

Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

A influência do movimento de reforma no perfil  
dos dirigentes intermédios  
dos organismos da Administração Central do Estado  
O caso do Ministério do Mar

Maria do Rosário Rodrigues Barros e Silva Amaro Baptista

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

Orientador:  
Doutor João Salis Gomes, professor auxiliar,

ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa

Coorientadora:  
Doutora Ana de Saint Maurice, professora auxiliar,

ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa

setembro, 2018



Para Rui Manuel Marques Amaro Baptista

“(...) uma reforma possível e aplicável é melhor do que uma reforma ideal ou desejável, e uma reforma gradual e parcelar mais adequada do que uma reforma integral e imediata, mas inexecutável no tempo e no espaço.”

Mozzicafreddo, 2001:2

## **Agradecimentos**

Quero agradecer a todos aqueles que contribuíram para a realização deste trabalho de projeto.

Ao meu orientador, Doutor João Salis Gomes pela competência, disponibilidade para discutir as várias fases do trabalho, e generosidade revelada ao longo de todo o mestrado. À minha coorientadora, a Doutora Ana de Saint-Maurice pela competência científica e acompanhamento, assim bem como pela sinceridade, crítica construtiva e sugestões relevantes feitas durante a sua orientação.

Aos meus colegas de mestrado que comigo partilharam este percurso académico, pelo convívio saudável, pela entajuda e simpatia.

À minha família pela compreensão e pelo apoio constante ao longo de todo este meu percurso académico, em particular ao meu marido o primeiro entusiasta e apoiante deste projeto.

Muito obrigada.

## **Resumo**

A Administração Pública tem sofrido importantes transformações na sua organização e funcionamento ao longo dos últimos anos. Fatores internos e sobretudo externos têm moldado a sua atuação enquanto palco da implementação das orientações políticas do poder executivo. Os diferentes processos de reforma administrativa surgem com a necessidade do Estado dar resposta às constantes alterações das sociedades, na procura de melhoria na prestação dos serviços públicos e do ideal de cidadania, num movimento de crescente globalização onde as organizações assumem maior complexidade.

A reforma administrativa em Portugal pode ser considerada um acontecimento recente, e deve-se ao efeito cumulativo de dois fenómenos: a rutura política e social de 1974, que abriu caminho para o regime democrático, e a adesão à CEE em 1986. Na década de 80 assistiu-se a uma mudança nas opções e orientações governativas, em linha com os movimentos reformadores implementados noutros países. A implementação dos princípios associados à Nova Gestão Pública, está na ordem do dia dos programas dos vários governos constitucionais, com o objetivo de capacitar a Administração Pública com um conjunto de ferramentas que a tornem mais eficiente, transparente e autónoma, refletindo uma visão do Estado como um entre outros atores. O setor público que tradicionalmente tem uma maior resistência às dinâmicas de mudança do que o setor privado, terá necessariamente de se modernizar e flexibilizar.

A reestruturação da Função Pública, fundamentada numa nova abordagem do papel do Estado e na sua relação com os restantes atores, políticos, económicos e sociais, teve como consequências imediatas a redução do número dos seus trabalhadores, das suas chefias e dos organismos, através de processos de extinção e fusão, e na adoção de novos mecanismos de prestação de serviços.

O estudo a seguir apresentado, partindo da realidade documentada antes de 2006, pretende estabelecer em que medida as políticas de reforma administrativa associadas aos diferentes governos constitucionais, influenciaram o perfil dos dirigentes intermédios dos organismos sob a direção do Ministério do Mar, pertencentes à administração central do Estado, em especial, no que se refere a idade, género, habilitações, grau de formação académica, formação profissional específica e formação de base. Neste intuito, criou-se uma base de dados assente nas publicações, em Diário da República, das nomeações ao abrigo da Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro, para cargos de dirigente intermédio, compreendendo o período entre 2006 e 2017.

**Palavras Chave:** reforma administrativa, administração pública, dirigentes públicos, governo.

## **Abstrat**

The Public Administration has undergone important transformations in their organisation and operation over the past few years. Internal and especially external factors have shaped the performance towards the implementation of the policy guidelines of the Executive. The different processes of administrative reform emerge with the need of the State to respond to the constant changes in societies, in a regular search for improvement in the provision of public services and the ideal of citizenship, in a movement of increasing globalization where the processes assume greater complexity.

