de uma estrutura integrada (Khan e Mayes, 2009). Contudo, mudar para uma base de acréscimo não significa abandonar a contabilidade de caixa, já que a gestão de caixa (*cash management*) é um elemento que integra a estrutura de gestão financeira baseada no acréscimo. Khan e Mayes (2009) evidenciam que as IPSAS exigem a produção de demonstrações completas de fluxos de caixa (*cash flows*) que identifiquem de forma autónoma os recebimentos e pagamentos de caixa associados ao desenvolvimento, investimento e financiamento das atividades.

Estes autores salientam ainda que por vezes é defendido o argumento de que “*accounting and budgeting regimes should be closely aligned so that there is a clear and transparent basis for comparing, in financial terms, the government’s planned and actual financial outcomes*” (Khan e Mayes, 2009:7), ancorado na convicção de que sem esse alinhamento a mudança necessária não ocorre e os benefícios conseqüentes ficam limitados. No entanto, observam que a Administração pode decidir adotar a contabilidade de acréscimo como um primeiro passo para a tarefa mais complexa de introduzir a orçamentação baseada

---

<sup>55</sup> “Um activo (*asset*) é uma reserva de valor que representa um benefício ou uma série de benefícios para o proprietário económico, pela manutenção ou uso do recurso ao longo de um período de tempo. É um meio de transmitir o valor de um período de relato para outro” (IMF, 2014:47).

<sup>56</sup> O passivo (*liability*) é estabelecido quando uma unidade (o devedor) é obrigada, em circunstâncias específicas, a fornecer fundos ou outros recursos para outra unidade (o credor)” (IMF, 2014:47).

no acréscimo, embora isso possa conduzir a algumas incongruências entre a informação *ex ante* e *ex post*, já que a primeira se ocupa dos registos e relato *ex post* das transações e a segunda envolve planeamento *ex ante*, que evidencie a estimativa total das implicações para os recursos, e não apenas a parte monetária, das atividades planeadas pela Administração. O facto positivo deriva de que a acumulação de experiência com a contabilidade de acréscimo e a consequente disponibilidade de dados históricos nessa base irá provavelmente tornar mais suave a transição para orçamentação de acréscimo.

### **III.2.1.2. Pré-requisitos da contabilidade de acréscimo**

Khan e Mayes (2009) identificam quatro pré-requisitos críticos para o sucesso da transição para a contabilidade de acréscimo: (i) um sistema de contabilidade de base de caixa aceitável; (ii) apropriação política; (iii) capacidade técnica; (iv) sistemas eletrónicos. Em primeiro lugar, é necessário que exista um sistema contabilístico robusto que possa gerar dados em base de caixa fidedignos, o qual possa servir de ponto de partida para uma estrutura em base de acréscimo. Em segundo lugar, é imprescindível que essa transição tenha o apoio proeminente e inequívoco dos níveis mais elevados do executivo, sendo também essencial o suporte do Parlamento. Em terceiro lugar, é fundamental que um núcleo de funcionários detenha as competências técnicas necessárias (contabilidade, informática, etc) ou que haja a possibilidade de contratar quem as detenha. Os autores realçam que, para que este tipo de reforma seja sustentável, a possível utilização de consultores externos deve cingir-se a fins de capacitação técnica e assistência em questões específicas de implementação. Por fim, em quarto lugar, não é aconselhável que a Administração tente implementar uma contabilidade em base de acréscimo completa sem a ajuda de um Sistema de Informação de Administração Financeira Pública (SIAFP<sup>57</sup>) moderno. Os autores alertam para o facto de a implementação de um sistema deste tipo ser um projeto grande, pelo que normalmente se constitui como um sub-projeto do projeto principal da contabilidade de acréscimo.

### **III.2.2. Plano de contas**

#### **III.2.2.1. O que é um plano de contas**

Khan e Mayes (2009) definem um plano de contas (COA - *chart of accounts*) como uma estrutura de codificação lógica que forma a base de registo das operações contabilísticas e saldos (fluxos e *stocks*) nos livros de diário e razão, o principal registo contabilístico de uma entidade. Para estes autores, um plano de contas num sistema bem concebido deve incorporar a classificação orçamental, ou seja, para além das especificadas na classificação orçamental, deve incluir outras contas necessárias para fins de contabilização e relato. A adoção da contabilidade de acréscimo implica que o plano de contas mantenha a capacidade

---

<sup>57</sup> No original: GFMS - *Government Financial Management Information System*.

de gerar relatórios tanto em base de caixa como de acréscimo. Estes autores evidenciam que “*The design of the government’s COA can have a critical impact on the efficacy of the accrual accounting framework*” (Khan e Mayes, 2009:10).

Cooper e Pattanayak (2011) destacam três características definidoras de um plano de contas: (i) é um elemento essencial da estrutura de GFP para classificar, registar e relatar informação sobre planos financeiros, transações e eventos de uma forma sistemática e consistente – o plano especifica como as transações financeiras são registadas e fornece uma estrutura de codificação para a classificação e registo de informação financeira relevante; (ii) a configuração do plano de contas representa as estruturas hierárquicas dos grupos de classificação dos requisitos de informação – cada grupo de classificação é muitas vezes designado de segmento e identifica um requisito de informação distinto para efeitos de gestão, relato ou controlo; (iii) para uma gestão eficaz o plano de contas deve abranger todas as transações (fluxos) e saldos (*stocks*) da entidade que relata para efeitos de gestão orçamental e relato financeiro geral – o plano de contas deve facilitar as funcionalidades de controlo exigidas e os requisitos de informação de gestão em diferentes etapas da execução orçamental, assim como o relato para os *stakeholders* internos e externos.

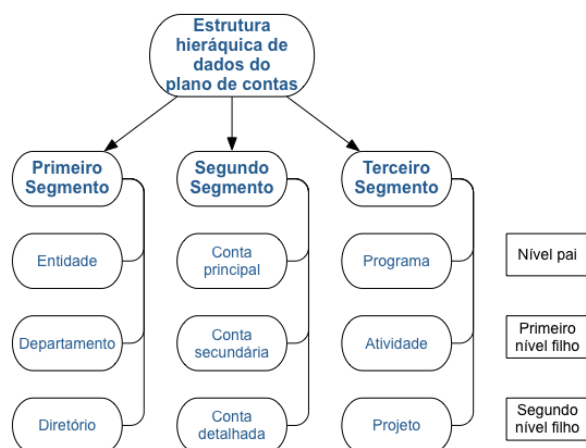


Figura 3.1. Exemplo de uma estrutura hierárquica do plano de contas.  
Fonte: Adaptado de Cooper e Pattanayak (2011:5).

### III.2.2.2. Importância de um plano de contas nos sistemas de GFP

Cooper e Pattanayak (2011) observam que o plano de contas é muitas vezes negligenciado como elemento do sistema de GFP dos países, sendo possivelmente a peça vital para o seu bom funcionamento, uma vez que é crítico para uma gestão eficaz do orçamento, incluindo o acompanhamento e relato da execução orçamental. Nesse sentido, estas autoras advogam que um erro na elaboração do plano de contas pode ter um impacto duradouro na capacidade do sistema de GFP fornecer a informação financeira necessária para decisões chave, além de que o conceito de plano que for utilizado na GFP reflete as especificidades das operações da administração e requisitos contabilísticos. Por outro lado, o desenho do

plano de contas deve atender não só às necessidades de gestão atuais como dar resposta a potenciais requisitos futuros, ou seja, deve dar resposta a mudanças, tais como a reorganização administrativa ou a alteração de necessidades.

A importância do plano de contas para os sistemas de GFP é resumida por estas autoras em duas ideias-chave: (i) uma estrutura de GFP que funcione bem inclui um sistema de informação contabilística e financeira eficaz para apoiar a análise da política orçamental (*fiscal policy*) e a gestão do orçamento – os processos de gestão e as decisões do governo estão ancoradas no fluxo de dados/informação financeira específica entre vários *stakeholders*; (ii) o plano de contas é o eixo central do sistema de contabilidade e relato do governo e serve como uma ferramenta-chave para satisfazer as suas necessidades de gestão – registar e relatar informação financeira requer a manutenção de um registo cronológico das transações e eventos medidos em termos monetários e classificados e resumidos num formato útil baseado nas necessidades de gestão da organização.

### III.2.2.3. Objetivos e princípios de um plano de contas

Sendo a definição e uso do plano de contas nos sistemas governamentais influenciados pelas diferentes tradições de GFP dos países, Cooper e Pattanayak (2011) sustentam que, uma vez que tem um papel chave nas estruturas de gestão financeira, de contabilidade e de relato financeiro da administração, o plano de contas deve satisfazer sete objetivos principais: controlo; *accountability*; gestão orçamental; planeamento e gestão financeira; informação de gestão; relato financeiro geral; relato estatístico. A descrição sumária de cada um destes objetivos encontra-se no quadro a seguir apresentado.

Quadro 3.1. Objetivos a que um plano de contas deve dar resposta.

Objetivos principais	Descrição
Controlo	Inclui o controlo das dotações orçamentais, dos recursos anuais, de fundos, de gestão e outros controlos fiduciários.
<i>Accountability</i>	Num sistema típico de GFP o governo é responsável e presta contas ao parlamento e ao público em geral e os gestores das agências governamentais são responsáveis internamente no que respeita ao seu mandato legal.
Gestão orçamental	Inclui a proposta de orçamento, a execução, o relato (durante o ano e no final do ano) e uma monitorização dia-a-dia do orçamento. Deve existir um sistema abrangente de contabilização orçamental para acompanhamento das dotações e dos seus usos em cada fase do ciclo da despesa. As classificações orçamentais definem a estrutura dos códigos e subcódigos do plano de contas relacionados com as operações de receita e despesa orçamental da administração.
Planeamento e gestão financeira	Inclui o planeamento financeiro, gestão de caixa, e gestão de ativo e passivo. Para o plano de contas é necessário saber como devem ser categorizados os ativos e passivos e, a um nível agregado, devem ser monitorizados o numerário e outros ativos líquidos.
Informação de gestão	Para algumas entidades setoriais pode ser necessário reunir informação com grande detalhe e frequência para a preparação de relatórios que suportem uma monitorização de custos detalhada, controlo interno e tomada de decisão. Pode não ser necessário identificar toda esta informação para a globalidade da administração através de um plano de contas generalizado. As entidades setoriais podem usar os seus próprios códigos de contas detalhados para efetuarem essa identificação.
Relato financeiro geral	Inclui a preparação de demonstrações e relatórios financeiros de acordo com as normas contabilísticas nacionais ou internacionais (como as IPSAS). Este tipo de relatórios são preparados para fornecer informação sobre a entidade financeira, de modo a que seja útil à preparação e avaliação de decisões sobre a atribuição e uso dos recursos.
Relato estatístico	Os relatórios estatísticos são gerados para facilitar a análise e fiscalização macroeconómicas, comparações internacionais, assim como para o relato junto de organizações internacionais. Na elaboração do plano de contas deve ser tida em conta a compatibilidade com as classificações usadas por essas organizações.

Fonte: Adaptado de Cooper e Pattanayak (2011:5,7,9).

Por outro lado, Cooper e Pattanayak (2011) consideram que devem ser tidos em conta sete princípios nucleares para o eficaz desenvolvimento, implementação e manutenção de um plano de contas: abrangência; granularidade adequada; exclusividade mútua; evitar a redundância; consistência interna; estrutura unificada; escalabilidade. A descrição sumária de cada um destes princípios encontra-se no quadro a seguir apresentado.

Quadro 3.2. Princípios a considerar na elaboração de um plano de contas.

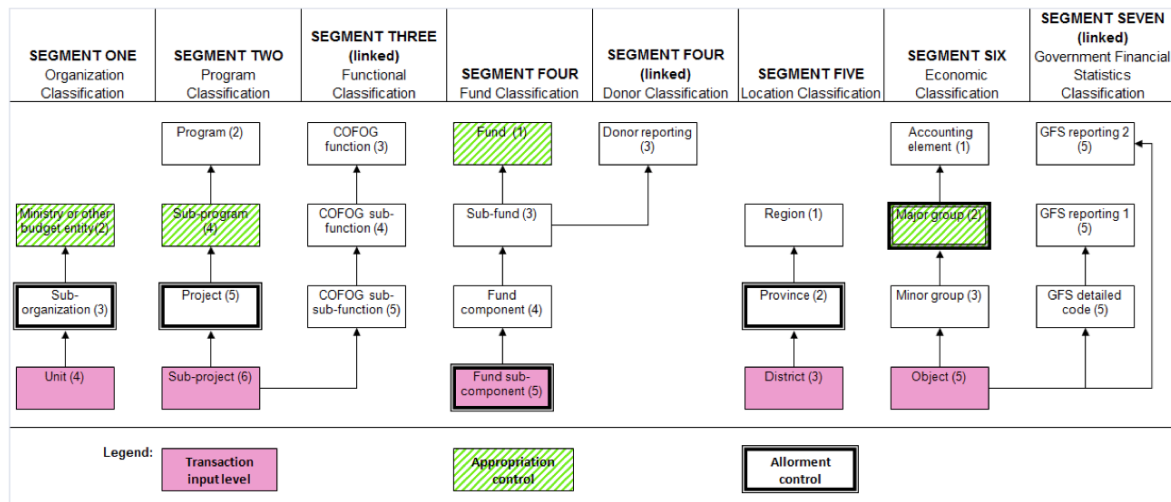
Princípios nucleares	Descrição
Abrangência	O plano de contas deve ser abrangente o suficiente para captar toda a informação necessária/relevante e precisa refletir não só a estrutura orçamental como também a estrutura contabilística.
Granularidade adequada	Os segmentos e subsegmentos do plano de contas devem ser modelados de forma a facilitar várias combinações possíveis de componentes de dados necessárias para efeitos de controlo e relato.
Exclusividade mútua	Os segmentos do plano de contas e os seus atributos devem ser definidos de forma a torná-los mutuamente exclusivos e assim evitar confusão no registo e relato das transações.
Evitar a redundância	Não é necessária a existência de um segmento independente no plano de contas se a informação relacionada puder ser derivada de outro segmento.
Consistência interna	A lógica aplicada no desenho da estrutura hierárquica dos segmentos do plano de contas deve ser internamente consistente (sistema numérico e estrutura consistentes).
Estrutura unificada	As unidades contabilísticas poderão ter necessidade de ter códigos contabilísticos específicos a um nível mais detalhado. Contudo, a estrutura do plano de contas deve ser unificada para assegurar que a informação, pelo menos ao nível agregado, usa a mesma classificação contabilística para a consistência entre os dois conjuntos de dados contabilísticos.
Escalabilidade	O plano de contas deve ser flexível de modo a acomodar adições e mudanças futuras tanto quanto possível, ou seja, deve permitir o crescimento, a mudança e futuros requisitos de relato.

Fonte: Adaptado de Cooper e Pattanayak (2011:11-12).

Com vista a englobar as várias componentes da Contabilidade Pública (orçamental, financeira, de gestão) e a ter uma abrangência total das entidades (dentro e fora do perímetro do Orçamento), deverá ser definido um plano de contas único (PCU). O PCU do Setor Público deverá ser baseado no plano de contas do setor empresarial (SNC) de forma a facilitar a integração num PCU do Setor Empresarial do Estado (SEE). O plano de contas é o instrumento necessário para superar as fragilidades relativas à falta de integração entre as funções do Orçamento, Tesouro e Contabilidade. O PCU do Setor Público incluirá as componentes dessas três funções, integrantes da GFP.

A divergência entre o défice orçamental e o défice das Contas Públicas, referida anteriormente, é sanada com a integração no PCU de um segmento que inclua as estatísticas, como ilustrado na figura a seguir (segmento sete)<sup>58</sup>. Esta figura apresenta um exemplo de ligações entre segmentos e códigos, no contexto de um plano de contas unificado, os quais permitem obter os relatórios financeiros necessários enquanto efetivamente se controla a execução orçamental. A sequência de classificações apresentada não é completamente coincidente com a nossa proposta, descrita na secção seguinte.

<sup>58</sup> A divergência entre os défices é sanado por esta mudança no PCU, a qual permite o adequado registo contabilísticos dos conceitos em base de acréscimo, assim como o de compromissos.



GFS – Government Financial Statistics

Figura 3.2. Estrutura de dados hierárquica e interligada.

Fonte: Cooper e Pattanayak (2011:23).

### III.3. SEGUNDA INTEGRAÇÃO: ORÇAMENTO

No contexto de um Modelo integrado de GFP para Portugal a função orçamento tem como princípio o amadurecimento da gestão dos recursos públicos por via do Orçamento do Estado (OE), de forma a garantir a adoção de políticas públicas que visem dar resposta ao Programa de Governo aprovado no Parlamento. Atualmente, o OE é somente um instrumento de libertação de recursos financeiros, com baixa qualidade de informação sobre os gastos públicos (quem, para quê, quando e onde), além de a aprovação do OE não estar vinculada à sua capacidade de financiamento.

O relato adequado da gestão do OE, quer na contabilidade orçamental em tempo de aprovação e execução, quer na contabilidade financeira e de gestão em tempo de tomada de decisão e de prestação de contas, permitirá a adoção de uma classificação orçamental mais detalhada e focada na gestão do Programa de Governo (por via da visão programática das políticas públicas) com a capacidade adequada à realidade económica de Portugal no que tange ao financiamento do OE (por via da política orçamental), como instrumento de desenvolvimento sustentável. A integração que a função do Orçamento proporciona ao Modelo passa pela revisão dos classificadores do Orçamento de forma a garantir a gestão integrada das Políticas Públicas em consonância com o Programa de Governo e a sua capacidade de financiamento. Estes classificadores enriquecem a qualidade da informação gerida no OE de forma a dar transparência à Governança do OE e à *accountability* dos políticos e gestores que, por via da Governança, executaram o OE.



### III.3.1. Classificação do Orçamento do Estado

#### III.3.1.1. Importância e características da classificação orçamental

A importância da classificação orçamental apresenta-se sintetizada na afirmação de Jacobs, Héris e Bouley (2009):

*Budget classification is one of the fundamental building blocks of a sound budget management system, as it determines the manner in which the budget is recorded, presented and reported, and as such has a direct impact on the transparency and coherence of the budget (p.1).*

Estes autores salientam que um sistema de classificação orçamental fornece um quadro normativo tanto para a tomada de decisão política como para efeitos de *accountability*, pelo que a correta classificação das despesas e das receitas é importante para a formulação de políticas e análise de desempenho; a afetação de recursos de forma eficiente entre os setores; assegurar a conformidade com os recursos orçamentais aprovados pelo Parlamento; e a administração do dia-a-dia do orçamento.

Neste sentido, Jacobs, Héris e Bouley (2009) advogam que o objetivo principal de um sistema de classificação deve ser o de assegurar que o orçamento está de acordo com *três princípios* fundamentais de uma gestão sadia do orçamento: (i) princípio da *abrangência* (apresentar uma visão completa e consolidada das operações de todas as entidades das administrações públicas); (ii) princípio da *unidade* (incluir todas as receitas e despesas de todas as entidades das administrações públicas); (iii) princípio da *consistência interna* (consistência entre diferentes componentes do orçamento, refletindo as despesas correntes com investimentos passados, incluindo um sistema orçamental unitário em que as responsabilidades de preparação e execução orçamental estão centralizadas – *central fiscal agency* – normalmente no Ministério das Finanças). Se os princípios da abrangência e da unidade forem bem implementados na classificação orçamental permitem superar a fragilidade relativa à utilização da autonomia administrativa e financeira como forma de fuga ao perímetro orçamental, ao expor de forma clara a situação das entidades que por lei têm autonomia administrativa e financeira. Estes princípios são condições necessárias mas não suficientes para superar esta fragilidade, para tal temos que integrar a função Tesouro tratada a seguir neste capítulo.

De modo a que um sistema de classificação orçamental possa gerar informações úteis, oportunas e confiáveis, deverá atender a quatro características consideradas fundamentais (Jacobs, Héris e Bouley, 2009): (i) *Distinção entre as classificações económicas e administrativas*, uma vez que fornecem diferentes tipos de informação. A primeira fornece dados sobre os tipos de receitas ou despesas, enquanto a segunda fornece dados sobre as organizações do setor público que realizam despesas ou recebem receitas; (ii) *A independência das categorias económicas e administrativas*, entre si, é importante para a solidez de um sistema de classificação, já que a classificação económica ao indicar o tipo de

receita cobrada ou despesa incorrida não a está a atribuir a um determinado ministério, departamento ou entidade subnacional; (iii) *O uso da classificação funcional*, uma vez que permite organizar as atividades do governo de acordo com os seus grandes objetivos ou propósitos (v.g. educação, segurança social, habitação, etc.), sendo independente da estrutura administrativa ou organizacional do governo e especialmente útil na análise da afetação de recursos entre os setores. É necessária uma classificação funcional sólida e estável para gerar os dados necessários à produção de levantamentos históricos e análises de gastos do governo e para comparar dados de diferentes exercícios económicos; (iv) Exclusividade mútua. Cada item de linha num sistema de classificação orçamental bem projetado deve ser independente de todos os outros itens de linha.

### III.3.1.2. Proposta de revisão dos classificadores do OE

Como referido anteriormente, face às classificações existentes no OE, constata-se que apenas as classificações orgânica e económica são mutuamente exclusivas e a fonte de financiamento (FF) apresenta-se como mais uma classificação complementar não refletindo a origem do financiamento das despesas, que evidenciaria o défice público, na Lei do OE aprovada pelo Parlamento. No sentido de construir uma estrutura de classificadores que permita a qualificação completa de cada linha do orçamento, será necessário rever os classificadores existentes, pelo que se propõe a estrutura apresentada no quadro a seguir, a qual podemos designar por “chave orçamental”.

Quadro 3.3. Proposta de estrutura de classificadores do Orçamento.

ID	Classificadores	Descrição
1	Unidade de Coordenação do Orçamento (UCO)	Define a responsabilidade pela coordenação de um conjunto de parcelas do OE, qualificadas pelos classificadores 3, 4 e 5.
2	Funcional (Func)	O COFOG permite gerar a classificação funcional que tem na chave orçamental o papel de qualificar as restantes componentes dessa chave (3 a 5) para fins de comparabilidade internacional.
3	Programático (Prog)	Estabelece o relacionamento entre o planeamento setorial/multisetorial com a política pública de Governo.
4	Fonte de Financiamento (FF)	Estabelece a interligação entre a despesa e a receita, como principal instrumento de acompanhamento da política orçamental.
5	Económico (Econ)	Estabelece a interligação entre a contabilidade orçamental da receita e da despesa, gerando informações consistentes para as contas nacionais.
6	Unidade Beneficiária do Orçamento (UBO)	Define o Beneficiário da parcela do OE qualificada pela chave orçamental (1 a 5).

Fonte: Adaptado de Mauro Fridman (2013).

A existência de um registo completo (cadastro) de todas as entidades do Estado permite construir a *classificação orgânica*, que tem na chave orçamental dois papéis distintos (classificador 1, relativo à coordenação/ governança do orçamento e classificador 6, que representa a orgânica beneficiária da dotação/responsável pela gestão da receita) que permitem estabelecer a Governança do OE e o relacionamento com o Modelo de Gestão de forma descentralizada. A descentralização do OE vai ao encontro da atribuição de poder a quem tem autonomia administrativa concedida pela Lei do OE ao aprovar na AR a dotação para cada Ministério. Também suporta a desburocratização da execução do OE propiciando que a gestão da receita e da despesa se faça por quem tem a *accountability*.

Ao nível do registo das entidades importa atender à informação existente em três organismos: i) Ministério da Justiça (MJ), que detém o registo das pessoas coletivas; ii) Autoridade Tributária e Aduaneira (AT), que regista e identifica os contribuintes através do respetivo número de identificação fiscal (NIF); e iii) o Instituto Nacional de Estatística (INE), que detém o registo das unidades estatísticas, com atributos geoeconómicos. Estando esta informação já disponível, a classificação orgânica não deve conduzir a uma codificação autónoma<sup>59</sup>, mas utilizar o código que já é transversal, o NIF, fazendo a integração através deste código e recolhendo os restantes atributos dos sistemas fonte (MJ e INE), devendo o MJ ser responsável pelo registo da estrutura completa do Estado.

A OCDE adotou, a partir do padrão internacional instituído pelas Nações Unidas, uma classificação das funções de governação (COFOG – *Classification of the Functions of Government*) que classifica os dados de despesa governamental, face ao fim a que os fundos se destinam, de acordo com o sistema de Contas Nacionais (OECD, 2011). Sendo um padrão internacional, o COFOG deverá ser utilizado também em Portugal para efeitos de *classificação funcional*, de modo a permitir comparabilidade internacional. A ligação entre as políticas públicas e o planeamento setorial expresso no OE deverá ser efetuada através do *classificador programático*, o qual também permite a integração entre a medição física e a financeira, utilizando técnicas de gestão de projetos, atendendo às boas práticas definidas pelo *PMI - Project Management Institute*<sup>60</sup>.

A forma como uma despesa orçamental será financiada deve ser estabelecida através do classificador de *fonte de financiamento* (FF), o qual implementa o princípio da unidade de tesouraria e, sendo estrutural para o acompanhamento da política orçamental, permite alcançar quatro objetivos: (i) implementar a conta única do Tesouro (CUT); (ii) pôr em prática o orçamento de tesouraria; (iii) garantir a plenitude do princípio da universalidade do orçamento; (iv) analisar os riscos orçamentais. Com recurso à FF é possível identificar as receitas intra perímetro orçamental, excluindo: a) as transferências entre orçamentos (administração central para administração local ou regional); b) as receitas próprias que são transferências internas entre entidades do perímetro (“preço de transferência”). O classificador FF permite também o controlo da transição de saldos, da utilização dos empréstimos, das contrapartidas dos fundos comunitários e empréstimos e de todas as operações do Tesouro. Este classificador é muito relevante em termos de transparência e

---

<sup>59</sup> Atualmente a classificação orgânica das entidades inscritas no orçamento é composta pelos seguintes elementos: Ministério (2 dígitos), Secretaria (1 dígito), Capítulo (2 dígitos), Divisão (2 dígitos) e Subdivisão (2 dígitos). Esta estrutura está muito dependente da hierarquia e composição do Governo e da Administração, implicando alterações nos sistemas de informação (alterações de tabelas, conversões,...) cada vez que muda a lei orgânica (basta a alteração de posição relativa dos ministérios ou do seu número) ou quando se processam reestruturações (extinção, fusão ou criação de entidades). Complementarmente, é utilizado o código de serviço (4 dígitos) que não tem qualquer relação direta com o NIF.

<sup>60</sup> <http://www.pmi.org/>

*accountability* no que respeita à formação e monitorização do défice orçamental, contribuindo para a superação da fragilidade relativa à divergência entre o défice orçamental e o défice das Contas Públicas.

Por fim, a *classificação económica*, além de interligar a receita e a despesa no âmbito da contabilidade orçamental, possibilita a interligação entre a Contabilidade Pública e as Contas Nacionais, ao permitir o alinhamento entre a contabilidade e a estatística, gerando informação consistente para as Contas Nacionais. Em conjunto com a fonte de financiamento, a classificação económica permite acompanhar e garantir a execução da política orçamental no contexto do modelo de GFP. O classificador económico permite ainda estabelecer a ligação entre a contabilidade financeira e a contabilidade de custos. – a classificação económica serve de base para estabelecer a apropriação de custos nos centros de custos de acordo com as técnicas específicas de cada grupo daquela classificação, isto é, existem técnicas específicas para apropriar v.g. custos de pessoal, serviços da dívida, custos diretos e indiretos para serviços e bens. Sendo aplicáveis à despesa todos os classificadores descritos, no que respeita à receita deverão ser utilizados os classificadores 1, 4 e 5. No quadro a seguir é apresentada a forma como os classificadores descritos devem ser utilizados atendendo à fase orçamental que esteja a decorrer.

Quadro 3.4. Utilização dos classificadores atendendo às fases orçamentais.

ID	Class.	Elaboração da proposta OE	Aprovação da proposta OE	Estabelecimento de tetos para OE	Coordenação do OE	Distribuição do OE		Cabimento e Compromisso	Processamento
			MF para a AR	MF para as Tutelas	Tutelas	Tutelas para os Serviços	Serviços para as Unidades Prestadoras de Serviço	Unidade Gestora	Executora do OE
1	UCO	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
2	Func	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
3	Prog	100%	Nível de PP	Nível de PP	Nível de PP / Programa / Medida	Nível de PP / Programa / Medida	Nível de PP / Programa / Medida / Projeto	Nível de PP / Programa / Medida / Projeto	Nível de PP / Programa / Medida / Projeto
4	FF	100%	1.º Nível	100%	100%	100%	100%	100%	100%
5	Econ	100%	2.º Nível	2.º Nível	2.º Nível	2.º Nível	2.º Nível	100%	100%
6	UBO	100%	Não	Não	Não	Não	100%	100%	100%

PP – Política Pública

Fonte: Adaptado de Mauro Fridman (2013).

As fases da receita e da despesa estão representadas na Contabilidade Orçamental e na Contabilidade Financeira de forma consistente a partir do registo contabilístico das transações relacionadas com a Gestão do OE: a) da dotação ao processamento da despesa, incluindo o conceito de compromisso advindo das “IPSAS”; b) da previsão à recolha da receita no Tesouro; c) da adequada especificação de alguns dos classificadores orçamentais (Prog, FF, UBO) pelos agentes qualificados para a gestão do OE. Importa realçar que as fases da receita e da despesa na gestão do OE são realizadas por agentes qualificados, distribuídos de forma a atender ao nível de descentralização da gestão do OE, com orientação técnica do órgão responsável pela gestão “maior” do OE (incluindo o respetivo planeamento) e com a subordinação direta à tutela (gestão intermédia) responsável pela dotação no OE. A forma como esta articulação de agentes se operacionaliza depende do modelo de governança do OE que for implementado.

### III.3.2 Governança do Orçamento do Estado

A Governança do Orçamento do Estado é o principal instrumento no apoio à descentralização adequada da gestão dos recursos públicos de forma a atender aos requisitos da autonomia administrativa e da autonomia financeira e ao problema da fragmentação, identificados no Capítulo 2 deste trabalho. Por via de uma boa Governança do OE obtemos uma melhor prática de GFP que modifica o património do Estado, garante a execução do Programa de Governo e permite que haja transparência para a sociedade. A construção da Rede de Governança do OE permitirá o amadurecimento da gestão do OE no caminho da descentralização administrativa dos gastos públicos, sem controlos inócuos e com maior informação para tomada de decisão e prestação de contas, princípios fundamentais para a *accountability*.

A nível internacional existem duas práticas que são comumente implementadas como Governança do OE, que suportam a descentralização necessária, garantem a desburocratização do processo orçamental e a adequação da gestão à *accountability*: (i) *Modelo de Secretário Permanente* (prática adotada inicialmente em Inglaterra, onde existe no poder setorial a representação das Finanças com independência do Governo em termos de legislatura) e o (ii) *Modelo de Assessoria ou Direção de Finanças* (comprometido com a legislatura por poder direto do setor, mas com ligação técnica à função central da GFP por intermédio de carreira estruturada e ligada ao órgão central). Uma derivação destes modelos traduz-se na certificação de funcionários do Estado, que pertencem aos ministérios setoriais, através da frequência de curso específico ou de prestação de provas, de acordo com necessidades a prover (capacitação institucional), de forma a criar uma *Rede de Gestores Certificados*.

#### III.3.2.1. Modelo de Governança do OE adotado nos países anglo-saxónicos

Nos países anglo-saxónicos o modelo de governança do orçamento é o de Secretário Permanente (Permanent Secretary), verificando-se que os artigos que abordam matérias relacionadas com este modelo, nomeadamente no que se refere à influência do NPM no *public service bargain* (PSB)<sup>61</sup> dos funcionários públicos de topo face aos políticos, estudam principalmente os modelos do Reino Unido e da Dinamarca (Hansen e Salomonsen, 2011; Hondegheem e Van Dorpe, 2012; Bourgault e Van Dorpe, 2013; Hansen, Steen e Jong, 2013). De acordo com os documentos existentes no *site* do Governo do Reino Unido (v.g Kerslake, 2014), os Secretários Permanentes são responsáveis por apoiar o seu Secretário de Estado

---

<sup>61</sup> Public service bargain (PSB) - any explicit or implicit understanding between (senior) civil servants and other actors in the political system over their duties and entitlements relating to responsibility, autonomy, and political identity and expressed in convention or formal law or a mixture of both (Hood, 2000a: 8; Hood, 2000b; Hood, 2001; Hood e Lodge, 2006).

na implementação das prioridades do Governo, detalhadas nos planos de reforma estruturais, no seu departamento e por responder eficazmente aos novos desafios.

Os Secretários Permanentes são coletivamente responsáveis por apoiar a tomada de decisão adequada e eficaz e a efetiva implementação das prioridades globais do Governo, tendo uma responsabilidade individual na manutenção da aptidão subjacente e da capacidade de resposta dos departamentos que lideram. São também responsáveis pela saúde e gestão a longo prazo de seus departamentos, em especial por assegurar a manutenção de um serviço público imparcial merecendo a confiança de Ministros e deputados de todos os partidos políticos. Eles têm particularmente que prestar atenção para a capacidade global dos seus departamentos, nomeadamente através de gestão de talentos, planeamento de sucessão e da implementação efetiva do Plano de Melhoria Departamental (Kerslake, 2014). De forma sucinta, o papel e os objetivos dos Secretários Permanentes são os apresentados no quadro seguinte.

Quadro 3.5. Papel e objetivos dos Secretários Permanentes no Reino Unido.

Secretário Permanente	Descrição
Papel	Seja um conselheiro chave para o Secretário de Estado e a sua equipa ministerial. Isso significa oferecer apoio, conselho e desafio, de forma a permitir que o Secretário de Estado e a sua equipa ministerial desenvolvam e implementem as suas prioridades.
	Fornecer uma liderança forte para o Departamento, trabalhando com seu Conselho Departamental, o qual é presidido pelo Secretário de Estado e inclui Diretores não Executivos.
	Seja o gestor responsável perante o Parlamento, responsável pelo orçamento do Departamento, garantindo <i>value for money</i> , dando prioridade às despesas com serviços de primeira linha.
	Contribuir para a liderança da Função Pública como um todo, especialmente na entrega do programa de Reforma da Função Pública.
Objetivos	Trabalhar com os ministros para gerir a reputação externa do Departamento, de forma a que o mesmo seja reconhecido pela sua prestação de serviço público e pela qualidade dos seus conselhos.
	Os objetivos refletem globalmente "pelo quê" o Secretário Permanente é responsável (com foco na realização dos objetivos do Governo, particularmente no crescimento e na implementação e eficiência do controlo dos gastos) e "como" o vai realizar (construção de capacidade no seu departamento).
	Objetivos de realização do negócio têm em conta as prioridades do Primeiro-Ministro e Vice-Primeiro-Ministro, bem como do Secretário de Estado.
	Os objetivos do Secretário Permanente são partilhados com os Conselhos Departamentais e aprovados pelos Secretários de Estado ou Ministro relevante e Diretor Departamental Não Executivo.
	São necessários conjuntamente três tipos de objetivos: a realização de negócio, a construção corporativa e a construção de capacidade (aptidão). Estes são mapeados para o Modelo de Liderança da Função Pública que define o que se espera dos líderes deste setor.

*Value for money*<sup>62</sup> - otimização no uso dos recursos.

Fonte: Adaptado de DBIS (2012)

Na Função Pública da Dinamarca constata-se que os Secretários Permanentes são ao mesmo tempo assessores do ministro e chefes administrativos dos respetivos ministérios,

<sup>62</sup> Este conceito está relacionado com a procura do melhor equilíbrio entre os "4 E": economia, eficiência, eficácia e equidade. Procura otimizar a combinação entre o custo e a qualidade de uma atividade ou de um projecto (ao longo da sua vida), tendo em conta o custo dos recursos utilizados (economia), a possibilidade de obter o mesmo resultado com menos recursos (eficiência), a efectiva obtenção dos resultados pretendidos (eficácia) e o equilíbrio entre os diferentes grupos afectados (equidade). A definição utilizada pela OCDE é a seguinte: "The optimum combination of whole-life cost and quality (or fitness for purpose) to meet the user's requirement. It can be assessed using the criteria of economy, efficiency and effectiveness. A fourth "E" – equity – is now also sometimes used to ensure that value-for-money analysis accounts for the importance of reaching different groups" (Jackson, 2012:1, Box1).

pelo que as competências requeridas incluem tanto aptidões de aconselhamento político como de gestão (Hansen e Salomonsen, 2011). No que respeita à componente de lealdade e responsabilidade da PSB<sup>63</sup>, os Secretários Permanentes dinamarqueses estabeleceram um contrato do tipo “parceria” com os seus ministros (Hansen e Salomonsen, 2011; Bourgault e Van Dorpe, 2013), assumindo essencialmente uma posição de *serial loyalists* -lealdade a sucessivos ministros (Hansen e Salomonsen, 2011) – embora mais recentemente esta relação se tenha alterado face ao aumento da componente de aconselhamento político-tático, tornando-os mais próximos dos ministros (Bourgault e Van Dorpe, 2013) e desse modo assumindo mais uma posição de *personal loyalists* – lealdade a um ministro.

Observando-se que na Dinamarca o papel de assessor é tão importante como o de gestor, no Reino Unido tem-se assistido a uma preponderância do papel de gestor dos Secretários Permanentes, em contraste com a maior preponderância do seu papel consultivo anterior (Hansen, Steen e Jong, 2013). Os concursos para Secretário Permanente são presididos por funcionários da *Civil Service Commission* e é necessária a aprovação prévia dessa comissão para que se efetive o preenchimento do cargo (CSC, 2014), tendo os Secretários Permanentes que prestar contas pelo trabalho realizado e pela qualidade do aconselhamento político no âmbito do seu departamento (HM Government, 2012).<sup>64</sup> Apesar da transparência existente quanto à definição dos papéis e objetivos, do acesso e responsabilização dos Secretários Permanentes não é completamente evitado o conflito entre o Ministério das Finanças e os Ministérios setoriais quanto à distribuição e utilização interdepartamental do orçamento e a sua compatibilização com o prosseguimento da política orçamental (*fiscal policy*).<sup>65</sup>

### III.3.2.2. Modelo de Governança do OE adotado nos países latinos

O Modelo de Assessoria ou Direção de Finanças está bastante desenvolvido no Brasil através da designada “Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração” (SPOA), existente em todos os ministérios, pelo que se constitui como um representante setorial nessa área de atuação (secretário executivo). No anexo da Portaria n.º 326, de 12 de julho de 2010, relativa ao Ministério das Finanças brasileiro encontramos uma identificação sucinta das finalidades da SPOA:

Art. 1º A Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração, unidade subordinada à Secretaria-Executiva do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, tem por finalidade planejar, coordenar, supervisionar e executar, no âmbito do Ministério, as atividades

---

<sup>63</sup> De acordo com a tipologia estabelecida por Hood e Lodge (2006), a *public service bargain (PSB)* compreende aspetos relativos à recompensa, competência, lealdade e responsabilidade.