The administrative reform in Portugal can be considered a recent development, and due to the cumulative effect of two phenomena: the political and social break of 1974, which cemented the way for democratic rule, and the entrance to the EEC in 1986. The 80s saw a change in the options and governance guidelines, in line with the reformers implemented in other countries. The implementation of the principles associated with the new public management, is on the agenda of the programs of various constitutional Governments, with the goal of empowering the Public Administration of a set of tools that make it more efficient, transparent and autonomous, reflecting a vision of the State as one among other actors. The public sector that traditionally has a higher resistance to change dynamics than the private sector, will necessarily, need to modernize and gain flexibility.

The restructuring of the civil service, based on a new approach of the role of the State and in their relationship with the other actors, political, economic and social, had as its immediate consequences reducing the number of its workers, their supervisors and the reduction of organisms, through processes of extinction and fusion on going.

The study below, starting from the reality documented before 2006, intends to establish common indicators that supported a greater or lesser extent in relation to administrative reform policies, associated with different constitutional Governments, influenced the profile of middle managers of agencies, under the direction of the Ministry of the Sea, belonging to the central administration of the State, in particular with regard to age, gender, qualifications, degree of education, vocational training specifics and formation of base. To this end, was created a database based on nominations under the law n.º 2/2004, January 15, to positions of middle managers of agencies, between 2006 and 2017, published in *Diário da República*.

**Key words:** administrative reform, public administration, public leaders, government.

## **Índice**

INTRODUÇÃO	1
<b>CAPÍTULO I</b>	
MODELOS DE ESTADO E DE GESTÃO PÚBLICA	3
<b>CAPÍTULO II</b>	
A REFORMA ADMINISTRATIVA POSSIVEL	
1. As reformas administrativas em Portugal	23
1.1. A reforma administrativa após 2000	33
1.1.1. O Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado	43
1.1.2. O Plano de Redução e Melhoria da Administração Central do Estado	46
<b>CAPÍTULO III</b>	
QUE PERFIL PARA OS DIRIGENTES INTERMÉDIOS	
OS ORGANISMOS DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL DO MINISTÉRIO DO MAR	53
1. Enquadramento metodológico	55
2. Caracterização dos dirigentes até 2005	57
3. Caracterização dos dados e análise dos resultados	59
3.1. Género	60
3.2. Idade	65
3.3. Habilitação Literária	67
3.4. Domínio científico e técnico da licenciatura	69
3.5. Formação específica	69
CONCLUSÕES	73
Bibliografia	79
Fontes	84
Anexos	
Anexo A. Governos constitucionais portugueses no período 2002 a 2017	I
Anexo B. Organismos do Ministério do Mar	II
Curriculum Vitae	III



## Índice de Quadros

<b>Quadro 2.1.</b> Os organismos criados durante a segunda fase de reforma administrativa (1974-1981)	24
<b>Quadro 2.2.</b> Linhas de ação do Secretariado para a Modernização Administrativa	27
<b>Quadro 2.3.</b> Temas dos programas de Governo	32
<b>Quadro 2.4.</b> Eixos prioritários - Resolução do Conselho de Ministros n.º 95/2003	33
<b>Quadro 2.5.</b> Principais reformas da administração central do Estado	36
<b>Quadro 2.6.</b> XIX Governo Constitucional: Áreas de atuação na Administração Pública	39
<b>Quadro 2.7.</b> Racionalização de serviços no âmbito das medidas do PRACE	43
<b>Quadro 2.8.</b> Estruturas da Administração Central do Estado	45
<b>Quadro 2.9.</b> Redução dos cargos dirigentes	46
<b>Quadro 3.1.</b> Género dos nomeados; valores absolutos e percentagem	58
<b>Quadro 3.2.</b> Género dos nomeados nos períodos de cada governo constitucional (do XVII ao XXI); valores absolutos e percentagem	61
<b>Quadro 3.3.</b> Género dos nomeados em cargos de direção intermédia de 1º e 2º grau; valores absolutos e percentagem	61
<b>Quadro 3.4.</b> Género dos nomeados em cargos de direção intermédia de 1º e 2º grau nos organismos; percentagem	62
<b>Quadro 3.5.</b> Género dos nomeados em cada um dos graus académicos de nível superior; valores absolutos e percentagem	66
<b>Quadro 3.6.</b> Género dos nomeados em cada uma das formações específicas; valores absolutos e percentagem	68