<sup>64</sup> “Permanent Secretaries will be accountable for its delivery through the Civil Service Board (p.9). Permanent Secretaries must be accountable for the quality of the policy advice in their department, and be prepared to challenge policies which do not have a sound base in evidence or practice (pp.16-17)”.

<sup>65</sup> V.g. The Guardian (2013).

relacionadas aos sistemas federais de planeamento e de orçamento, de administração financeira, de contabilidade, de serviços gerais, de gestão de documentos e de arquivos, de organização e inovação institucional e de recursos humanos.

No diploma aplicável ao Ministério da Justiça brasileiro (Decreto n.º 6.061, de 15 de março de 2007, Anexo I) são sistematizadas de forma mais desenvolvida as competências da SPOA: (i) planear, coordenar e supervisionar a execução das atividades relativas à organização e modernização administrativa, ao planeamento, orçamento, contabilidade e administração financeira, à administração de recursos de informação e informática, de recursos humanos e de serviços gerais, no âmbito do Ministério; (ii) promover a articulação com os órgãos centrais dos sistemas federais, e informar e orientar os órgãos do Ministério quanto ao cumprimento das normas administrativas estabelecidas; (iii) elaborar e consolidar os planos e programas das atividades de sua área de competência e submetê-los a decisão superior; (iv) acompanhar e promover a avaliação de projetos e atividades; (v) desenvolver as atividades de execução orçamental, financeira e contabilística, no âmbito do Ministério; e (vi) apurar as contas dos beneficiários de despesa e outros responsáveis por bens e valores públicos. Para operacionalizar estas competências cada SPOA está organizada através de cerca de seis “Coordenações-Gerais”, como ilustrado no quadro a seguir.

Quadro 3.6. Estruturas organizacionais exemplificativas da SPOA.

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	Ministério de Minas e Energia	Ministério da Justiça
Coordenação de Gabinete - COGAB		
Coordenação de Modernização Administrativa - COMOR	Coordenação de Modernização Administrativa – CMA	Coordenação-Geral de Modernização e Administração
Coordenação-Geral de Documentação e Administração Predial - CGDAP		
Coordenação-Geral de Recursos Logísticos - CGLOG	Coordenação-Geral de Recursos Logísticos – CGRL	Coordenação-Geral de Logística
Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas - COGEP	Coordenação-Geral de Recursos Humanos – CGRH	Coordenação-Geral de Recursos Humanos
<b>Coordenação-Geral de Planejamento, Orçamento e Finanças - CGPOF</b>	<b>Coordenação-Geral de Orçamento e Finanças – CGOF</b>	<b>Coordenação-Geral de Orçamento e Finanças</b>
Coordenação-Geral de Gestão de Contratos - CGCON	Coordenação-Geral de Compras e Contratos – CGCC	
	Coordenação-Geral de Tecnologia da Informação – CGTI	Coordenação-Geral de Tecnologia da Informação
		Coordenação-Geral de Planejamento Setorial

Fonte: Adaptado de MPOG (2010), MME (2014), MJ (2014)

Os coordenadores-gerais estão tecnicamente ligados ao Ministério das Finanças<sup>66</sup>, sendo responsáveis pela implementação da política orçamental no ministério setorial.

<sup>66</sup> No Brasil o Ministério das Finanças encontra-se dividido em dois Ministérios: Ministério da Fazenda e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.



### III.3.2.3. Certificação de funcionários do Estado

O processo de certificação de funcionários do Estado tem sido desenvolvido no Brasil, sendo disso exemplo o que tem sido feito no Governo do Estado de São Paulo relativamente ao que a Unidade Central de Recursos Humanos (UCRH) designa por “Certificação Ocupacional”.<sup>67</sup> Tendo como referência a “gestão por competências”, a UCRH (2014) descreve o propósito desta certificação da seguinte forma:

Trata-se de um processo de avaliação de pessoas com o objetivo de estabelecer critérios mínimos de conhecimentos e habilidades técnicos para servidores públicos assumirem cargos em comissão, empregos e funções de confiança. Não basta apenas confiança, é preciso demonstrar a capacidade para exercer, com excelência, a função.

O processo encontra-se regulado legislativamente<sup>68</sup> e compreende três etapas: (i) estabelecimento dos padrões de competência; (ii) avaliação de competências; (iii) desenvolvimento de competências. A *primeira etapa* compreende a definição do perfil adequado ao exercício do cargo específico, tendo por base o referencial teórico da designada “gestão por competências”, no qual se inclui a identificação dos trabalhos realizados e responsabilidades assumidas. Os padrões de competências constituem referenciais para aplicação da avaliação e para o desenvolvimento de competências.

A *segunda etapa* destina-se à verificação se o candidato ao cargo preenche os padrões exigidos ao exercício do mesmo (requisitos, responsabilidades, aptidões), aferindo-se as competências individuais dos profissionais a partir dos padrões de competências definidos, tanto a nível de conhecimentos como a nível comportamental. A UCRH (2014) destaca que “só há sentido na certificação se a mesma tiver o enfoque totalmente prático, não é premente se avaliar os conhecimentos teóricos e abstratos do profissional”, pelo que a certificação é essencialmente pragmática, dando relevo à verificação da aplicabilidade das ações, o “saber-fazer”. A avaliação determina se um profissional tem as condições para assumir determinado cargo/função, mas não tem um carácter classificativo, resultando da mesma um de dois estados: “certificado” ou “ainda não certificado”.

A *terceira etapa* corresponde à capacitação de avaliados que já exerçam o cargo (em comissão, função ou emprego de confiança) e que não tenham obtido a certificação, promovendo a qualificação dos profissionais, de modo a permitir “identificar e desenvolver administradores com competências alinhadas às necessidades do cargo/função”. A UCRH (2014) considera que o desenvolvimento de competências é a extensão do processo de certificação, proporcionando a elevação dos critérios da avaliação e a qualificação contínua dos profissionais. O decreto que institui o processo de Certificação Ocupacional estipula que o estabelecimento dos padrões de competência e a avaliação de competências são

<sup>67</sup> Cf. [http://www.ucrhnarede.net/Vclipping1/index.php/Certifica%C3%A7%C3%A3o\\_Ocupacional](http://www.ucrhnarede.net/Vclipping1/index.php/Certifica%C3%A7%C3%A3o_Ocupacional)

<sup>68</sup> Decreto n.º 53.254, de 21 de julho de 2008; Decreto n.º 59.145, de 30 de abril de 2013; Resolução SGP n.º 13, de 13 de agosto de 2008.

responsabilidade de entidade especializada (artigo 6.º), sendo que os organismos certificadores são externos, para garantir a credibilidade do processo de certificação; determinando também que “o servidor ou empregado público que não obtiver a certificação, após a capacitação, não poderá permanecer no cargo em comissão ou na função ou emprego de confiança que ocupa, cabendo à autoridade responsável adotar as medidas cabíveis” (artigo 9.º).

De acordo com a UCRH (2014), são seguidos seis *princípios norteadores* no processo de Certificação Ocupacional: objetividade, transparência, foco na prática, participação, graduação e acessibilidade. A *objetividade* é atingida através da realização de exame com critérios gerais e iguais para todos os candidatos e uma avaliação objetiva. A divulgação ao público dos padrões de competências, dando amplo conhecimento do que se espera do desempenho do profissional certificado garante a *transparência* do processo. Como referido, a certificação tem um *foco na prática* de trabalho não avaliando o conhecimento formal acumulado pelo profissional, pelo que as questões da certificação abordam o “como fazer” e não “o que fazer”. Existe uma ampla *participação* dos profissionais que atuam na área para a construção dos padrões de competência, além da participação integral de superiores e subordinados, com o intuito de mapear a cadeia de desempenho e entrega das atividades desenvolvidas pelo profissional. Atendendo a que o processo de certificação implica uma mudança radical de cultura e exigências, a *graduação* foi adotada como princípio estratégico para a certificação, começando-se com um nível de exigência menor para ao longo do tempo ir elevando esse nível de exigência. A certificação é acessível a todos, pelo que se garante a *acessibilidade* no processo, sendo publicado um referencial bibliográfico pelo qual o candidato poderá orientar os seus estudos e aperfeiçoar-se, potenciando uma cultura de autoformação que conduza ao desenvolvimento contínuo das suas competências.

#### **III.3.2.4. Comparação dos modelos de governança do OE**

Face ao que ficou descrito, verifica-se que o Secretário Permanente é escolhido por concurso e não faz parte do Governo, sendo estabelecida uma parceria entre os dois. Por seu lado, quem dirige a SPOA é uma pessoa de carreira da Administração Pública mas escolhido pelo Governo, pelo que termina as suas funções com o fim da legislatura. A adoção do processo de certificação permite que se criem recursos qualificados quando há limites a novos concursos para as carreiras relacionadas com a GFP, uma vez que são certificadas as pessoas que já se encontram em funções na Administração Pública. A adoção de um dos modelos deve ter em conta as razões que o favorecem ou o desaconselham, como explicitado no quadro seguinte.

Quadro 3.7. Comparação síntese dos modelos de governança do OE.

Prós e Contras	Secretário Permanente	SPOA	Certificação de funcionários
Prós	Continuidade por várias legislaturas.	Garantia da tecnicidade durante a legislatura.	Colmata falta de concursos de recrutamento; mantém a qualificação dos técnicos.
Contras	Conflito quando não existe parceria forte.	Conflito de interesses; cargo termina com o fim da legislatura (falta de continuidade).	Pouca ligação dos técnicos com os órgãos centrais.

Fonte: Elaboração própria.

Atendendo às características culturais do nosso país, que se refletem na Administração Pública, a adoção em Portugal de um modelo semelhante ao de Secretário Permanente seria uma “revolução”<sup>69</sup> e dificilmente singraria a longo prazo. O modelo de Direção de Finanças (SPOA), estando culturalmente mais próximo, torna-se difícil na atual conjuntura pelo facto de estarem congelados os concursos de admissão de pessoal na Administração Pública. A Certificação de funcionários pode ser um caminho mais adaptado à conjuntura atual, não invalidando que futuramente se evolua para o modelo de Direção de Finanças. Importa referir que o desenvolvimento do modelo de governança deve atender às relações estabelecidas na rede de atores envolvida na construção da GFP, apresentada mais à frente neste capítulo.

#### III.4. TERCEIRA INTEGRAÇÃO: TESOURO

No contexto atual do Estado Português como membro da UE e pertencente à Zona do Euro, a função do Tesouro apresenta-se como o fundamento da Política Orçamental, único instrumento que resta ao Estado Português sob seu controlo soberano<sup>70</sup> para a sustentabilidade financeira do Estado, visando o necessário ajuste económico. Neste âmbito o Tesouro é responsável pela gestão de fundos públicos expressos em unidade monetária, sendo indissociável do departamento/entidade governamental – Tesouro do Estado – que está encarregue de supervisionar a recolha e gestão da receita pública, da gestão do endividamento público e de financiar as despesas aprovadas pela Assembleia da República no OE. A boa gestão de caixa do Tesouro por via da conta única do Tesouro (*TSA - Treasury*

<sup>69</sup> A adoção do modelo de Secretário Permanente em Portugal deve ser analisada no contexto cultural no que diz respeito à relação de poder entre as autoridades de Governo e a equipa técnica: pode ser uma nova figura entre estes grupos ou pode ser parte da equipa técnica, como o representante máximo. Cada uma destas opções trazem em si muitas implicações culturais.

<sup>70</sup> Referindo-se aos custos da união monetária, Covas (1996:53-54) afirma: “significa, desde logo, a fixação irrevogável das taxas de câmbio e, em consequência, a perda deste instrumento de política económica que, em conjugação com a liberdade de circulação de capitais, reduz substancialmente a margem de manobra da política monetária nacional (...) um custo importante poderá recair sobre a liberdade de condução da política orçamental (...). Esta concentração sobre a política orçamental, em virtude de uma redução de instrumentos na área monetário-cambial, poderá ser de administração muito difícil se (...) os meios de ajustamento alternativo nos mercados de factores não produzirem todos os seus efeitos em tempo útil”.

*Single Account*) e das técnicas de *cash management* são fundamentais para garantir o financiamento do OE em consonância com a Política Orçamental.

### **III.4.1. Conta Única do Tesouro**

A relação entre a Banca e o Tesouro, no que se refere à prestação de serviços bancários, é um fator importante na gestão e controlo dos recursos de caixa públicos, considerando Pattanayak e Fainboim (2011) que estes são críticos para garantir que (i) a totalidade das receitas fiscais e não fiscais são cobradas e os pagamentos são feitos corretamente em tempo útil; (ii) os saldos de caixa são geridos de forma otimizada de forma a reduzir os custos de empréstimos (ou maximizar o retorno sobre o excedente de caixa). Estes objetivos são conseguidos estabelecendo uma estrutura unificada de contas bancárias da Administração através de um sistema de conta única do Tesouro (CUT). De acordo com estes autores, a CUT é um pré-requisito para a gestão de caixa moderna e uma ferramenta eficaz para o Ministério das Finanças estabelecer a supervisão e o controlo centralizado sobre os recursos de caixa do Governo, conduzindo também ao aumento global da eficácia do sistema de GFP.

#### **III.4.1.1. Importância e princípios orientadores de um sistema de CUT**

A importância da CUT nos sistemas de GFP pode ser sintetizada em dois aspetos chave: (i) se existir um sistema fragmentado para o tratamento dos recebimentos e pagamentos da Administração através do sistema bancário, essa é uma fragilidade da GFP que precisa ser colmatada (saldos de caixa inativos sem remuneração, custos de empréstimos desnecessários); (ii) um sistema de CUT ajuda a consolidar os saldos de caixa da Administração, permite ao Ministério das Finanças a supervisão sobre todos os fluxos de caixa e melhora o controlo e monitorização do orçamento (Pattanayak e Fainboim, 2011). A CUT pode ser definida como uma estrutura de contas bancárias da Administração que permitem a consolidação e a utilização ótima dos recursos de caixa da Administração, separando o controlo ao nível da transação da gestão de caixa global. Pattanayak e Fainboim (2011) explicitam que a CUT é uma conta bancária ou um conjunto de contas bancárias interligadas, através das quais a Administração transaciona todos os seus recebimentos e pagamentos e obtém uma visão consolidada da sua posição de caixa no final de cada dia, o que pressupõe, reforçamos nós, a utilização da contabilidade pública para o controlo de movimentos e saldos.

Este sistema é baseado no princípio da fungibilidade<sup>71</sup> de todos os itens de caixa, independentemente do seu destino final. Pattanayak e Fainboim (2011) alertam para o facto de que, embora seja necessário distinguir transações de caixa individuais para efeitos de

---

<sup>71</sup> Fungível - diz-se de uma coisa que se determina pelo seu género, qualidade e quantidade, quando constitui objeto de relações jurídicas. In Infopédia [Em linha]. Porto Editora, 2003-2014. Disponível em: <http://www.infopedia.pt/pesquisa-global/fung%C3%ADvel>.

controlo e de relato, estes objetivos são atingidos através do sistema de contabilidade que trate da disponibilidade de recursos por fonte de financiamento e não por via da detenção ou depósito de numerário em contas bancárias individuais para transações específicas<sup>72</sup>. Estes autores realçam que um sistema de CUT eficaz assenta em *três princípios* chave: (i) o sistema de contas bancárias da Administração deve ser unificado e permitir a completa fungibilidade de todos os recursos de caixa, se existirem contas separadas devem ser integradas numa conta de topo<sup>73</sup>, normalmente no banco central, para obter uma posição de caixa consolidada (controlo agregado); (ii) não devem ser detidas pelas entidades contas bancárias que estejam fora do âmbito da supervisão do Tesouro – este, como agente financeiro principal da Administração, deve gerir as situações de disponibilidades (e dívida) para assegurar que existem os fundos suficientes para cumprir as obrigações financeiras, que o numerário inativo é investido eficientemente e que a dívida é emitida de forma otimizada de acordo com os estatutos adequados; (iii) a CUT deve ter uma cobertura abrangente, i.e., deve incluir idealmente saldos de caixas de todas as entidades das Administrações Públicas, tanto orçamentais como extraorçamentais, de forma a assegurar a consolidação completa dos recursos de tesouraria da Administração. Na CUT o papel da Contabilidade Pública é essencial dado que o controlo da conta contabilística Banco está associado a uma conta contabilística Disponibilidades por Fonte de Financiamento. Este modelo contabilístico da CUT está presente nos modelos em base de acréscimo e de caixa modificado.

Quadro 3.8. Modelo de Contabilização da CUT.

Contabilidade Pública para Contas de Gestão	CUT para Contabilidade Pública
Disponibilidades por FF	Ativo circulante
FF1.....50	Banco CUT.....100
FF2.....30	
FF3.....20	

Fonte: Elaboração própria.

<sup>72</sup> Tem sido prática corrente em Portugal as entidades da Administração Pública deterem várias contas bancárias para separarem as transações consoante o seu propósito (v.g. fundo de maneiio, fundos comunitários, ...). Não é alheio a este facto a circunstância de os sistemas de Contabilidade Financeira não abrangerem ainda a totalidade das entidades das Administrações Públicas e de não apresentarem o mesmo estágio de desenvolvimento onde já existem (a sua adoção foi faseada ao longo dos anos).

<sup>73</sup> Williams (2010) explicita que para fins de gestão de caixa, os saldos positivos e negativos nas subcontas da CUT são compensados na conta CUT operacional principal, i.e. a conta de topo da CUT tem uma estrutura em pirâmide.

### III.4.1.2. Conceção e pré-requisitos de um sistema de CUT

Pattanayak e Fainboim (2011) destacam que na conceção de um sistema de CUT devem ser abordadas Pelo menos quatro questões fundamentais: (i) a cobertura da CUT (abrangente); (ii) a estrutura das contas bancárias públicas (centralizada ou descentralizada); (iii) as regras de processamento de transações e fluxos de caixa associados (sistema de processamento de transações centralizado ou descentralizado); (iv) os papéis do banco central e dos bancos comerciais na gestão da CUT e a prestação de serviços bancários. O sistema de contabilidade público deve ser concebido para registar todas as transações e capturar informações relevantes de forma independente dos fluxos de caixa em contas bancárias específicas, i.e, os diferentes tipos de transações que passem pela mesma conta bancária podem necessitar de tratamentos contabilísticos distintos e serem registadas através de um sistema de contas livro-razão interligadas para monitorizar e controlar as dotações anuais e distribuições mensais / trimestrais emitidos pelo Ministério das Finanças.

Por outro lado, de forma a garantir o sucesso da implementação de um sistema de CUT, Pattanayak e Fainboim (2011) advertem que é necessário antecipar alguns aspetos antes de tomar decisões chave quanto às opções de conceção e à estratégia a adotar para estabelecer a CUT: (i) um inventário completo das contas bancárias existentes, abrangendo todas as entidades das Administrações Públicas (pode ser necessário um censo); (ii) apoio político explícito e forte para a reforma das contas bancárias públicas (pode ser necessário fechar contas bancárias de unidades de despesa fora do controlo do Tesouro); (iii) rede e tecnologia bancária (viabilidade e capacidade tecnológica do sistema bancário para participar na operacionalização de uma CUT); (iv) revisão do enquadramento legal / regulamentar (a boa prática internacional aconselha a que apenas o Ministério das Finanças tenha autoridade legal para abrir contas bancárias da Administração). A partir do momento em que estes pré-requisitos estejam garantidos deve ser estabelecida uma estratégia clara e um plano de ação para a implementação faseada da CUT. Estes autores realçam que a introdução da CUT não deve ser vista como uma atividade independente, mas deve ser integrada em outras reformas do Tesouro, incluindo alterações nos processos de execução orçamental.

### III.4.2. Gestão de Tesouraria

A gestão de tesouraria (*cash management*) está relacionada essencialmente com a gestão das notas, moedas e depósitos (*cash on hand*) detidos por unidades institucionais da Administração num banco ou outra instituição financeira, sendo também preocupação do Tesouro a gestão de “equivalentes de caixa” (Lienert, 2009). A necessidade de uma gestão de tesouraria, como evidencia Lienert (2009), prende-se com o facto de existirem incompatibilidades (desencontros) entre o calendário de pagamentos e a disponibilidade de dinheiro, pelo que mesmo que orçamento anual esteja equilibrado, com estimativas de receitas e despesas reais, durante a execução orçamental anual, dado o calendário e

sazonalidade dos fluxos de caixa, podem existir excessos de caixa temporários ou insuficiências financeiras.

Embora existam definições de gestão de tesouraria que enfatizam a gestão ativa dos excedentes de tesouraria e défices temporários de caixa, Lienert (2009) afirma que todas as definições realçam o valor temporal do dinheiro da Administração, de que é exemplo a definição dada por Storkey (2003): “*cash management is having the right amount of money in the right place and time to meet the government’s obligations in the most cost-effective way.*” Lienert (2009) sustenta que uma gestão tesouraria eficaz contribui para a boa execução das metas operacionais da política orçamental (*fiscal policy*), da estratégia de gestão da dívida pública, e da política monetária, considerando que uma gestão de caixa moderna, para a qual a CUT é um pré-requisito (Williams, 2010), tem *quatro objetivos*: (i) assegurar que existe dinheiro suficiente para pagar as despesas quando estas se vencem, o que é facilitado pela agregação das receitas numa CUT; (ii) pedir emprestado apenas quando necessário e minimizar os custos associados; (iii) maximizar o retorno sobre o dinheiro “parado”, i.e. evitar a acumulação de depósitos das administrações públicas não remunerados ou de baixo rendimento no banco central ou em bancos comerciais; (iv) gerir os riscos, investindo excedentes temporários de forma produtiva, contra garantias adequadas.

Williams (2010) enfatiza a importância da distinção entre contas do sistema contabilístico e contas bancárias reais, já que a autoridade legal de uma entidade da Administração Pública<sup>74</sup> para gastar não é representado por dinheiro real. Nesse sentido, num determinado momento, as permissões para efetuar despesa podem exceder o dinheiro existente na conta de topo da CUT, o que não é um problema desde que o dinheiro real esteja disponível quando é necessário efetuar os pagamento. Daqui resulta que, ao contrário do que ocorre atualmente em Portugal, a autorização de despesa não necessita (nem deve) ser acompanhada de transferência da verba correspondente para a conta bancária da entidade dela beneficiária. Atendendo aos objetivos enunciados, uma gestão de tesouraria moderna apresenta as características elencadas no quadro a seguir.

Quadro 3.9. Características da gestão de tesouraria moderna.

Características	Descrição
Características fundamentais	Centralização de saldos de caixa da Administração e a criação de uma estrutura CUT.
	Entendimento claro sobre a cobertura da estrutura de planeamento de caixa.
	Capacidade para fazer projeções precisas dos fluxos de caixa de curto prazo (entradas e saídas).
	Estrutura de processamento e de contabilização de transações adequada
	Informação oportuna partilhada entre a tesouraria central, entidades de cobrança de receitas, os Ministérios executores e as tesourarias do Estado.
Características desejáveis	Acordos e responsabilidades institucionais apropriados
	Utilização de sistemas bancários, de pagamentos e de liquidação modernos
	Utilização de instrumentos do mercado financeiro de curto prazo para a gestão de caixa.
	Integração da gestão da dívida e da gestão de caixa.

Fonte: Adaptado de Lienert (2009:3).

<sup>74</sup> Na nomenclatura que propusemos anteriormente corresponde à designação de Unidade Beneficiária do Orçamento (UBO).

Existe CUT em Portugal, através do IGCP, para atender à gestão de liquidez no âmbito da política monetária e na sua integração com a política orçamental, mas carece de melhor implementação no que respeita aos primeiros três objetivos anteriormente enunciados e que voltamos a reproduzir na componente relevante: i) assegurar que existe dinheiro suficiente para pagar as despesas quando estas se vencem; (ii) pedir emprestado apenas quando necessário e minimizar os custos associados; (iii) evitar a acumulação de depósitos das administrações públicas não remunerados ou de baixo rendimento no banco central ou em bancos comerciais. A prossecução e concretização destes objetivos é de grande relevância para a *minimização dos pagamentos em atraso* (financiamento do OE via fornecedores) e *da acumulação de caixa em contas fora do IGCP*, sem a devida supervisão do Tesouro, quer por via de receitas próprias arrecadadas e não registadas, quer por via de transferências de fundos de receitas gerais, estando disponíveis receitas próprias para se efetuar a despesa.

### III.5. O PAPEL DAS REDES NA CONSTRUÇÃO DO MODELO DE GFP

No capítulo 2 apresentámos a rede conceptual das funções da GFP (*as-is*), englobando as funções de Contabilidade, Orçamento e Tesouro. No que respeita ao modelo GFP que se pretende construir, a partir dos conceitos discutidos no presente capítulo, o mesmo deve ser *integrado*, pelo que a rede que se perspetiva (*to-be*) é a que se representa a seguir.

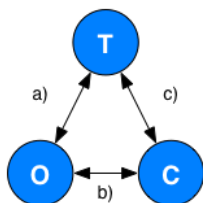


Figura 3.3. Rede conceptual das funções GFP *to-be*.  
Fonte: Elaboração própria.

Pretende-se que esta rede, intuída pelo investigador<sup>75</sup>, constitua uma rede integral<sup>76</sup>, com vista ao objetivo comum da sustentabilidade das finanças públicas. Os seus atores são, obviamente, as funções de *Orçamento* (O), *Contabilidade* (C) e *Tesouro* (T), os quais se

<sup>75</sup> Nas redes sociais os elementos da população a ser estudada são definidos por caírem dentro de alguma fronteira, sendo que esta pode ser de dois tipos principais: 1) imposta ou criada pelos próprios atores (rede apriorística - população que é conhecida, a priori, por ser uma rede); 2) definida segundo critérios analíticos (rede agregada ou *intuída pelo investigador*) (Hanneman e Riddle, 2005; Pereira, 2013).

<sup>76</sup> Provan e Lemaire (2012:640) explicitam que as “redes integrais são compostas por muitos conjuntos sobrepostos de relações diádicas que coletivamente compõem a rede completa, tornando essencial considerar tanto os aspetos micro como os mais macro das redes públicas”, de forma a facilitar a realização de um objetivo comum. Os mesmos autores explicam que isto significa não só examinar os laços diádicos bilaterais, mas também as relações multilaterais que definem a rede integral e que são essenciais para atingir um resultado coletivo, pelo que este tipo de redes são críticas para resolver muitos dos problemas e questões com que os gestores públicos se confrontam.



relacionam do seguinte modo (laços bidirecionais): a) existindo necessidades de financiamento ( $O \rightarrow T$ ), recorre-se ao Tesouro do Estado ( $T \rightarrow O$ ) que financia (face às disponibilidades de receita e/ou de empréstimos); b) é necessário prestar contas e ser transparente quanto aos gastos públicos ( $O \rightarrow C$ ), pelo que se tem que se assegurar o registo de todas as operações e o respetivo relato ( $C \rightarrow O$ ); c) tanto o registo escritural dos movimentos financeiros (tesouraria ou patrimonial) e seu relato ( $C \rightarrow T$ ), como o registo do fluxo físico de caixa (disponibilidade de dinheiro) tem que estar assegurado ( $T \rightarrow C$ ). O papel da contabilidade nesta rede já tinha sido por nós evidenciada (Mano, 2010):

O futuro da contabilidade pública passa por compreender que a mesma se integra num conjunto de instrumentos inter-relacionados, os quais devem ser utilizados no âmbito de uma estratégia previamente definida de controlo e gestão dos dinheiros públicos (p.30).

Para que esta rede funcione de forma integrada e integral é necessário que cada ator-função seja ele próprio caracterizado pela unidade. Assim, o funcionamento da rede descrita pressupõe a existência de *unidade de Orçamento* (todas as receitas e despesas transitam dentro do orçamento), *unidade de Tesouro* (todos os recursos transitam pelo Tesouro do Estado, através do instrumento da conta única do Tesouro) e *unidade Contabilística* (registo de todas as transações nos *general ledger*<sup>77</sup>, de acordo com o instrumento do plano de contas único).

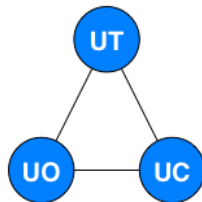


Figura 3.4. Rede conceptual GFP *to-be* – Pressupostos.  
Fonte: Elaboração própria.

A rede que se perspetiva (*to-be*) em relação aos atores envolvidos (cf. Quadro 2.2. Organizações relevantes para o modelo GFP), agregados pelos subgrupos, é a que se representa a seguir, também esta uma rede intuída pelo investigador, a qual se pretende que constitua igualmente uma rede integral, no sentido já descrito.

<sup>77</sup> “Livros” de Diário e Razão da Contabilidade.

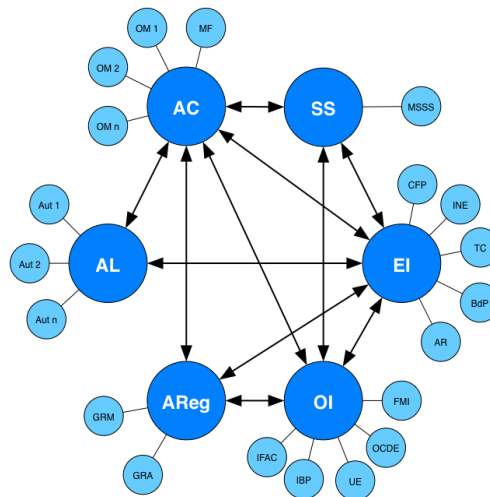


Figura 3.5. Rede interorganizacional GFP *to-be*.  
Fonte: Elaboração própria.

Para que esta rede seja eficaz terão que ser equacionadas durante a construção do modelo formas de minorar os aspetos menos favoráveis associados aos desafios de trabalhar num contexto de rede integral, anteriormente apontados, e monitorizados no decorrer da aplicação real do modelo para permitir as correções necessárias. O principal desafio relaciona-se com o *trade-off* entre autonomia (administrativa e financeira) e *accountability*, já que atualmente se verifica a atribuição de autonomia sem a preocupação de *accountability*, encontrando-se também a supervisão espartilhada. No modelo integrado de GFP a *accountability* será uma peça-chave. Quanto às formas de governança de rede identificadas por Provan e Kenis (2008), parece-nos mais apropriada, dado o número de participantes (moderado a muitos) e o consenso sobre o objetivo comum (moderadamente alto), a Organização Administrativa de Rede (OAR).

Importa destacar, no que respeita às organizações internacionais, a importância do seu papel enquanto geradoras e potenciadoras de conhecimento e de difusão de boas práticas relativas às funções da GFP, através da elaboração de estudos e criação de instrumentos e técnicas que facilitem uma aplicação prática bem sucedida, atendendo ao que ficou provado pela experiência como sendo o caminho desejável. A quantidade de estudos técnicos internacionais no âmbito da GFP a que tivémos acesso para a elaboração deste trabalho é prova dessa importância.

A interligação entre as duas redes descritas – conceptual e interorganizacional – faz-se por via das Administrações Públicas (central, local e regional), que se relacionam com a rede de funções de forma independente, como ilustrado a seguir.

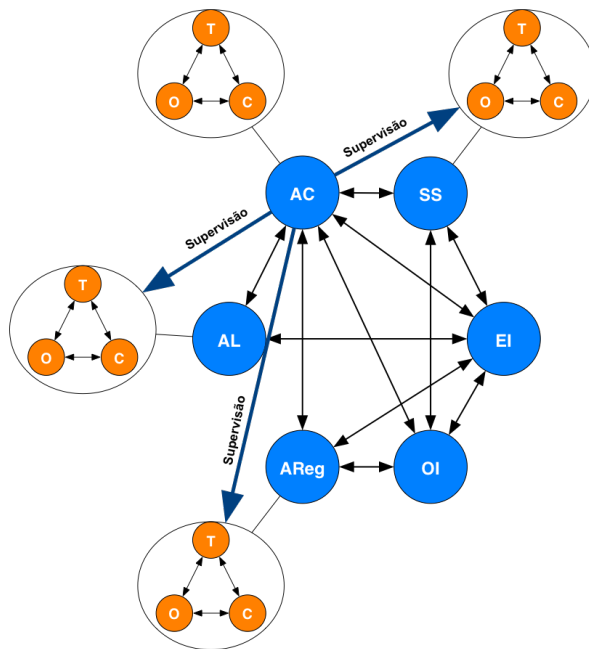


Figura 3.6. Interligação das redes conceptual e interorganizacional GFP *to-be*.  
 Fonte: Elaboração própria.

Como assinalado na figura, é necessário que a Administração Central exerça o papel de *supervisão*<sup>78</sup> sobre as restantes Administrações Públicas (Segurança Social, Administração Regional e Local), não só para que o modelo funcione com *accountability*, como para dar resposta à necessidade da consolidação das informações financeiras para a construção do Balanço do Estado e às premissas estabelecidas no Tratado Orçamental da UEM quanto à “necessidade de os governos manterem finanças públicas sãs e sustentáveis e de evitarem défices orçamentais excessivos” (UEM, 2012:T/SCG/pt 1). É importante ressaltar que esta supervisão não interfere no poder discricionário das Administrações, que continuam a ter a devida autonomia decorrente da legislação que lhes é aplicável, no entanto os seus atos devem ser transparentes à supervisão.

<sup>78</sup> A supervisão, dentro da Administração Central, sobre as próprias unidades de normalização e supervisão é assegurada pelo Controlo Interno, cuja supervisão, por sua vez é assegurada pelo Controlo Externo. Atualmente o Controlo Interno é exercido pela IGF, o qual necessita de evoluir para um estado mais avançado, enquanto o Controlo Externo é exercido pelo Tribunal de Contas.

Quadro 3.10. Unidades e funções desempenhadas no modelo integrado de GFP.

Tipo de Unidade	Entidades	Funções principais
Unidade administrativa	Organização Administrativa de Rede (OAR)*	Governança da rede.
Unidades de normalização e supervisão	Autoridade do <b>Orçamento</b> (atualmente a DGO)	Comum (nas respetivas áreas de atuação): Emissão de normas; supervisão ao nível de todas as administrações públicas.
	Autoridade do <b>Tesouro</b> (atualmente DGT, DGTF e IGCP)	Análises de <i>fiscal policy</i> ; formulação do OE; acompanhamento da execução orçamental.
	Autoridade de <b>Contabilidade</b> (atualmente DGO)	Gestão do sistema CUT; gestão de tesouraria; gestão de dívida.
Unidades coordenação do orçamento	Ministérios setoriais (responsáveis por um ou mais programas)	Gestão do sistema de contabilidade de acréscimo; emissão dos documentos financeiros consolidados; primeiro nível do controlo interno por via da conformidade contabilística.
Unidades gestoras executoras	Direções de Finanças / Serviços partilhados	Gestão da receita e da despesa; coordenação dos Programas; distribuição de créditos; execução das alterações ao OE.
Unidades beneficiárias do orçamento	Todas as entidades das administrações públicas	Execução orçamental da receita e da despesa; compras; gestão de existências; emissão dos documentos financeiros individuais das entidades das administrações públicas.
		Autorização da despesa e recebimento do bem ou prestação de serviço para o adequado prosseguimento da sua missão.

\* A definir no âmbito do Ministério das Finanças.

Fonte: Elaboração própria.

Na Administração Central (AC) as entidades listadas no âmbito do Ministério das Finanças têm dois papéis: (i) ao nível da supervisão são *Unidades de Normalização e Supervisão*; e (ii) ao nível da operação da AC são *Unidades Centrais* (cada uma na função específica da GFP). Também na AC, as entidades listadas como outros Ministérios têm dois papéis ao nível setorial: (i) como Coordenador de um ou mais programas setoriais são *Unidades de Coordenação do Orçamento* – UCO (estão representadas na classificação do OE) ou; (ii) como Operador das fases de receita e de despesa do OE, nos ciclos do OE (formulação, execução e prestação de contas), são denominadas de *Unidades Gestoras Executoras* - UGE (são parte da estrutura de Governança do OE, podendo ser implementadas como Secretarias Permanentes ou Direções de Finanças e para fins de racionalização de recursos em termos logísticos podem ter os serviços financeiros estruturados como Serviços Partilhados). As UGE são meras prestadoras de serviços financeiros para as entidades detentores da dotação do OE, neste modelo denominados de *Unidades Beneficiárias do Orçamento* - UBO (estão representadas na classificação do OE). Todas as entidades são por definição uma UBO, pois necessitam de recursos para a sua plena funcionalidade, no entanto são as UGE que efetuam a prestação de serviços de finanças qualificados para aquelas, em conformidade com os Programas coordenados pelas UCO. Este modelo é replicado para as Administração Locais e Regionais, sendo que estas quando são referenciadas como beneficiárias de dotação no orçamento de outra Administração são denominadas nesse orçamento como uma UBO.

Em suma, o modelo proposto pretende dar resposta às fragilidades detetadas no funcionamento atual da GFP em Portugal através da articulação integrada das funções de Contabilidade, Orçamento e Tesouro. Para tal é necessário que ao nível da Contabilidade

esteja plenamente instituída a contabilidade em base de acréscimo, assente num plano de contas adequado ao relato orçamental, financeiro e estatístico; no âmbito do Orçamento sejam revistos os classificadores do OE para que seja constituída uma “chave orçamental” que permita a qualificação completa de cada linha do orçamento e seja estabelecida uma governança que garanta a transparência e a *accountability*, e no futuro permita uma classificação programática que atenda às políticas públicas de Governo; e no que respeita ao Tesouro seja desenvolvido um sistema de conta única no contexto de uma gestão de tesouraria moderna que viabilize a adoção do conceito de compromissos no contexto das IPSAS. Estas três funções da GFP, que constituem a rede conceptual do modelo, têm associada uma rede interorganizacional integral na qual as autoridades da Administração Central desempenham um papel de normalização e supervisão sobre as restantes Administrações Públicas e permite a adequada descentralização da Governança do Orçamento simplificando, com *accountability*, o processo orçamental na Administração Central.