## Índice de Figuras

<b>Figura 3.1.</b> Caracterização dos dirigentes até 2005	56
<b>Figura 3.2.</b> Género dos nomeados de 2007 a 2017; percentagem	59
<b>Figura 3.3.</b> Género dos nomeados em cada organismo; percentagem	60
<b>Figura 3.4.</b> Género dos nomeados em cargos de direção intermédia de 1º e 2º grau nos períodos de cada governo constitucional (do XVII ao XXI); percentagem	62

<b>Figura 3.5.</b> Género dos nomeados entre as classes de idade, no momento da nomeação;	
Percentagem	63
<b>Figura 3.6.</b> Idade média no ano da nomeação, entre géneros dos nomeados de 2007 a 2017	64
<b>Figura 3.7.</b> Género dos nomeados entre as classes de idade, no momento da nomeação, em cada organismo; percentagem	65
<b>Figura 3.8.</b> Grau académico dos nomeados nos períodos dos governos constitucionais;	
Percentagem	66
<b>Figura 3.9.</b> Género dos nomeados em cada domínio científico e técnico (1 dígito);	
Percentagem	67
<b>Figura 3.10.</b> Formação específica entre os nomeados de 1º e 2º grau dos cargos de direção intermédia; percentagem	69

## **Glossário de siglas**

CADAP - Curso de Alta Direção em Administração Pública

CAGEP - Curso Avançado em Gestão Pública

CEAGP - Curso de Estudos Avançados em Gestão Pública

CEE - Comunidade Económica Europeia

CRP - Constituição da República Portuguesa

DGAEP - Direção Geral de Administração e Emprego Público

DGPM - Direção Geral de Políticas do Mar

DGRM - Direção Geral de Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos

EPD - Estatuto do Pessoal Dirigente

EUA - Estados Unidos da América

FORGEP - Programa de Formação em Gestão Pública

GOP - Grandes Opções do Plano

GPP - Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral

IFAP - Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, IP

INA - Instituto Nacional de Administração

INE - Instituto Nacional de Estatística

LTFP - Lei de Trabalho em Funções Públicas

OBSEP - Observatório do Emprego Público

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

ONU - Organização das Nações Unidas

PRACE - Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado

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

NPM - New Public Management

NPS - New Public Service

RCM - Resolução do Conselho de Ministros

UE - União Europeia



## INTRODUÇÃO

Não sendo estática, a Administração Pública transforma-se condicionada pelo contexto histórico, pela complexidade social e de acordo com as ideologias associadas aos valores a promover na vida em sociedade. As reformas administrativas produziram no passado e continuam a produzir, um grande impacto na gestão das organizações e dos recursos humanos, nomeadamente, no que respeita à aplicação de medidas e de novos instrumentos, que decorrem do conhecimento e crítica da realidade, e permitem reorganizar ou extinguir organismos, ou manter e modificar sistemas de recrutamento e promoção dos seus trabalhadores (Freitas do Amaral, 2014: 178).

A ONU define a reforma administrativa como o uso da autoridade e influência para aplicar novas medidas a um sistema administrativo de forma a mudar as suas metas, estruturas e procedimentos com o objetivo de atingir fins de desenvolvimento.

Este trabalho de projeto propõe uma abordagem às reformas administrativas realizadas em Portugal, decorrentes do NPM e da cultura de serviço público, a par das tendências ideológicas e das políticas implementadas pelos países da OCDE, e em que medida as linhas estratégicas adotadas pelos diferentes governos constitucionais providenciaram uma mudança no perfil dos dirigentes intermédios, com a escolha daqueles dotados de melhores competências e experiência para o exercício do cargo.