## CONCLUSÃO

Embora alicerçado nos seus valores, o Estado de direito democrático em que vivemos já pouco se assemelha ao que idealizaram os pais da revolução francesa, muito mudou desde então. O Estado foi chamado a fazer muito (intervenção direta) e aconselhado a fazer o mínimo possível (regulação), mas foi sempre crescendo, independentemente da ideologia dominante. Vários teorizaram sobre o quadro administrativo ideal, sendo que a envolvente social e económica foi sempre condicionadora dessas abordagens, criando o caldo cultural em que foram moldadas, ditando que, ao longo do tempo, o modelo administrativo tradicional fosse posto em causa e criando terreno propício ao aparecimento de novas formas de abordagem à gestão pública. No processo de dirigir a sociedade, elaborando e implementando políticas, a Administração trouxe até si a colaboração de outros atores da esfera privada, envolvendo as empresas e a sociedade civil na rede da governança. Verificamos que os vários modelos de administração (tradicional weberiana, NPM, NPS) não chegam a substituir-se uns aos outros, pela ordem em que surgem historicamente, mas na realidade algumas das suas características coexistem na prática administrativa, levando a que o próprio administrador público se veja confrontado com a possibilidade de aceitação não de um, mas de vários papéis (burocrata, gestor, criador de políticas, negociador, democrata), no contexto das várias reformas / modernizações administrativas que tiveram e têm lugar na Administração Pública.

Os problemas recorrentes nas finanças públicas portuguesas, patentes nos níveis de dívida externa e de défice orçamental, motivaram (e motivam) muitas dessas reformas, pelo que a procura de uma solução estrutural com efeitos a longo prazo teria sempre que partir de um diagnóstico atual da Gestão das Finanças Públicas (GFP). Para esse propósito, a revisão da literatura permitiu contextualizar os níveis de endividamento dos últimos anos, identificar os atores em presença nas redes subjacentes à GFP e as principais fragilidades existentes. Consta-se que o nível de endividamento das Administrações Públicas entre 2007 e 2013 não parou de aumentar, atribuível quase na sua totalidade à Administração Central, sendo preocupante o nível de endividamento das empresas públicas no contexto do setor público não financeiro. Assim, não é de estranhar que a situação atual mostre uma preponderância nas finanças públicas da preocupação com a questão orçamental, surgindo as três funções da GFP, a Contabilidade, o Orçamento e o Tesouro, de forma não integrada, com uma abordagem egocêntrica ao Orçamento, no âmbito do que designámos por rede conceptual. Por outro lado, participam na GFP uma miríade de organizações / entidades, integrando as administrações públicas (Administração Central, Administração Local, Administração Regional e Segurança Social), assim como as entidades independentes e organizações internacionais, que se inter-relacionam, pelo que constituem o que designámos por rede interorganizacional. Decorrente do estudo efetuado, podemos identificar quatro grandes grupos de fragilidades associadas ao funcionamento atual da GFP em Portugal: i) a utilização

da autonomia administrativa e financeira como forma de fuga ao perímetro orçamental; ii) a falta de integração entre as funções do Orçamento, Tesouro e Contabilidade; iii) a insuficiência da classificação orçamental na representação das políticas públicas; iv) divergência entre o défice orçamental e o défice das Contas Públicas dada a não implementação total da Contabilidade Pública (IPSAS/EPSAS).

Com o objetivo de encontrar uma resposta duradoura, estrutural, para essas fragilidades, o “Modelo integrado de Gestão das Finanças Públicas para Portugal” aqui proposto assenta, no funcionamento de forma integrada das três funções essenciais da GFP (rede conceptual). Ao nível da Contabilidade é essencial que todas as entidades das administrações públicas utilizem de forma plena a contabilidade em base de acréscimo, assente num plano de contas que possibilite o controlo, a *accountability*, uma efetiva gestão orçamental, o planeamento e gestão financeira, obtenção de informação de gestão, o relato financeiro geral e o relato estatístico. No âmbito do Orçamento será necessária a revisão dos classificadores do OE, de modo a criar uma “chave orçamental” sólida e estável, que garanta a exclusividade mútua dos seus elementos constituintes e permita a qualificação completa de cada linha do orçamento. A adoção de uma boa Governança do OE permite uma melhor prática de GFP com uma adequada gestão dos recursos públicos, garante a execução do Programa de Governo e possibilita que haja transparência para a sociedade. No que respeita ao Tesouro, o desenvolvimento de um sistema de conta única (estrutura unificada de contas bancárias da Administração) é um pré-requisito para a gestão de tesouraria moderna, conduzindo também ao aumento global da eficácia do sistema de GFP ao permitir uma visão consolidada da posição de caixa da Administração. A gestão de tesouraria inerente a este sistema terá que assegurar que existe dinheiro suficiente para pagar as despesas quando estas se vencem, minimizar os custos associados a empréstimos (efetuados apenas quando necessário), evitar a acumulação de depósitos das administrações públicas não remunerados ou de baixo rendimento e gerir os riscos associados. O funcionamento do modelo assenta numa rede interorganizacional integral, na qual as autoridades associadas às funções da GFP, enquadradas na Administração Central, desempenham um papel de normalização e supervisão sobre as restantes Administrações Públicas, sendo recomendável uma abordagem de implementação faseada do modelo, sendo imprescindível o apoio político (*sponsor*) para a sua concretização e desenvolvimento.



## FONTES

*Nota: Todos os endereços eletrónicos indicados estavam funcionais em 15-09-2014.*

### Sítios eletrónicos

Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública - IGCP, E.P.E.: <http://www.igcp.pt/>

Diário da República eletrónico: <http://dre.pt/index.html>

Governo do Reino Unido: <https://www.gov.uk/>

IMF – International Monetary Fund: <http://www.imf.org/external/index.htm>

Infopédia: <http://www.infopedia.pt/>

MJ – Ministério da Justiça (Brasil): <http://www.justica.gov.br/portalspadrao/>

MME – Ministério de Minas e Energia (Brasil): <http://www.mme.gov.br/mme>

MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (Brasil): <http://www.planejamento.gov.br/>

OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development: <http://www.oecd.org/>

Portal do Governo de Portugal: <http://www.portugal.gov.pt/pt.aspx>

Repositório da Universidade do Minho: <http://repositorium.sdum.uminho.pt/>

Think Finance: <http://www.thinkfn.com/>

### Legislação europeia e nacional

Declaração Universal dos Direitos do Homem de 10 de Dezembro de 1948, transposta no D.R. n.º 57, de 9 de março de 1978.

Tratado Orçamental da UEM, de 2 de março 2012 - Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governação na União Económica e Monetária, (Online). Disponível em: [http://www.european-council.europa.eu/media/639122/16\\_tscg\\_pt\\_12.pdf](http://www.european-council.europa.eu/media/639122/16_tscg_pt_12.pdf)

Lei Constitucional n.º 1/2005, de 12 de agosto, D.R. n.º 155, I Série-A – Sétima revisão constitucional.

Lei n.º 8/90, de 20 de fevereiro, D.R. n.º 43, I Série – Lei de Bases da Contabilidade Pública.

Lei n.º 6/91, de 20 de fevereiro, D.R. n.º 42, I Série-A – Enquadramento do Orçamento do Estado.

Lei n.º 32-A/2002, de 30 de dezembro, D.R. n.º 301, I Série-A – Grandes Opções do Plano para 2003.

Lei n.º 1/2004, de 15 de janeiro, D.R. n.º 12, I Série-A – Décima sétima alteração ao Estatuto da Aposentação.

Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro, D.R. n.º 12, I Série-A, alterada pelas Leis n.º 51/2005, de 30 de agosto, D.R. n.º 166, I Série-A; n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro, D.R. n.º 252, Suplemento, 1.ª série; n.º 3-B/2010, de 28 de abril, D.R. n.º 82, Suplemento, 1.ª série; e n.º 64/2011, de 22 de dezembro, D.R. n.º 244, 1.ª série – Aprova o estatuto do pessoal dirigente dos serviços e organismos da administração central, regional e local do Estado.

Lei n.º 3/2004, de 15 de janeiro, D.R. n.º 12, I Série-A – Aprova a lei quadro dos institutos públicos.

Lei n.º 4/2004, de 15 de janeiro, D.R. n.º 12, I Série-A – Estabelece os princípios e normas a que deve obedecer a organização da administração direta do Estado.

Lei n.º 10/2004, de 22 de março, D.R. n.º 69, I Série-A – Cria o sistema integrado de avaliação do desempenho da Administração Pública.

Lei n.º 23/2004, de 22 de junho, D.R. n.º 145, I Série-A – Aprova o regime jurídico do contrato individual de trabalho da Administração Pública

Lei n.º 52/2005, de 31 de agosto, D.R. n.º 167, I Série-A – Aprova as Grandes Opções do Plano para 2005-2009.

Lei n.º 53/2006, de 7 de dezembro, D.R. n.º 235, 1.ª série – Estabelece o regime comum de mobilidade entre serviços dos funcionários e agentes da Administração Pública visando o seu aproveitamento racional.

Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro, D.R. n.º 250, 1.ª série – Estabelece o sistema integrado de gestão e avaliação do desempenho na Administração Pública.

Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, D.R. n.º 41, 1.ª série – Estabelece os regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas.

Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro, D.R. n.º 176, 1.ª série – Aprova o Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas.

Lei n.º 64-A/2011, de 30 de dezembro, D.R. n.º 250, 1.ª série – Aprova as Grandes Opções do Plano para 2012-2015.

- Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, D.R. n.º 37, 1.ª série – Aprova as regras aplicáveis à assunção de compromissos e aos pagamentos em atraso das entidades públicas.
- Lei n.º 66-A/2012, de 31 de dezembro, D.R. n.º 252, Suplemento, 1.ª série – Aprova as Grandes Opções do Plano para 2013.
- Lei n.º 37/2013, de 14 de junho, D.R. n.º 113, 1.ª série, que procede à sétima alteração à lei de enquadramento orçamental, aprovada pela Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, D.R. n.º 192, I Série-A.
- Lei n.º 83-B/2013, de 31 de dezembro, D.R. n.º 253, Suplemento, 1.ª série – Aprova as Grandes Opções do Plano para 2014.
- Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho, D.R. n.º 172, I Série-A – Estabelece o regime da administração financeira do Estado.
- Decreto-Lei n.º 171/94, de 24 de junho, D.R. n.º 144, I Série-A – Aprova o novo esquema da classificação funcional das despesas públicas
- Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de fevereiro, D.R. n.º 38, I Série-A – Estabelece o regime jurídico dos códigos de classificação económica das receitas e das despesas públicas, bem como a estrutura das classificações orgânicas aplicáveis aos organismos que integram a administração central.
- Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho, D.R. n.º 119, 1.ª série – Contempla as normas legais disciplinadoras dos procedimentos necessários à aplicação da Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso, aprovada pela Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, e à operacionalização da prestação de informação nela prevista.
- Decreto-Lei n.º 191/2012, de 23 de agosto, D.R. n.º 163, 1.ª série – Aprova a orgânica da DGO.
- Decreto-Lei n.º 36/2013, de 11 de março, D.R. n.º 49, 1.ª série – Estabelece as normas de execução do Orçamento do Estado para 2013.
- Resolução de Conselho de Ministros n.º 95/2003, de 10 de julho, D.R. n.º 174, I Série-B – Aprova as linhas de orientação da reforma da Administração Pública.
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 53/2004, de 11 de março, D.R. n.º 94, I Série-B – Aprova a operacionalização da reforma da Administração Pública, áreas de atuação e metodologias de aplicação.
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 124/2005, de 4 de agosto, D.R. n.º 149, I Série-B – Determina a reestruturação da administração central do Estado, estabelecendo os seus objetivos, princípios, programas e metodologia.
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 39/2006, de 21 de abril, D.R. n.º 79, I Série-B – Aprova o Programa para a Reestruturação da Administração Central do Estado.

### **Legislação brasileira**

- Decreto n.º 53.254, de 21 de julho de 2008 – Institui o Processo de Certificação Ocupacional, (Online). Disponível em: [http://www.ucrhnarede.net/Vclipping1/index.php/Decreto\\_n%C2%BA\\_53.254\\_de\\_21\\_de\\_julho\\_de\\_2008](http://www.ucrhnarede.net/Vclipping1/index.php/Decreto_n%C2%BA_53.254_de_21_de_julho_de_2008)
- Decreto n.º 59.145, de 30 de abril de 2013 – Altera o Decreto n.º 53.254, de 21 de julho de 2008, (Online). Disponível em: [http://www.ucrhnarede.net/Vclipping1/index.php/Decreto\\_n%C2%BA\\_59.145\\_de\\_30\\_de\\_abril\\_de\\_2013](http://www.ucrhnarede.net/Vclipping1/index.php/Decreto_n%C2%BA_59.145_de_30_de_abril_de_2013)
- Resolução SGP n.º 13, de 13 de agosto de 2008 – Dispõe sobre a implementação do processo de Certificação Ocupacional, (Online). Disponível em: [http://www.ucrhnarede.net/Vclipping1/index.php/Resolu%C3%A7%C3%A3o\\_SGP\\_n%C2%BA\\_13\\_de\\_13\\_de\\_agosto\\_de\\_2008](http://www.ucrhnarede.net/Vclipping1/index.php/Resolu%C3%A7%C3%A3o_SGP_n%C2%BA_13_de_13_de_agosto_de_2008)

### **Documentos governamentais e da Administração**

- Banco de Portugal (2014), “Boletim Estatístico – Abril 2014”, *Departamento de Estudos Económicos*, (Online). Disponível em: <https://www.bportugal.pt/pt-PT/Estatisticas/PublicacoesEstatisticas/BolEstatistico/Paginas/BoletimEstatistico.aspx>
- CNCP (2013), “Linhas Orientadoras para o Sistema de Normalização Contabilística – Administrações Públicas (SNC-AP), Documento preliminar”, Comité de Normalização Contabilística Público, policopiado.
- Direção-Geral da Administração e do Emprego Público (2008), *Current Portuguese Public Administration Reform*, Artigo publicado em 04-07-2008, (Online). Disponível em: <http://www.dgap.gov.pt/eng/index.cfm?OBJID=78BE7236-46D2-4258-B549-37542967D30C&ID=12>

- Garrido, Jorge e Noémia Goulart (2014), “Do Saldo em Contabilidade Pública ao Saldo em Contabilidade Nacional.” *Apontamento do Conselho das Finanças Públicas*, pp.16.
- GTLEO (2013), “Relatório do Grupo Técnico de Revisão da Lei de Enquadramento Orçamental”, Ministério das Finanças, policopiado.
- Ministério das Finanças (2012), “Orçamento do Estado para 2013. Relatório”, *Direção-Geral do Orçamento*, (Online). Disponível em:  
<http://www.dgo.pt/politicaorcamental/Paginas/OEpagina.aspx?Ano=2013&TipoOE=Proposta+de+Or%u00e7amento+do+Estado&TipoDocumentos=Lei+%2f+Mapas+Lei+%2f+Relat%u00f3rio>
- Ministério das Finanças (2013), “Documento de Estratégia Orçamental 2013-2017”, *Governo de Portugal*, (Online). Disponível em: <http://www.portugal.gov.pt/pt/os-ministerios/ministerio-das-financas/documentos-oficiais/20130430-mef-deo.aspx>
- MJ (2014), Estrutura da Subsecretaria de Planeamento, Orçamento e Administração, Ministério da Justiça (Brasil), (Online). Disponível em:  
<http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJDE2A290DITEMIDE0350F0FFA354834B413E30C46425E5DPTBRIE.htm>
- MME (2014), Estrutura da Subsecretaria de Planeamento, Orçamento e Administração, Ministério de Minas e Energia (Brasil), (Online). Disponível em:  
<http://www.mme.gov.br/se/menu/Institucional/subsecretaria-de-planeamento-orcamento-e-administracao-SPOA.html>
- MPOG (2010), Regimento Interno da Subsecretaria de Planeamento, Orçamento e Administração, Ministério do Planeamento, Orçamento e Gestão (Brasil), (Online). Disponível em:  
[http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/reg\\_interno/100716\\_port\\_326\\_reg\\_int\\_spoa.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/reg_interno/100716_port_326_reg_int_spoa.pdf)
- Troica (2001), *Portugal: Memorandum of Understanding on Specific Economic Policy Conditionality*, datado de 03-05-2011.
- Troica (2001), *Tradução do conteúdo do Memorando de Entendimento Sobre as Condicionalidades de Política Económica*, datado de 17-05-2011.
- UCRH (2014), Wiki sobre a Certificação Ocupacional, Unidade Central de Recursos Humanos do Governo do Estado de São Paulo (Brasil), (Online). Disponível em:  
[http://www.ucrhnrede.net/Vclipping1/index.php/Certifica%C3%A7%C3%A3o\\_Ocupacional](http://www.ucrhnrede.net/Vclipping1/index.php/Certifica%C3%A7%C3%A3o_Ocupacional)
- Unidade de Coordenação da Modernização Administrativa (2006), *Simplex – Balanço do Programa 2006*, Presidência do Conselho de Ministros.
- XIX Governo (2011a), *Plano de Redução e Melhoria da Administração Central (PREMAC). Relatório*, Ministério das Finanças – Gabinete do SEAP.
- XIX Governo (2011b), *Plano de Redução e Melhoria da Administração Central (PREMAC). Relatório de Execução*, Apresentação em 15-09-2011, Ministério das Finanças – Secretaria de Estado da Administração Pública.
- XIX Governo (2013), *Guião “Um Estado Melhor”*, Conselho de Ministros.
- XIX Governo (s.a.), *Programa do XIX Governo Constitucional*, Presidência do Conselho de Ministros.
- XVII Governo (2005), *Programa do XVII Governo Constitucional*, Presidência do Conselho de Ministros.
- XVIII Governo (2009), *Programa do XVIII Governo Constitucional*, s.n.

### Outras fontes

- The Guardian (2013), “Permanent secretaries in a pickle over interdepartmental budget battles”. Notícia publicada em 02-05-2013. Disponível em: <http://www.theguardian.com/public-leaders-network/2013/may/02/permanent-secretaries-budget-battles-interdepartmentalism>



**BIBLIOGRAFIA**

*Nota: Todos os endereços eletrónicos indicados estavam funcionais em 15-09-2014 (as exceções estão indicadas).*

- Adler, Paul S. e Seok-Woo Kwon (2002), "Social Capital: Prospects for a New Concept", *Academy of Management Review*, 27(1), pp. 17-40.
- Agranoff, Robert (2007), *Managing within Networks: Adding Value to Public Organizations*, Washington, DC, Georgetown University Press.
- Agranoff, Robert e Michael McGuire (2001), "Big Questions in Network Management Research", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 11(3), pp. 295–326.
- Araújo, Joaquim Filipe de (1993), *Tendências de Reforma da Administração Pública na Comunidade Europeia, particularmente em Portugal*, Dissertação de Mestrado, Braga, Universidade do Minho.
- Araújo, Joaquim Filipe de (2002), *Gestão Pública em Portugal: Mudança e Persistência Institucional*, Coimbra, Quarteto Editora.
- Besley, Timothy (2007), *Principled Agents? The Political Economy of Good Government*, Oxford, Oxford University Press.
- Borgatti, Stephen P., Martin G. Everett, e Jeffrey C. Johnson (2013), *Analyzing Social Networks*, London, Sage Publications Ltd.
- Borges, António, Azevedo Rodrigues e Rogério Rodrigues (1993), *Elementos de Contabilidade Geral*, 13.ª ed., Lisboa, Rei dos Livros.
- Bouckaert, Geert (2005), "Technical and Cultural Perspectives on Good Governance", comunicação apresentada no 2nd China-Europe Senior Forum sobre *Perspectives on Good Governance*, 13 a 15 de setembro de 2005, Pequim.
- Bourgault, Jacques e Karolien Van Dorpe (2013), "Managerial reforms, Public Service Bargains and top civil servant identity", *International Review of Administrative Sciences*, 79 (1), pp. 49-70, (Online). Disponível em: <http://ras.sagepub.com/content/79/1/49>
- Bovaird, Tony (2002), "Public Management and Governance. Emerging Trends and Potential Future Directions", em Eran Vigoda (ed.), *Public Administration. An Interdisciplinary Critical Analysis*, New York, Marcel Dekker, Inc.
- Caiden, Geral E. (1991), *Administrative Reform Comes of Age*, New York, Walter de Gruyter.
- Caiden, Geral E. (1994), "Administrative Reform", em Randall Baker (ed.), *Comparative Public Management: Putting U.S. Public Policy and Implementation in Context*, Greenwood Publishing Group.
- Canotilho, José Joaquim Gomes (1999), *Estado de Direito*, Gradiva.
- Cardoso, Gustavo (2012), *Aulas da unidade curricular de Sociedade da Informação e do Conhecimento do Mestrado em Administração Pública*, ISCTE, 21 de setembro a 30 de novembro de 2012, Lisboa.
- Carvalho, Elisabete Reis de (2007), *Políticas de Reforma Administrativa em Portugal*, Lisboa, ISCSP Centro de Administração e Políticas Públicas.
- Carvalho, Elisabete Reis de (2013), "Redesenho da máquina administrativa em Portugal e racionalidade política: o caso do PRACE", em César Madureira e Maria Asensio (orgs.), *Handbook de Administração Pública*, Lisboa, INA Editora.
- Castells, Manuel (2004), "The information city, the new economy, and the network society", em Frank Webster (org.), *The Information Society Reader*, Routledge.
- Castells, Manuel (2006), "A Sociedade em Rede: do Conhecimento à Política", em Manuel Castells e Gustavo Cardoso (orgs.), *A Sociedade em Rede: do Conhecimento à Acção Política*, Lisboa, INCM.
- Castells, Manuel (2009), *The Internet Galaxy. Reflections on the Internet, Business, and Society*, New York, Oxford University Press.
- Chevallier, Jacques (1999), *L'État de droit*, 3.ª ed., Paris, Montchrestien
- Coleman, James S. (1988), "Social Capital in the Creation of Human Capital", *American Journal of Sociology*, 94 (supplement), pp. S95-S120, (Online). Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/2780243>

- Comissão das Comunidades Europeias (2001), COM (2001) 428 final, *Governança Europeia. Um Livro Branco*, Bruxelas
- Cooper, Julie e Sailendra Pattanayak (2011), "Chart of Accounts: A Critical Element of the Public Financial Management Framework", *Technical Notes and Manuals*, 11 (03), International Monetary Fund, (Online). Disponível em: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2011/tnm1103.pdf>
- Covas, António (1996), *A Revisão do Tratado de União Europeia. Contributos para a Conferência Intergovernamental de 1996*, Oeiras, Celta Editora.
- CSC – Civil Service Commission (2014), "Recruitment Principles 2014", *HM Government*, (Online). Disponível em: <http://civilservicecommission.independent.gov.uk/civil-service-recruitment/>
- DBIS – Department for Business Innovation and Skills (2012), "Permanent Secretary Individual Performance Objectives 2012/13", *HM Government*, (Online). Disponível em: <https://www.gov.uk/government/publications/permanent-secretary-individual-performance-objectives-2012-to-2013>
- Denhardt, Janet V. e Robert B. Denhardt (2000), "The New Public Service: Serving Rather than Steering", *Public Administration Review*, 60 (6), pp.549-559
- Denhardt, Janet V. e Robert B. Denhardt (2003), *The New Public Service: Serving, not Steering*, Nova Iorque, M.E. Sharpe
- Dyson, Kenneth H. F. (1980), *The State Tradition in Western Europe. A Study of an Idea and Institution*, Oxford, Martin Robertson.
- Esping-Andersen, Gosta (1996), "Positive-sum solutions in a world of trade-offs?", em Gosta Esping-Andersen (ed.), *Welfare States in Transition. National adaptations in global economies*, Londres, Sage Publications.
- Ferrera, Maurizio (2008), "The European Welfare State: Golden Achievements, Silver Prospects", *West European Politics*, 31 (1-2), pp. 82–107.
- Fourastié, Jean (1979), *Les Trente Glorieuses*, Paris, Fayard.
- Frederickson, H. George (1980), *New Public Administration*, Tuscaloosa, University of Alabama Press.
- Frederickson, H. George (2007), "Whatever Happened to Public Administration? Governance, Governance Everywhere", em Ewan Ferlie, Laurence E. Lynn, e Christopher Pollitt (orgs.), *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford, Oxford University Press.
- Fukuyama, Francis (2006), *A Construção de Estados. Governança e Ordem Mundial no Século XXI*, Lisboa, Gradiva.
- Gardner, John (1991), *Building Community*, Washington, D.C., Independent Sector.
- Giauque, David (2003 a), *La Bureaucratie Libérale. Nouvelle gestion publique et régulation organisationnelle*, Paris, L'Harmattan
- Giauque, David (2003 b), "New Public Management and organizational regulation: the liberal bureaucracy", *International Review of Administrative Sciences*, 69 (4), pp. 567–592.
- Gomes, João Salis (2001), "Perspetivas da Moderna Gestão Pública em Portugal", em Juan Mozzicafreddo e João Salis Gomes (orgs.), *Administração e Política. Perspectivas de Reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos*, Oeiras, Celta Editora, pp.77-102.
- Gomes, João Salis (2003), "A avaliação de políticas públicas e a governabilidade", *Ética e Administração: como modernizar os serviços públicos?*, Oeiras, Celta Editora.
- Gomes, João Salis (2013), *Aulas da unidade curricular de Direito da Administração Pública do Mestrado em Administração Pública*, ISCTE, 21 de fevereiro a 30 de maio de 2013, Lisboa.
- Graham, John, Bruce Amos e Tim Plumptre (2003), "Principles for Good Governance in the 21st Century", *Institute On Governance, IOG Policy Brief No. 15*, (Online). Disponível em: <http://iog.ca/en/publications/iog-policy-brief-no-15-principles-good-governance-21st-century> (acedido em 16-12-2012)
- Hanneman, Robert A. e Mark Riddle (2005), *Introduction to Social Network Methods*, Riverside, University of California-Riverside, (Online). Disponível em: <http://faculty.ucr.edu/~hanneman/nettext/>
- Hansen, Morten Balle e Heidi Houlberg Salomonsen (2011), "The Public Service Bargains of Danish Permanent Secretaries", *Public Policy and Administration*, 26 (2), pp. 189-208, (Online). Disponível em: <http://ppa.sagepub.com/content/26/2/189>

- Hansen, Morten Balle, Trui Steen e Marsha de Jong (2013), "New Public Management, Public Service Bargains and the challenges of interdepartmental coordination: a comparative analysis of top civil servants in state administration", *International Review of Administrative Sciences*, 79 (1), pp. 29-48, (Online). Disponível em: <http://ras.sagepub.com/content/79/1/29>
- HM Government (2012), "The Civil Service Reform Plan", *HM Government*, (Online). Disponível em: <https://www.gov.uk/government/publications/civil-service-reform-plan>
- Hondeghem, Annie e Karolien Van Dorpe (2012), "Do all roads lead to a managerial public service bargain? Performance management systems for senior civil servants", *Public Management Institute Katholieke Universiteit Leuven*, pp.1-18, (Online). Disponível em: <http://new.ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/f04eaddf-0ca2-4fe2-9b8a-1b8e933e2823.pdf>
- Hood, Christopher (1991), "A Public Management for All Seasons?," *Public administration*, 69(1), pp. 3–19.
- Hood, Christopher (2000a), "Paradoxes of public sector managerialism, old public management and public service bargains", *International Public Management Journal*, 3, pp.1-22, (Online). Disponível em: <http://www.nada.kth.se/~eral02/3107/Hood2000.pdf>
- Hood, Christopher (2000b), "Relations between ministers/politicians and public servants: public service bargains old and new", em B. Guy Peters e Donald J. Savoie (orgs.), *Governance in the Twenty-first Century. Revitalizing the Public Service*, Montreal, McGill-Queen's University Press.
- Hood, Christopher (2001), "Public Service Bargains and Public Service Reform", em B. Guy Peters e Jon Pierre (orgs.), *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*, London, Routledge.
- Hood, Christopher e Martin Lodge (2006), *The politics of public service bargains: reward, competency, loyalty - and blame*, Oxford, Oxford University Press.
- Huxham, Chris e Siv Vangen (2005), *Managing to Collaborate: The Theory and Practice of Collaborative Advantage*, London, Routledge.
- IFAC e CIPFA (2013), "Good Governance in the Public Sector - Consultation Draft for an International Framework", *International Federation of Accountants*, New York, (Online). Disponível em: <http://www.ifac.org/sites/default/files/publications/files/Good-Governance-in-the-Public-Sector.pdf>
- IMF (2014), "Government Finance Statistics Manual 2014", (Online). Disponível em: <http://www.imf.org/external/np/sta/gfsm/pdf/text14.pdf>
- Jackson, Penny (2012), "Value for money and international development: Deconstructing myths to promote a more constructive discussion", *The OECD Development Assistance Committee*, (Online). Disponível em: <http://www.oecd.org/development/effectiveness/49652541.pdf>
- Jacobs, Davina, Jean-Luc Héris e Dominique Bouley (2009), "Budget Classification", *Technical Notes and Manuals*, 09 (06), International Monetary Fund, (Online). Disponível em: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2009/tnm0906.pdf>
- Kerslake, Sir Bob (2014), "Permanent Secretary Individual Performance Objectives 2014/15. Sir Bob Kerslake, Department For Communities And Local Government And The Head Of The Civil Service", *HM Government*, (Online). Disponível em: <https://www.gov.uk/government/publications/permanent-secretaries-objectives-2014-to-2015>
- Khan, Abdul e Stephen Mayes (2009), "Transition to Accrual Accounting", *Technical Notes and Manuals*, 09 (02), International Monetary Fund, (Online). Disponível em: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2009/tnm0902.pdf>
- Kjaer, Anne Mette (2004), *Governance*, Cambridge, Polity Press.
- Koiman, Jan (2004), "Gobernar en gobernanza", *Revista Instituciones y Desarrollo*, (16), pp. 171–194.
- Leroy, Anne-Marie (1999), "Les réformes administratives dans les pays de l'OCDE: une tentative de synthèse", comunicação apresentada no colóquio *État et gestion publique*, Conseil d'Analyse Économique, 16 de dezembro de 1999, Paris. Disponível em: <http://www.cae.gouv.fr/IMG/pdf/024.pdf> (acedido em 23-01-2013).
- Lienert, Ian (2009), "Modernizing Cash Management", *Technical Notes and Manuals*, 09 (03), International Monetary Fund, (Online). Disponível em: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2009/tnm0903.pdf>
- Luísa Mano (2013), "Accountability no setor público", policopiado.
- Luísa Mano (2014), "Reforma Administrativa em Portugal no Século XXI. Para onde vamos?", policopiado.

- Lynn, Laurence E., Jr., Carolyn J. Heinrich, e Carolyn J. Hill (2000), "Studying Governance and Public Management: Challenges and Prospects", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2), pp. 233–262.
- Madureira, César (2013), *Aulas da unidade curricular de Modernização Administrativa e Modelos de Gestão Pública do Mestrado em Administração Pública*, ISCTE, 16 de setembro a 2 de dezembro de 2013, Lisboa.
- Majone, Giandomenico (1994), "The rise of the regulatory State in Europe", *West European Politics*, 17, pp. 77–101.
- Majone, Giandomenico (1996), "Regulatory legitimacy", em Giandomenico Majone (org.), *Regulating Europe*, New York, Routledge.
- Majone, Giandomenico (1997), "From the positive to the regulatory State: causes and consequences of changes in the mode of governance", *Journal of Public Policy*, 17 (2), pp. 139-167.
- Mano, Luísa (2010), "Contabilidade Pública – Informação para a Decisão," *Interface Administração Pública*, 53(163), pp. 27–30.
- Mauro Fridman (2013), "Evolução da GFP", policopiado
- McGuire, Michael (2002), "Managing Networks: Propositions on What Managers Do and Why They Do It", *Public Administration Review*, 62(5), pp. 599-609.
- Moreira, José Manuel e André Azevedo Alves (2009), "Gestão Pública: entre a visão clássica da Administração Pública e o novo paradigma da Governação Pública," *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, VII(11), pp.11–36.
- Mozzicafreddo, Juan (2010), "O Papel do Estado na Sociedade", em António José Teles, António Martins da Cruz e António Vitorino (orgs.), *Pilares da Estratégia Nacional*, Lisboa, Editora Prefácio e IDN.
- OECD (1993), *Public Management Developments Survey*, Paris.
- OECD (1995), "Managing Administrative Reform: A case study of Portugal (1976-1994)", *Public Management Occasional Papers*, Paris.
- OECD (2011), *Government at a Glance, Annex B - Classification of the Functions of Government (COFOG)*, (Online). Disponível em: <http://www.oecd.org/gov/48250728.pdf>
- OECD (2014), *Budgeting Practices and Procedures in OECD Countries*, Paris, OECD Publishing, (Online). Disponível em: [http://www.oecd-ilibrary.org/governance/budgeting-practices-and-procedures-in-oecd-countries\\_9789264059696-en](http://www.oecd-ilibrary.org/governance/budgeting-practices-and-procedures-in-oecd-countries_9789264059696-en)
- OECD/World Bank (2003), *Budget Practices and Procedures Database*.
- Pattanayak, Sailendra e Israel Fainboim (2011), "Treasury Single Account: An Essential Tool for Government Cash Management", *Technical Notes and Manuals*, 11 (04), International Monetary Fund, (Online). Disponível em: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2011/tnm1104.pdf>
- Pereira, Inês (2013), *Aulas da unidade curricular optativa de Análise de Redes em Ciências Sociais do Mestrado em Administração Pública*, ISCTE, 18 de setembro a 11 de dezembro de 2013, Lisboa.
- Pereira, Paulo Trigo (2012), *Economia e Finanças Públicas: Da Teoria à Prática*, 3.ª ed., Coimbra, Almedina.
- Peters, B. Guy (2009), "Still the Century of Bureaucracy?: The Roles of Public Servants", *Public Policy and Administration*, (30), pp. 7-20
- Peters, B. Guy (2010), "Meta-Governance and Public Management", em Stephen P. Osborne (ed.) *The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*, London, Routledge.
- Pierre, Jon e B. Guy Peters (2000), *Governance, Politics and the State*, London, Palgrave Macmillan
- Pitschas, Rainer (1993), "Aspects of Max Weber's Theory on Bureaucracy and New Public Management Approach", *The Indian Journal of Public Administration*, XXXIX (4), pp. 643–51.
- Pollitt, Christopher e Geert Bouckaert (2011), *Public Management Reform: A Comparative Analysis - New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*, 3.ª ed., Oxford, Oxford University Press.
- Prats i Catalá, Joan (2005), "La Construcción social de la gobernanza", em José María Vidal Beltrán e Joan Prats i Catalá (coords.), *Gobernanza: Diálogo euro-iberoamericano sobre el buen gobierno*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública e Editorial Colex.
- Provan, Keith G. e H. Brinton Milward (2001), "Do Networks Really Work? A Framework for Evaluating Public-Sector Organizational Networks", *Public Administration Review*, 61(4), pp. 414–423.



- Provan, Keith G. e Robin H. Lemaire (2012), "Core Concepts and Key Ideas for Understanding Public Sector Organizational Networks: Using Research to Inform Scholarship and Practice", *Public Administration Review*, 72(5), pp. 638–48.
- Provan, Keith G., Amy Fish e Joerg Sydow (2007), "Interorganizational Networks at the Network Level: A Review of the Empirical Literature on Whole Networks", *Journal of Management*, 33(3), pp. 479–516.
- Provan, Keith G., e Patrick Kenis (2008), "Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(2), pp. 229–252.
- Rocha, J. A. (2010), *Gestão Pública: Teorias, modelos e prática*, Escolar Editora.
- Rocha, J. A. Oliveira e Joaquim Filipe de Araújo (2006), "Administrative Reform in Portugal: Prospects and Dilemmas", comunicação apresentada na *European Group of Public Administration (EGPA) Annual Conference - Public manager under pressure: between politics, professionalism and civil society*, Milão, Itália, pp. 1–31. Disponível em: <http://hdl.handle.net/1822/5753>.
- Rocha, José António de Oliveira (2009), *Gestão Pública e Modernização Administrativa*, Oeiras, INA Editora.
- Secchi, Leonardo (2009), "Modelos organizacionais e reformas da administração pública," *Revista de Administração pública*, 43 (2), pp. 347–369.
- Sotiropoulos, Dimitri A. (2004), "Southern European Public Bureaucracies in Comparative Perspective", *West European Politics*, 24 (3), pp. 405-422.
- Storkey, Ian (2003), "Government Cash and Treasury Management Reform", *Governance Brief*, Issue 7-2003, Asian Development Bank.
- Strayer, Joseph R. (s.a.), *As origens medievais do Estado moderno*, Lisboa, Gradiva (1ª edição em inglês, 1969).
- Streeck, Wolfgang (1995), "From market making to state building? Reflections on the political economy of European social policy", em Stephan Leibfried e P. Pierson (eds.) *European Social Policy: Between Fragmentation and Integration*, Washington, D.C., Brookings.
- Tavares, Luís Valadares e André Azevedo Alves (2006), "The Future of Portuguese Public Administration and a New Agenda for Public Administration Sciences in the 21st Century," *Public Administration*, 84(2), pp. 389–406.
- Weber, Max (1964), *Economia y Sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Economica (2ª edição em castelhano; 1ª edição em alemão em 1922).
- Weber, Max (1971), "Os fundamentos da organização burocrática: uma construção do tipo ideal", em Edmundo Campos (org.), *Sociologia da Burocracia*, Rio de Janeiro, Zahar Editores.
- Weiner, Bryan J. e Jeffrey A. Alexander (1998), "The Challenges of Governing Public–Private Community Health Partnerships", *Health Care Management Review*, 23(2), pp. 39–55.
- Williams, Mike (2010), "Government Cash Management: Its Interaction with Other Financial Policies", *Technical Notes and Manuals*, 10 (13), International Monetary Fund, (Online). Disponível em: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2010/tnm1013.pdf>
- World Bank (1997), *World Development Report 1997 - the state in a changing world*, Washington, D.C., The World Bank. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/1997/06/731770/world-development-report-1997-state-changing-world> (acedido em 19-01-2013).
- Zürn, Michael e Stephan Leibfried (2005), "A new perspective on the State: Reconfiguring the national constellation", em Stephan Leibfried e Michael Zürn (eds.) *Transformations of the state?*, Cambridge, Cambridge University Press