Nesta senda, e tendo como ponto de partida os estudos estatísticos efetuados pela DGAEP e pelo INA, relativos ao perfil do pessoal dirigente da Administração Pública entre 1996 e 2005, este trabalho pretende dar resposta às seguintes questões:

- Existe uma uniformidade no perfil dos dirigentes ao longo dos XV, XVII, XIX e XXI governos constitucionais;
- Qual o perfil dos dirigentes intermédios, nomeados desde 2006 até 2017, nos diferentes organismos em análise pertencentes ao Ministério do Mar.

Para o efeito consideraram-se os organismos pertencentes à Administração Central do Estado, a saber: a Direção-Geral de Políticas do Mar, a Direção-Geral de Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos, o Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral, as Direções Regionais de Agricultura e Pescas do Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo e Algarve e o Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I.P..

Considerando o tipo de questões formuladas, o trabalho de pesquisa tem duas componentes centrais, a revisão da literatura e a pesquisa e análise documental de artigos científicos, relatórios e outros trabalhos académicos de autores nacionais e internacionais e das publicações em Diário da República, onde foram identificados os dados que tornaram possível a caracterização do perfil dos dirigentes dos referidos organismos.

No cumprimento do objetivo proposto, foi criada uma base de dados no programa/software IBM SPSS Statistics (Versão 23), na qual foram considerados dados referentes às nomeações para cargos dirigentes intermédios de 1.º e 2.º graus, entre janeiro de 2006 e dezembro de 2017, ao abrigo da Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro, a qual aprovou o estatuto do pessoal dirigente dos serviços e organismos da administração central, regional e local do Estado.

O trabalho de projeto desenvolve-se ao longo de três capítulos: no capítulo I, partindo do enquadramento geral dos modelos de Estado e de Gestão Pública, propõe-se o seu encadeamento com os ciclos de reformas administrativas em Portugal, dando-se particular relevo às estratégias reformistas dos XV, XVII, XIX e XXI governos constitucionais, objeto do capítulo II. No capítulo III, a partir dos dados estatísticos recolhidos, género, idade, habilitações, grau de formação académica, formação profissional específica e formação de base, pretende-se, estabelecer o perfil dos dirigentes dos organismos do Ministério do Mar, considerando os períodos de referência dos diferentes governos constitucionais. Por fim, e em conclusão, serão feitas as considerações finais e as ilações a retirar do trabalho realizado.

## **CAPÍTULO I – MODELOS E REFORMAS**

### **Os modelos de Estado e de Gestão Pública**

Na Europa, o modelo clássico de administração remonta à Revolução Francesa, a qual vem estabelecer a igualdade do Homem perante a Lei, a separação dos poderes (legislativo, executivo e judicial) e a separação entre estes e a Administração Pública que se rege pelo princípio da legalidade. Paralelamente a esta separação de funções desenvolve-se o direito administrativo, o qual vem estabelecer um modelo centralizado e organizativo de funcionamento da Administração Pública. A limitação do poder do soberano por via da submissão ao direito traduziu-se no reconhecimento dos direitos do homem e em termos organizativos, na divisão funcional do poder (Gomes, 2010: 362). As estruturas hierarquizadas de funcionários profissionalizados traduziu-se numa ferramenta fundamental contra o Estado Liberal, associado ao triunfo da burguesia e dos seus interesses enquanto classe, a par do liberalismo económico. A transição para o Estado Social, assente no princípio da igualdade perante a Lei, materializado na Constituição, enquanto conjunto de direitos e deveres, que enquadraram as suas atribuições, impõe ao Estado, para as pôr em prática, a necessidade de uma Administração Pública eficiente. Baseado no princípio da separação de poderes, o funcionário faz parte da organização administrativa e esta usa-o como instrumento para a prossecução dos seus fins, que são decididos pelo poder político. “A distinção entre Política e Administração reside no papel de comando do político e no de executor da administração, através dos seus funcionários” (Chevallier, 2002: 50).

A evolução do Estado de direito levará ao aparecimento do Estado social, que sob formas e designações várias, se assume como Estado democrático, quer no plano político, em sentido estrito, com a livre expressão da soberania e na consagração de mecanismos de participação direta dos cidadãos (Gomes, 2010: 364). A progressiva criação de estruturas públicas dirigidas para a satisfação das necessidades da coletividade, associada à ideia de serviço público, e o crescente aumento de funcionários, produziram alterações no relacionamento entre a administração e os seus agentes e abriu a conceção do direito administrativo, com a necessidade de dar resposta a todo um conjunto de realidades diferentes da inicial visão da função administrativa como poder de autoridade.

Quanto maior é o grau de complexidade de um Estado, maior é o grau de controlo exigido e essa realidade influencia a evolução dos seus modelos de gestão.

Nos Estados Unidos da América, Wilson vai influenciar o estudo da Administração Pública baseado na ideia de separação entre a decisão política e a prática administrativa. Nesta dicotomia entre Política e Administração, os funcionários eram nomeados com base na confiança política, de acordo com uma seleção criteriosa na sua admissão, semelhante à praticada no setor privado. No seu artigo “*Study of Administration*”, o autor refere que “a administração é a parte mais visível do Governo, a sua estrutura operativa”, no entanto, defende que a administração deve ficar fora da esfera de influência da política (Wilson, 1887: 187). A sua pretensão era libertar a Administração da relação de clientelismo que frequentemente levava à ocupação de cargos administrativos por políticos, o que na sua opinião, contrariava o seu propósito de eficiência e eficácia. Esta defesa da separação de poderes traduzia-se num equilíbrio de forças do gestor público face ao poder político via profissionalização, o que lhe dava o direito de desempenhar as suas funções de forma independente. Os contributos de Wilson para a automatização da gestão pública foram, sobretudo, na área de atuação do Governo e da Administração que deve ser definida pelo sistema político (Rocha, 2014: 20). Hoje o Estado social e democrático de direito, atravessa uma fase de profundas transformações ligadas aos processos de globalização, de integração supranacional e de fragmentação social (Gomes, 2010: 364)<sup>1</sup>

Já no campo da gestão, a Teoria da Administração Científica, criou um conjunto de procedimentos, através da utilização de métodos científicos, centrados na tentativa de resolução dos problemas verificados nas indústrias. O taylorismo, surgiu em finais do século XIX, caracterizado pela defesa da execução das tarefas através de processos repetitivos, pelo recrutamento com base no mérito e numa estrutura hierarquizada, permitindo no sistema de carreira salvaguardar a neutralidade dos funcionários, escolhidos de acordo com as suas aptidões e que atuavam como “máquinas”. Com efeito, é nas soluções desenvolvidas para resolver os problemas da indústria, baseadas na divisão das tarefas nas suas componentes mais simples e na decisão sobre a melhor maneira de as desempenhar, que surgem as primeiras respostas para os problemas das organizações públicas. Taylor baseou o seu trabalho em

---

<sup>1</sup> Jorge Miranda fala de uma crise ou rutura do Estado social no século XXI, muito por força da crise financeira e das alterações das relações de mercado, hoje estaremos perante um Estado pós-social. O que se assiste em vários países europeus, entre os quais Portugal é uma espécie de *estado de necessidade económico-financeira* que determina a larga redução das prestações sociais (Miranda, 2011: 7-9).



quatro princípios (o princípio do planeamento, o princípio da separação entre a conceção e a execução, o princípio da preparação e o princípio do controlo) e no enfoque na direção, enquanto órgão competente para desenvolver os melhores métodos e processos de trabalho, reduzindo ao mínimo os critérios individuais, e controlando a *performance* e a execução de tarefas dos trabalhadores. No entanto, esta visão mecanicista do trabalhador, classificado pelas suas aptidões e nelas mantido e especializado, integrado numa estrutura organizacional hierarquizada, responsável pela sua avaliação e distribuição de tarefas, não é defendida por todos<sup>2</sup>.