**ANEXOS**

**Anexo A – Funções do Estado e Governança**

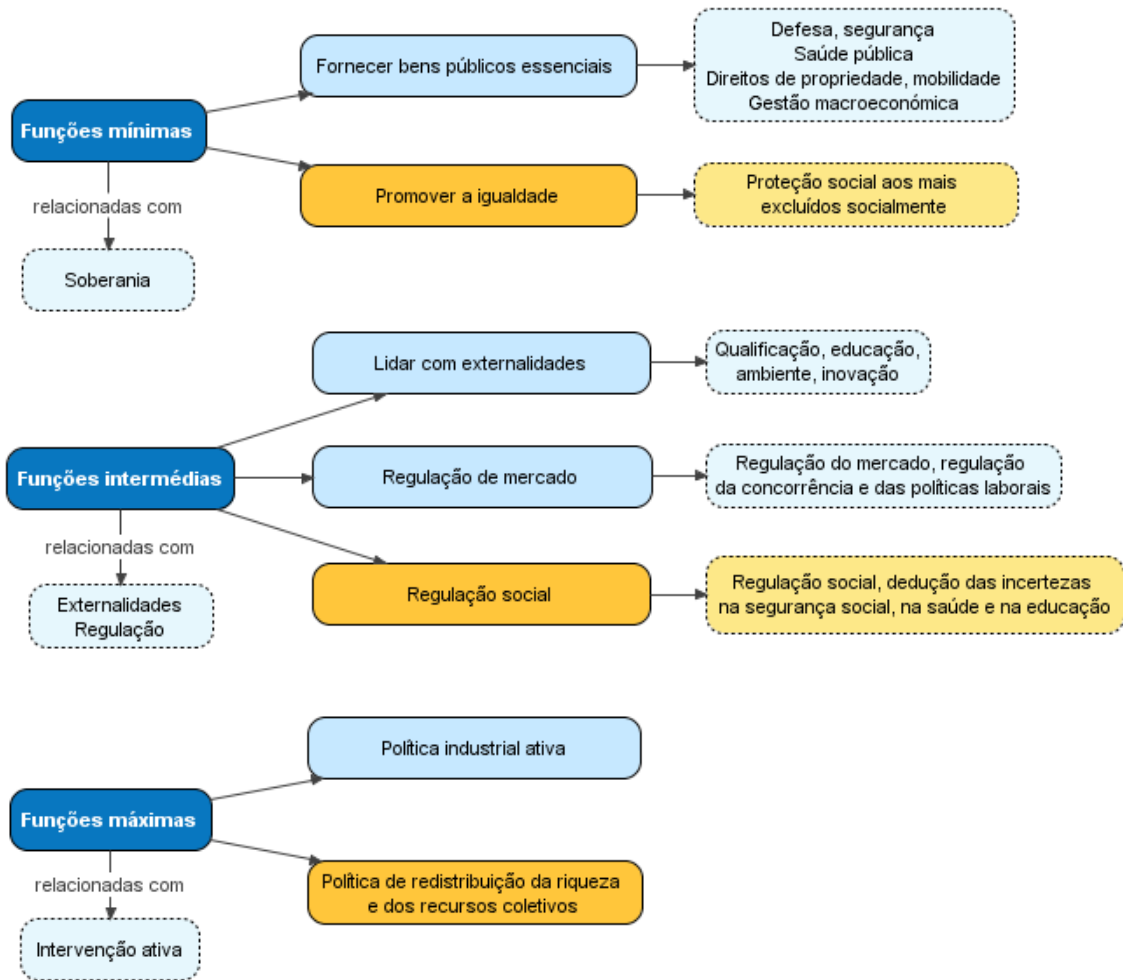


Figura A.1. Hierarquização das funções do Estado.

Fonte: Adaptado de Mozzicafreddo (2010) e Fukuyama (2006).

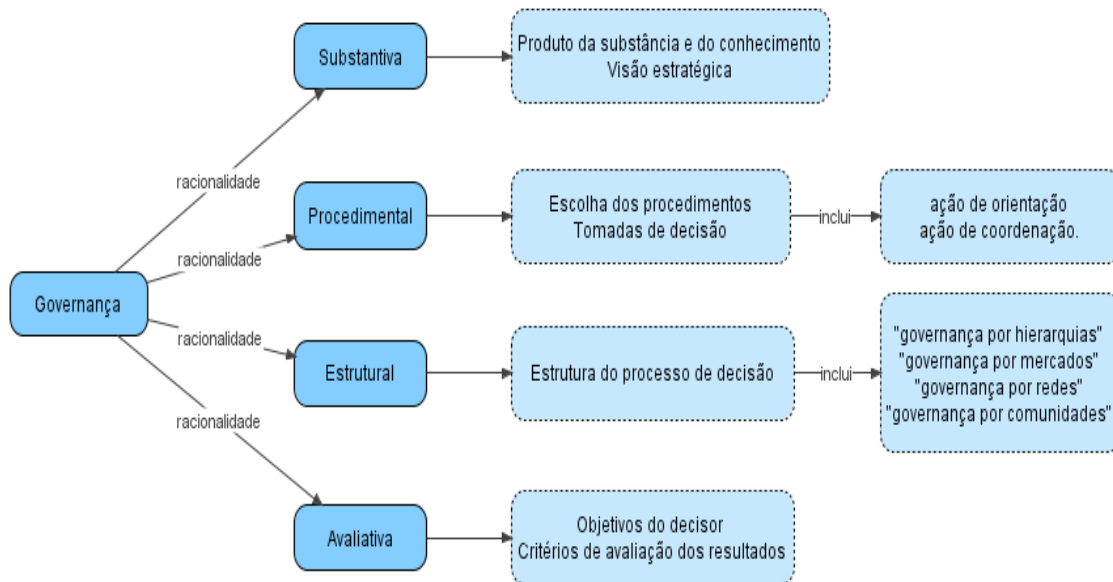


Figura A.2. Perspetivas sobre a Governança.

Fonte: Adaptado de Gomes (2003:395,399).

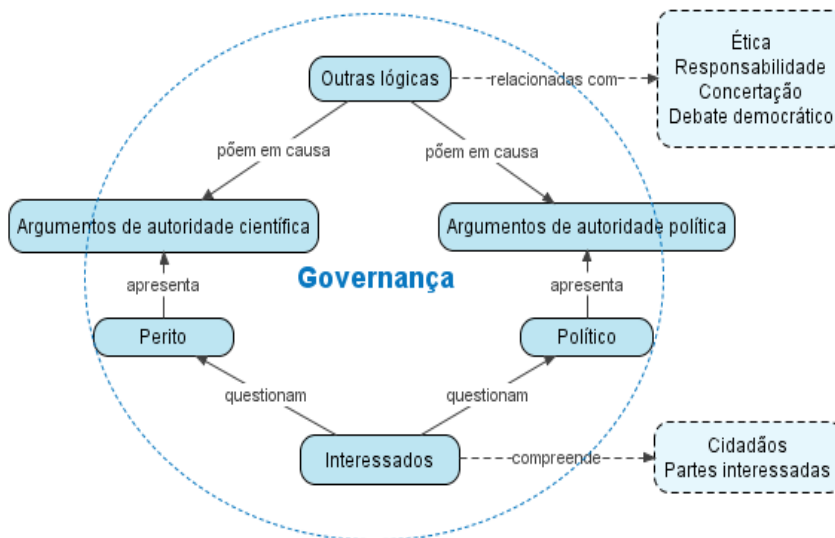


Figura A.3. Avaliação de políticas públicas em contexto de governança.

Fonte: Adaptado de Gomes (2003:400).

**Anexo B – Governos Constitucionais e influência do NPM**

Quadro B.1. Governos Constitucionais em Portugal no século XXI.

Governo	Mandato	Partido Político	Primeiro Ministro	Responsabilidade pela AP
XIV	25 out 1999 6 abr 2002	PS (sem maioria parlamentar)	António Guterres	Ministério da Reforma do Estado e da Administração Pública (Alberto Martins)
XV	6 abr 2002 17 jul 2004	PSD e CDS (coligação pós-eleitoral)	José Manuel Durão Barroso	Ministério das Finanças (Manuela Ferreira Leite)
XVI	17 jul 2004 12 mar 2005	PSD e CDS	Pedro Santana Lopes	Ministério das Finanças e da Administração Pública (António Bagão Félix)
XVII	12 mar 2005 26 out 2009	PS	José Sócrates	Presidência do Conselho de Ministros e Ministério das Finanças e da Administração Pública*
XVIII	26 out 2009 21 jun 2011	PS	José Sócrates	Ministério das Finanças e da Administração Pública (Teixeira dos Santos)
XIX	21 jun 2011 ...	PSD e CDS	Pedro Passos Coelho	Ministério das Finanças (Vitor Gaspar; Maria Luís Albuquerque)

\*Indicado por simplificação, já que a responsabilidade pelas políticas de modernização administrativa neste período abarcou diferentes tutelas, como evidenciado por Carvalho (2007).

Fonte: Adaptado e completado a partir de Carvalho (2007:9).

Quadro B.2. Características do NPM presentes nos Programas de Governo.

Atributos do NPM	Governos Constitucionais					
	XIV (1999-2002)	XV (2002-2004)	XVI (2004-2005)	XVII (2005-2009)	XVIII (2009-2011)	XIX (2011-...)
Avaliação de desempenho	0	1	1	1	1	1
Autonomia de gestão	1	0	1	1	1	1
"Agencificação"	1	0	0	0	0	1
Qualidade	1	1	1	1	1	1
Eficiência	1	1	1	1	1	1
Eficácia	1	1	1	1	1	1
Privatização	1	1	1	0	1	1
Estado regulador	1	1	1	1	1	1
TI como inovação	1	1	1	1	1	1
<b>Total</b>	<b>8</b>	<b>7</b>	<b>8</b>	<b>7</b>	<b>8</b>	<b>9</b>

Fonte: Adaptado e completado a partir de Carvalho (2007:10), XVIII Governo (2009) e XIX Governo (s.a.)

## Anexo C – Enquadramento teórico das Redes Sociais no Setor Público

### Redes sociais e suas características

De forma simples, “uma rede é um conjunto de nós interligados” (Castells, 2009:1), podendo uma *rede social* ser definida como um conjunto de (poucos ou muitos) *atores* (também designados por pontos, nós ou agentes) que estabelecem *relações* (ou laços) entre si, as quais podem assumir um ou mais tipos entre cada par de atores (Hanneman e Riddle, 2005). Para Borgatti, Everett e Johnson (2013), as redes em si mesmas são uma forma de pensar acerca dos sistemas sociais, a qual permite focar a atenção nas relações que se estabelecem entre as entidades que fazem o sistema, os seus atores. Neste contexto social, Castells (2009:127) distingue *comunidades* de *redes*, explicitando que enquanto as primeiras se baseiam na partilha de valores e da própria organização social, as segundas “são construídas pelas escolhas e estratégias dos atores sociais, sejam eles indivíduos, famílias ou grupos sociais”.

Castells (2009) destaca que as redes são inerentemente flexíveis e adaptáveis, características críticas para sobreviver e prosperar num ambiente em rápida mudança, o que lhes confere grandes vantagens enquanto ferramentas de organização e as faz proliferar em todos os domínios da economia e da sociedade, suplantando em termos de concorrência e desempenho as corporações organizadas verticalmente e as burocracias centralizadas. No entanto, apesar das suas vantagens em termos de flexibilidade, as redes, para além de uma certa dimensão e complexidade, demonstram dificuldade em coordenar funções, em focar os recursos em objetivos específicos ou em realizar uma determinada tarefa.

A *análise de redes sociais* centra-se nas relações que se estabelecem entre os diversos atores que fazem parte da rede e não naqueles individualmente, ou seja, trata-se de uma *análise relacional* dos fenómenos sociais, que se foca nos atores em função das suas relações de pertença (Hanneman e Riddle, 2005; Pereira, 2013), ou dito de forma mais sintética: “*Network analysis is about structure and position*” (Borgatti, Everett e Johnson, 2013:10). As *populações* que os analistas de rede estudam podem ser muito diversas, embora quando se fala em redes sociais se espere que os atores (nós) sejam agentes ativos, desde indivíduos a diferentes tipos de coletividades, como equipas desportivas, empresas, cidades ou países (Hanneman e Riddle, 2005; Borgatti, Everett e Johnson, 2013). Em qualquer dos casos possíveis, os elementos da população a ser estudada são definidos por caírem dentro de alguma *fronteira*, sendo que esta pode ser de dois tipos principais: 1) imposta ou criada pelos próprios atores (rede apriorística - população que é conhecida, a priori, por ser uma rede); 2) definida segundo critérios analíticos (rede agregada ou intuída pelo investigador) (Hanneman e Riddle, 2005; Pereira, 2013).

De acordo com Borgatti, Everett e Johnson (2013), é possível distinguir três *níveis de análise* de rede: a díade, o nó e a rede. Ao nível da díade são estudadas as relações de pares entre os atores, sendo que a maioria das propriedades dos nós ao nível da rede são agregações de medições realizadas ao nível da díade. Ao nível da rede interessa identificar o que a caracteriza como um todo. Em quaisquer dos níveis de análise os atores podem ser indivíduos ou coletividades. Os mesmos

autores explicitam que as relações entre os atores podem ser de muitos tipos diferentes e consoante o tipo assim se estabelece a rede correspondente.

Os *tipos de relações* estabelecidas podem dividir-se em dois grandes grupos: os estados relacionais e os eventos relacionais. Os estados relacionais referem-se a relações continuamente persistentes (durante o tempo em que existirem) entre os nós, enquanto os eventos relacionais se reportam a acontecimentos discretos<sup>79</sup>, contáveis e sem continuidade no tempo (Borgatti, Everett e Johnson, 2013). Os *estados relacionais* podem-se distinguir entre similaridades, papéis relacionais e conhecimento relacional. As similaridades dizem respeito aos fenómenos relacionais que não constituindo exatamente laços sociais podem ser tratados como tal metodologicamente, sendo vistos frequentemente tanto como antecedentes como consequências desses laços (v.g. proximidade geográfica pode conduzir a mais interações). A categoria dos papéis relacionais inclui os laços que têm maior permanência nas relações humanas, os quais apresentam sempre reciprocidade entre pares de atores (v.g. estudante e professor). O conhecimento relacional refere-se aos pensamentos e sentimentos que os indivíduos têm acerca uns dos outros (Borgatti, Everett e Johnson, 2013).

Quadro C.1. Taxinomia dos tipos de relações em redes sociais.

<b>Estados Relacionais</b>	Similaridades	Localização Participação Atributo
	Papéis relacionais	Parentesco Outro papel
	Conhecimento relacional	Afetivo Perceptual
<b>Eventos Relacionais</b>	Interações Fluxos	

Fonte: Adaptado de Borgatti, Everett e Johnson (2013:4).

Por seu lado, os *eventos relacionais* podem assumir duas vertentes: interações e fluxos. As interações são comportamentos para com os outros e frequentemente observáveis por terceiros, enquanto os fluxos são os resultados das interações, as quais constituem o meio que permite que “as coisas fluam” (Borgatti, Everett e Johnson, 2013:4).

Hanneman e Riddle (2005) observam que quando se recolhem dados sobre uma determinada rede se está usualmente a selecionar, ou a definir amostras, de entre o conjunto de relações que podem ser medidas. Nesse sentido, podem ser utilizadas estratégias diversas para decidir como devem ser recolhidas as medições nas relações entre um dado conjunto de atores ou nós. Num dos lados do espectro estão os métodos designados de “*full network*”, que permitem obter o máximo de informação, mas cuja recolha de dados se pode tornar muito onerosa e difícil de executar, além de poder ser difícil de generalizar. No outro extremo encontram-se os métodos que se assemelham aos que são usados na pesquisa convencional por inquérito, os quais levam à obtenção de menos informação sobre a estrutura da rede, mas são frequentemente menos onerosos, e permitem com frequência uma generalização mais fácil das observações da amostra para uma população mais

<sup>79</sup> No sentido matemático do termo.

alargada. De qualquer modo estes autores afirmam que “*There is no one ‘right’ method for all research questions and problems*” (Hanneman e Riddle, 2005:7).

### Redes organizacionais no setor público

Os gestores públicos têm que se confrontar com o desafio de gerir não só dentro das organizações como também transversalmente a várias organizações e instituições através de arranjos em rede (Agranoff, 2007 e McGuire, 2002 citados por Provan e Lemaire, 2012), o que envolve desenvolver fundamentalmente um novo entendimento do que é gerir (Provan e Lemaire, 2012). Quando as organizações formam laços de rede beneficiam das vantagens do capital social (Provan e Lemaire, 2012), conceito baseado nos atributos da relação entre indivíduos (Adler e Kwon, 2002 citados por Provan e Lemaire, 2012), tendo um efeito positivo na família e na comunidade na ajuda à formação do capital humano e podendo assumir três formas: obrigações e expectativas, canais de informação e normas sociais (Coleman, 1988).

A *análise egocêntrica* de redes foca-se no ator individual (pessoa ou organização), sendo que, como afirmam Provan e Lemaire (2012), a abordagem egocêntrica diádica é a perspetiva dominante na literatura relativa à teoria organizacional e estratégia das relações em rede, uma vez que esta investigação está predominantemente relacionada com o setor privado. Embora as organizações do setor público não sejam imunes ao auto interesse, é importante ter em consideração a ação coletiva, pelo que uma abordagem macro que se foque em “redes ‘integradas’ orientadas para objetivos”, permite verificar em que medida as organizações estão a trabalhar umas com as outras para atingir um objetivo comum (Provan e Lemaire, 2012:639). De acordo com Provan, Fish e Sydow (2007:482), as *redes integradas* referem-se a “um grupo de três ou mais organizações ligadas de forma a facilitar a realização de um objetivo comum”. Como explicam Provan e Lemaire (2012), isto significa não só examinar os laços diádicos bilaterais, mas também as relações multilaterais que definem a rede integral e que são essenciais para atingir um resultado coletivo, pelo que este tipo de redes são críticas para resolver muitos dos problemas e questões com que os gestores públicos se confrontam.

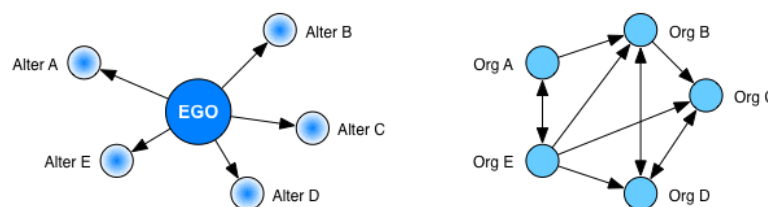


Figura C.1. Abordagens Egocêntrica versus Rede Integral.

Fonte: Adaptado de Provan e Lemaire (2012:639).

Provan e Lemaire (2012:640) explicitam que as “redes integradas são compostas por muitos conjuntos sobrepostos de relações diádicas que coletivamente compõem a rede completa, tornando essencial considerar tanto os aspetos micro como os mais macro das redes públicas”. Um dos conceitos relacionados e com interesse para este tipo de redes é o de *governança colaborativa* que vai para além da mera colaboração entre organizações pela inclusão de atores governamentais como uma



componente chave, principalmente como o meio de obter direção, controlo e coordenação da ação coletiva entre as agências governamentais e os grupos e organizações não-públicos (Lynn, Heinrich e Hill, 2000 citados por Provan e Lemaire, 2012).