O sociólogo alemão Max Weber via a Administração enquanto um conjunto de princípios e a sua autoridade era baseada na lei e na racionalidade, em oposição ao poder monárquico ou ao carisma de um líder. Estes princípios enfatizavam processos eficientes dentro de uma estrutura bem definida onde os gestores deveriam atingir os objetivos da organização. A palavra burocracia tinha uma conotação positiva, associada a um método de organização racional, eficiente, através de um sistema hierarquizado e da especialização funcional, algo que substituíra o exercício arbitrário do poder dos antigos regimes. O modelo Weberiano é caracterizado pela criação de uma estrutura organizacional ideal, em pirâmide, hierarquizado, com fluxo de informação *top/down*, aplicável a todas as organizações e em que a autoridade se consubstanciava num sistema de regras e procedimentos formais do conhecimento de todos. Num processo de transição, onde era necessário tornar os funcionários saídos dos regimes de monarquia absoluta, mais independentes e neutrais, a burocracia surgia como o modelo ideal para

---

<sup>2</sup> A maior crítica à Teoria da Administração Científica proveio da Teoria das Relações Humanas que surgiu numa época de grande desenvolvimento das ciências humanas nos Estados Unidos. Os seus pressupostos resultaram das conclusões retiradas da experiência de Hawthorne (1927-1932), coordenada por Mayo. Deslocando o foco do homem económico para o homem social, Mayo defendeu a necessidade de humanizar e democratizar a administração, libertando-a dos conceitos mecanicistas e adequando-a aos novos padrões de vida dos americanos. As principais conclusões retiradas do estudo e que resultaram nos princípios básicos da escola das Relações Humanas foram: (1) O nível de produção é resultado da integração social; (2) Os trabalhadores não agem ou reagem isoladamente como indivíduos, mas como membros de grupos; (3) O comportamento dos trabalhadores está condicionado por normas e padrões sociais; (4) A empresa é uma organização social composta por grupos sociais informais, cuja estrutura nem sempre coincide com a da organização formal da empresa; (5) Cada pessoa possui uma personalidade própria e diferenciada que influi no comportamento e atitudes das outras com quem mantém contatos e é, por outro lado, igualmente influenciada pelas outras; e, (6) A especialização do trabalho não é a forma mais eficiente de divisão do trabalho, pois um trabalho repetitivo pode tornar-se monótono para o trabalhador, o que o torna menos produtivo, logo a organização é menos eficiente.

autonomizar e regulamentar o funcionamento da administração. Weber enuncia desta forma os seis princípios do sistema burocrático:” O princípio das áreas de jurisdição, fixadas por leis e regulamentos administrativos; O princípio dos níveis ou hierarquias, através do qual existe uma supervisão dos níveis mais altos sobre os mais baixos; A gestão moderna baseada em documentos escritos, os quais são conservados na sua forma original; Pressupõe a existência de funcionários especialistas em diversas áreas, (profissionalização); Em regra, a atividade dos funcionários implica o trabalho a tempo inteiro, independentemente da delimitação do horário de trabalho; A gestão da organização obedece a regras gerais, as quais são mais ou menos exaustivas e podem ser aprendidas.” (Weber, 1978: 956-958). Para Weber a burocracia era a forma de organização tecnicamente superior, todos os seus atos eram precisos, sujeitos à forma escrita e tinham custos reduzidos a nível material e humano. A coordenação das atividades administrativas era efetuada através da uniformização de procedimentos, o que permitia um maior controlo legal da administração e a garantia de que os cidadãos recebiam um tratamento imparcial e objetivo. Em síntese, uma organização era considerada tecnicamente superior, quando (1) os funcionários tinham competências bem definidas e eram responsáveis perante o seu trabalho e os seus superiores (respeito pela hierarquia e cumprimento do estatuto disciplinar); (2) o emprego era uma ocupação a tempo inteiro, com um sistema de carreira, o qual oferecia uma perspetiva de progressão regular (antiguidade e desempenho) e de segurança; (3) o recrutamento verifica-se através de um vínculo jurídico de base contratual; (4) o trabalho era efetuado de acordo com regras pré-estabelecidas, (procedimento formal); (5) os funcionários eram recrutados de acordo com critérios de mérito (qualificações) e treinados para as suas funções. Porém, esta rigidez e impessoalidade da administração que frequentemente bloqueava as iniciativas individuais dos servidores públicos e a participação dos cidadãos nos processos de decisão, não estava suficientemente atenta às necessidades coletivas, nem tinha do seu lado a capacidade de reação atempada às alterações das sociedades mundiais. No após segunda guerra mundial, este modelo começa a ser posto em causa na Europa pelo *Welfare State*<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Na sequência da Grande Depressão Americana (1929), Roosevelt, implementa através *do New Deal* um conjunto de novas medidas com o objetivo de estimular o desenvolvimento económico, a coesão social, a redução da taxa de desemprego, o aumento do consumo e da produção. O Estado assume novas funções nas áreas da saúde, do emprego, da educação e da segurança social.