Como seria de esperar, existem alguns *desafios* significativos em trabalhar num contexto de rede integral, na qual múltiplas organizações tentam trabalhar coletivamente para um objetivo comum, sendo que os desafios mais importantes identificados por vários académicos em diferentes contextos (Agranoff e McGuire, 2001; Huxham e Vangen, 2005; Weiner e Alexander, 1998 citados por Provan e Lemaire, 2012) incluem os seguintes: (i) diferentes níveis de compromisso para com os objetivos da rede (possível falta de sobreposição com os objetivos da organização); (ii) choque cultural (diversidade cultural pode dificultar a colaboração); (iii) perda de autonomia (dada a interdependência, as decisões de uns afetam a atividade e decisões dos outros); (iv) fadiga de coordenação e custos (tempo e esforço despendidos podem ser consideráveis – adotar uma forma apropriada de governança da rede); (v) *accountability* reduzida (sucessos e fracassos da rede são difíceis de atribuir a alguma organização em particular, aumentando a possibilidade da existência de *free riders*<sup>80</sup>); (vi) complexidade da gestão (necessidade de gerir ao mesmo tempo o mundo interno da organização e o mundo externo da rede em que a organização se encaixa).

Importa acautelar a *eficácia da rede* para que se atinjam os resultados pretendidos. Provan e Lemaire (2012) identificam cinco características necessárias para que as redes sejam eficazes: (i) envolvimento a múltiplos níveis (deve existir envolvimento significativo de múltiplos membros de cada organização na rede, especialmente nas consideradas críticas); (ii) *design*<sup>81</sup> da rede (estrutura desenhada com uma integração seletiva de laços densos com outros níveis de interação mais moderados); (iii) governança adequada (equilíbrio entre necessidade de contratos formais e o papel da confiança); (iv) construir e manter a legitimidade (construir a legitimidade interna e externa da rede em termos de credibilidade e estatuto conferido); (v) estabilidade (adequar ao tipo de tarefa o nível de flexibilidade das relações de modo a obter os seus benefícios e minimizar a consequente instabilidade). Para Provan e Kenis (2008) existem três *formas básicas de governança de redes*: partilhada / participativa; organização líder; e organização administrativa de rede; identificando para cada uma delas os preditores chave da sua eficácia, os quais são apresentados no quadro seguinte.

Quadro C.2. Preditores chave da eficácia das formas de governança de rede.

Formas de governança	Confiança	Número de participantes	Consenso sobre o objetivo	Necessidade de competências ao nível da rede
Governança partilhada	Alta densidade	Poucos	Alto	Baixa
Organização líder	Baixa densidade, altamente centralizada	Número moderado	Moderadamente baixo	Moderada
Organização administrativa de rede (OAR)	Densidade moderada, OAR monitorizada pelos membros	Moderado a muitos	Moderadamente alto	Alta

Fonte: Adaptado de Provan e Kenis (2008:237).

<sup>80</sup> Conceito económico que define o comportamento de um ou mais agentes económicos que beneficiam de recursos, bens ou serviços sem pagar o custo desse benefício.

<sup>81</sup> Respeita tanto à forma como à função. Mais próximo do conceito de projeto, em sentido lato.

Por último, Provan e Milward (2001) salientam que é crítico *avaliar a eficácia da rede* para entender se as redes, e a forma de organização em rede, são eficazes a fornecer os serviços necessários aos membros da comunidade. Essa avaliação deve ser feita em três níveis de análise: comunidade, rede, organização/participante; e inclui a verificação das relações entre as estruturas da rede interorganizacional e as suas atividades e a medição da sua eficácia. É provável que a eficácia final da rede resulte da interação entre esses três níveis de análise (Provan e Milward, 2001).



## Luísa Maria Fernandes Duarte Mano

📍 Praceta D. Leonor Teles, n.º 7, 2.º Esq., 2605-010 Belas, Portugal

✉ luisa.mano@dgo.pt; Luisa\_Mano@iscte.pt

Sexo Feminino | Data de nascimento 13-02-1970 | Nacionalidade Portuguesa

### EXPERIÊNCIA PROFISSIONAL

16 de Julho de 2014 – Presente

#### Técnica Superior (carreira regime geral)

Direção-Geral do Orçamento

Direção de Serviços de Apoio Funcional aos Sistemas Orçamentais

Divisão do Sistema Central de Informação Contabilística

- Trabalhos no âmbito do sistema contabilístico RIGORE Central.

Setor de atividade Administração Pública – Administração Central

1 de Janeiro de 2013 –  
15 de Julho de 2014

#### Chefe de Divisão

Direção-Geral do Orçamento

Gabinete de Estudos do Processo Orçamental

Divisão de Normalização de Processos e Planeamento

- Participação em diversos grupos de trabalho;
- Participação na elaboração de Planos e Relatórios de Atividades;
- Acompanhamento da execução do QUAR;
- Proposta de melhoria do processo de planeamento e acompanhamento do desenvolvimento da ferramenta informática de apoio associada;
- Trabalhos no âmbito da normalização de processos e procedimentos.

Setor de atividade Administração Pública – Administração Central

1 de Julho de 2010 –  
31 de Dezembro de 2012

#### Chefe de Divisão

Direção-Geral do Orçamento

Gabinete da Diretora-Geral

Divisão de Serviços de Apoio ao Planeamento e Controlo

- Participação em diversos grupos de trabalho;
- Participação em reuniões “Fiscal-Structural” dos Exames Regulares e em reuniões “Technical Assistance” da Troica, no âmbito do cumprimento do PAEF;
- Apoio às reuniões de Secretários de Estado relativas ao processo de acompanhamento da execução orçamental;
- Elaboração do Manual de Procedimentos da Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso (LCPA), no âmbito de grupo de trabalho constituído para o efeito;
- Participação em apresentações e reuniões e na definição de requisitos das novas aplicações informáticas no âmbito da LCPA;
- Participação na elaboração de Planos e Relatórios de Atividades;
- Acompanhamento da execução do QUAR.

Setor de atividade Administração Pública – Administração Central

17 de Setembro de 2009 –  
30 de Junho de 2010

**Técnica Superior** (carreira regime geral)

Direção-Geral do Orçamento

Gabinete do Diretor-Geral

- Apoio à Direção nos trabalhos de planeamento e de preparação da proposta de OE-2010;
- Coordenação e apoio aos trabalhos relativos à elaboração do Manual de Procedimentos das unidades orgânicas;
- Participação na elaboração de Planos e Relatórios de Atividades;
- Acompanhamento da execução do QUAR;
- Outros trabalhos solicitados pela Direção.

**Setor de atividade** Administração Pública – Administração Central

1 de Fevereiro 2008 –  
16 de Setembro de 2009

**Técnica Superior** (carreira regime geral, a partir de 01-01-2009)**Assessora de Orçamento e Conta** (carreira regime especial, a partir de 10-10-2008)**Técnica Superior de Orçamento e Conta Especialista** (carreira regime especial)

Direção-Geral do Orçamento

Gabinete do Diretor-Geral / Gabinete do Ministro das Finanças

Membro do Grupo de Trabalho para a Implementação Piloto da Orçamentação por Programas (GTIPOP), criado “no âmbito da concretização de um modelo de orçamentação por programas, com o objectivo específico de preparar os programas piloto que constarão do orçamento do Estado para 2009”.

- Definição e monitorização dos Pilotos do OE-2009, em colaboração com os Coordenadores dos mesmos;
- Elaboração de diversos documentos para os gabinetes do Ministro de Estado e das Finanças e do Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, destacando-se os relatórios relativos aos Pilotos para a Orçamentação por Programas (OP), o Guião da OP (em português e inglês), artigos sobre a OP e a apresentação “Programme Budgeting. For a performance-informed public management”, no âmbito da visita a Portugal, entre 20 e 24/04/2009, de uma delegação polaca de “high-ranked senior officials” do Ministério das Finanças Polaco, organizada pelo European Institute of Public Administration (EIPA);
- Participação na tradução do documento “OECD Review of Budgeting in Portugal”.

**Setor de atividade** Administração Pública – Administração Central

31 de Janeiro de 2008 –  
1 de Abril de 2007

**Técnica Superior de Orçamento e Conta Especialista** (carreira regime especial)

Direção-Geral do Orçamento

Direção de Serviços do PIDDAC

- Trabalhos no âmbito da proposta de OE-2008;
- Membro da equipa do Projeto de levantamento dos requisitos funcionais do SIPIDDAC, com vista ao redesenho dos processos existentes e ao desenvolvimento de uma nova aplicação informática (Projeto SIPIDDAC);
- Membro da equipa da DGO no projeto para “Redesenho e caracterização detalhada de processos para posterior implementação de um sistema de gestão documental”, em estreita colaboração com a equipa de projeto da Deloitte.

**Setor de atividade** Administração Pública – Administração Central

14 de Setembro de 2000 –  
31 de Março de 2007

**Técnica Superior de Orçamento e Conta Especialista** (carreira regime especial, a partir de 28-04-2003)

**Técnica Superior de Orçamento e Conta Principal** (carreira regime especial, a partir de 26-10-1999)

Direção-Geral do Orçamento

Direção de Serviços de Auditoria

- Coordenação de equipas de auditoria (2001-2005);
- Membro de equipas de auditoria;
- Participação nos trabalhos da Comissão para a Reavaliação dos Institutos Públicos (CRIP);
- Colaboração na elaboração do Manual de Auditoria da DGO e do Manual de Procedimentos Internos da DGO;
- Colaboração na estruturação e manutenção da Colectânea de Legislação da DGO (disponível na Intranet);
- Definição da estrutura e regras do Arquivo Digital de Auditoria da área de rede da DGO.

**Setor de atividade** Administração Pública – Administração Central

18 de Agosto de 1997 –  
13 de Setembro de 2000\*

**Assessora**

Requisitada à Direção-Geral da Contabilidade Pública / Direção-Geral do Orçamento (a partir de

06-11-1998)

Gabinetes dos Secretários de Estado da Administração Interna (SEAI) e Adjunto do Ministro da Administração Interna (SEAMAI), no Ministério da Administração Interna

- Assessoria na área financeira, com preparação de fundamentação para os despachos governamentais;
- Acompanhamento de diversos dossiers com implicações orçamentais, nomeadamente na área do PIDDAC.

\* Durante este período, nomeada **Técnica Superior de 1.ª Classe** (carreira regime geral), com efeitos a 04-06-1999.

**Setor de atividade** Administração Pública – Administração Central

4 de Dezembro de 1995 –  
17 de Agosto de 1997

**Técnica Superior de 2.ª Classe** (carreira regime geral, a partir de 20-01-1997)

Direção-Geral da Contabilidade Pública

5.ª Delegação da DGCP (junto do Ministério da Justiça)

- Acompanhamento de vários serviços do Ministério da Justiça;
- Estágio (04-12-1995 a 19-01-1997).

**Setor de atividade** Administração Pública – Administração Central

1994 – 1995

**Profissional liberal**

FORMEDIA-Criação e Desenvolvimento de Empresas, SA.

- Revisão de texto, criação e acabamento gráficos de manuais de gestão, no âmbito de programas comunitários.

**Setor de atividade** Atividade privada

1987

**Estágio de Verão**

Potucel, SA.

- Estágio na Direção Financeira, durante o mês de agosto.

**Setor de atividade** Atividade privada

## EDUCAÇÃO E FORMAÇÃO

- 2012 – 2014 **Mestrado em Administração Pública** (em curso)  
Mestranda no ISCTE-IUL – Instituto Universitário de Lisboa (2.º ano). Média 1.º ano: 17,5 valores; média 2.º ano/1.º semestre: 19 valores (certidões de aproveitamento do ISCTE-IUL).
- 2001 **FORGEP – Programa de Formação em Gestão Pública**  
INA – Instituto Nacional de Administração, Formação obrigatória para o desempenho de cargos de direção intermédia, duração de 3 meses, média final de 17,6 valores.
- 2001 – 2002 **Pós-Graduação em Sistemas de Informação**  
Instituto Superior Técnico (IST), instalações do Instituto de Engenharia de Sistemas e Computadores (INESC), Departamento de Engenharia Informática (DEI) do IST, Programa de Pós-Graduação em Engenharia Informática, média final de 15 valores.
- 1988 – 1994 **Licenciatura em Administração e Gestão de Empresas** (pré-Bolonha)  
Universidade Católica Portuguesa, Faculdade de Ciências Económicas e Empresariais, Lisboa, média final de 13 valores.
- 1994 – 2014 **Formação Profissional**  
Formação interna e externa à Direção-Geral do Orçamento
- **Orçamental e contabilística:** “Formação Introdutória ao Plano Oficial da Contabilidade Pública (POCP)”, 2011, 16 horas; “O Projeto RIGORE (POCP) e a Gestão da Mudança”, 2006, 12 horas; “O PIDDAC e a Plurianualidade da Despesa Pública”, 2006, 15 horas; “Gestão Orçamental Pública”, 2005, 15 horas; “A Análise das Demonstrações Financeiras Elaboradas em POCP”, 2004, 12 horas; “Apresentação das Demonstrações Financeiras”, 2003, 15 horas; “Aspectos Teórico-Práticos do Plano Oficial de Contabilidade Pública”, 2003, 30 horas; “Demonstrações Contabilísticas do POCP – Int. e Análise de Gestão”, 2001, 14 horas; “Regime de Realização de Despesas Públicas”, 1999, 18 horas.
  - **Financeira:** “Finanças Públicas”, 2006, 17:30 horas; “Euro”, 2001, 6 horas.
  - **Gestão e administração:** Workshop Participativo “Indicadores e Escalas de Desempenho de Sustentabilidade no Setor Público”, 2014, 4 horas; Debate “Entre Eros e Thanatos: a Ambidestria nos Serviços Públicos”, 2014, 2 horas; “Gestão de Projetos utilizando o Microsoft Project Server”, 2013, 21 horas; “Fundamentos em Gestão de Projetos”, 2013, 21 horas; “Balanced Scorecard”, 2007, 15 horas.
  - **Auditoria:** Conferência “Como adaptar os mecanismos de Auditoria Interna na Função Pública”, 2000; “Auditoria interna”, 1997, 30 horas.
  - **Jurídica:** “Alterações à LEO”, 2012, 9 horas; Workshop “O Novo Regime de Vinculação de Carreiras e de Remunerações”, 2009, 7 horas; “O Código do Trabalho aplicado à Administração Pública”, 2006, 15 horas; Workshop “O Impacto dos Diplomas da Reforma da Administração Pública a nível interno e na missão da DGO”, 2004, 12 horas.
  - **Informática:** “Sistema de Gestão de Receitas (SGR)”, 2013, 6 horas; “BIORC-Sistema de Suporte à Análise Orçamental (avanzado)”, 2012, 20 horas; “Sharepoint 2010”, 2012, 17:30 horas; “Excel 2007 – Utilização Avanzada”, 2010, 18 horas; “Sistema de Registo de Assiduidade e de Férias”, 2009, 3 horas; “SGD-Sistema de Gestão Documental”, 2008, 10:30 horas; “Oracle Discoverer (ambiente WEB) na vertente SIGO-SCC”, 2007, 30 horas; “OfficeWorks.net”, 2004, 3 horas; “MAPPER-Comandos Manuais”, 1996, 30 horas.
  - **Línguas (inglês):** “Inglês - Nível 2/3 - Prática de Conversação”, 2010, 30 horas; “Inglês para apresentações”, 2007, 40 horas; “Business English”, 1994, 45 horas.
  - **Comportamental:** Workshop “Sensibilização em Evacuação de Edifícios”, 2012, 2:30 horas; “Desenvolvimento da Liderança” + “Workshop – Feedback 180º”, 2011, 28+14 horas; “Trabalho em Equipa”, 2010, 14 horas; Jornadas “Networking na Administração Pública”, 2010; “Gestão do Tempo e Prioridades”, 2009, 14 horas; “Técnicas de Expressão Escrita”, 2009, 14 horas; “Melhorar a Produtividade das Pessoas pela Assertividade”, 2009, 14 horas; “Liderança e Gestão Efectiva das Pessoas”, 2008, 14 horas.
  - **Ações de formação multidisciplinar para acesso a categoria superior:** Categoria de assessor de orçamento e conta, 2006, 36 horas, média final de 15,3 valores; Categoria de técnico superior de orçamento e conta especialista, 2002, 90 horas, média final de 15,4 valores.

## COMPETÊNCIAS PESSOAIS

Língua materna Português

Outras línguas

	COMPREENDER		FALAR		ESCREVER
	Compreensão oral	Leitura	Interacção oral	Produção oral	
Inglês	C2	C2	B2	B2	C1
Francês	B2	B2	B1	B1	B1

Níveis: A1/2: Utilizador básico - B1/2 utilizador independente - C1/2: utilizador avançado  
 Quadro Europeu Comum de Referência para as Línguas

Competências de comunicação

Boa capacidade de comunicação.

- Adquirida através da experiência profissional e demonstrada em entrevistas profissionais, reuniões de trabalho e ações de formação ministradas (ver “Informação adicional”).

Competências de organização

Capacidade de organização elevada, reconhecida a nível pessoal, profissional e académico. Boa capacidade de liderança, desenvolvida e demonstrada enquanto coordenadora de equipas de auditoria, coordenadora de grupos de trabalho e chefe de divisão.

Competências informáticas

Facilidade de utilização das tecnologias. Domínio de diversas ferramentas informáticas.

- **Sistemas operativos:** MS Windows, Mac OS X.
- **Aplicações escritório:** MS Word, MS Excel, MS Powerpoint, MS Project.
- **Correio eletrónico:** Outlook, Exchange, Gmail, Thunderbird, Postbox.
- **Navegação Web:** Internet Explorer, Firefox, Google Chrome, Opera, Safari.
- **Plataforma colaborativa:** SharePoint 2010.
- **Diagramas e mapas mentais:** MS Visio, Freemind / Freeplane, Visual Understanding Environment (VUE), iMindMap, Xmind, MindMapple.
- **Ficheiros PDF:** Adobe Acrobat Professional, PDF-XChange Viewer.
- **Tablet:** Aplicações Android e iOS.

Carta de Condução

Automóveis ligeiros  
 ▪ Categoria B

INFORMAÇÃO ADICIONAL

Publicações

“Contabilidade Pública – Informação para a decisão”, artigo individual publicado na revista “Interface Administração Pública”, n.º 163, Edição 53, maio 2010.

“O papel da Orçamentação por Programas para a gestão de recursos na Administração Pública”, artigo conjunto, em colaboração com Ana Rangel e Joaquim Sarmiento, publicado na revista “Interface Administração Pública”, n.º 157, Edição 47, maio 2009.

Formação

Ação de formação em “Gestão Orçamental e Contabilidade Pública no âmbito do PICATFin”, relativa ao “Módulo 8-Orçamentação por Programas”, ministrada na DGO em 08-07-2010, com a duração de 3 horas, para formandos de Moçambique e São Tomé e Príncipe.

Ações da “Formação Inicial para Técnicos Superiores Estagiários”, relativa ao “Módulo 7- Processos de trabalho na DGO”, ministradas na DGO em 14-09-2010 e 11-11-2010, com a duração de 3 horas cada.

Seminários

Moderadora nas Jornadas AP, organizadas pelo Grupo Algébrica (Interface - Administração Pública), com o tema “O Futuro da Contabilidade Patrimonial na AP”, realizadas no Hotel Olissipo Oriente (Parque das Nações), em 30-03-2010.

Distinções e Prémios

Prémio de Excelência Académica – melhor nota do 1.º ano do Mestrado em Administração Pública (17,5), no ano letivo 2012/2013. Prémio recebido em sessão solene no dia 20-12-2013.