A necessidade de alargamento das funções do Estado, decorrente da crise económica e humanitária que os EUA e a Europa atravessaram com a depressão americana de 1929 e a segunda guerra mundial (1939-45), traçam um vetor comum de mudança para a qual o modelo burocrático, baseado na previsibilidade, não conseguia dar resposta.

Uma das críticas feitas ao modelo burocrático residia no facto da Administração Pública deixar de se preocupar com a prossecução do interesse público e centrar-se nas formalidades e no cumprimento dos procedimentos e normas. De acordo com Peters a gestão efetiva é severamente restringida em organizações hierárquicas e baseadas em regras. O modelo hierárquico implica uma luta constante por mais poder e autoridade, reduzida flexibilidade no processo de decisão e uma contínua relação com os níveis superiores da hierarquia para muitas das ações ou decisões a tomar. Estas dificuldades traduzem-se na redução da capacidade de resposta e em custos mais elevados de funcionamento (Peters, 2003: 4-5). Outra crítica proferida consistia no facto de o funcionalismo público atuar em monopólio e com impessoalidade no procedimento, não levando em conta as particularidades das situações, pois os tipos de atuação estavam padronizados, as hierarquias são rígidas e lentas, incapazes de mudar e ineficientes.<sup>4</sup> Na verdade, como refere Aberbach, a burocracia profissional permitiu aos funcionários públicos de carreira obter vantagens provenientes da continuidade e do conhecimento técnico e detalhado das funções que desempenhavam na Administração (Aberbach, 1988, *apud* Ferraz, 2008, p. 14).

Os acontecimentos mundiais e as crescentes necessidades sociais reclamavam outro modelo de organização da Administração que implementasse políticas sociais, através do alargamento das áreas de atuação do Estado. Na realidade, não podemos falar numa separação formal entre o modelo burocrático e as medidas do *Welfare State*, mas sim num alargamento das funções do Estado, que passou a ter a

---

<sup>4</sup> O modelo burocrático foi particularmente criticado através da Teoria da *Public Choice*, com a sua visão de ineficiência dos governos e dos funcionários administrativos que são incapazes de atingir objetivos formais. A adoção de posições monopolistas, promovem a promiscuidade entre os políticos e os grupos de interesses, e entre os funcionários e os políticos, acabando estes por agir no seu próprio interesse e não no interesse do público ou da eficiência. Na abordagem da Escolha Pública, a sociedade é vista como um sistema de cooperação entre indivíduos para prosseguir interesses comuns, em que o objetivo do Estado é a manutenção de uma série de regras que orientam o comportamento dos indivíduos, sendo estes livres de prosseguir os seus interesses.

função de cuidador nas áreas da saúde, da educação, da segurança social e do emprego, mantendo ao mesmo tempo, as estruturas hierarquizadas do modelo weberiano.

Este aumento das funções do Estado, na prossecução do bem-estar dos cidadãos, traduziu-se no aumento das suas estruturas, necessárias para a execução das políticas sociais, no aumento do número dos seus funcionários (a administração torna-se mais pesada) e no conseqüente aumento da despesa pública, o que veio a determinar mais tarde uma crise económica por excesso de despesismo do aparelho administrativo, e tornou-se no principal argumento de combate a esta política<sup>5</sup>. O Estado Providência fomentou a criação da burocracia profissional, traduzida na introdução de novos grupos profissionais na administração e no crescimento das elites democráticas que vão alterar o modelo clássico. A autoridade, que antes se centrava na hierarquia, passa a estar centrada nos conhecimentos técnicos e específicos e, portanto, a ser legitimada pela competência e não pela hierarquia (Ferraz, 2008: 14).

Mosher defende que as diretivas de emprego básicas do serviço público (*Public Service*) são aplicáveis a todos os profissionais (Mosher, 1982: 133). Presumindo-se que todas as organizações públicas foram criadas para fins públicos, ou seja, para o cidadão, e são legitimadas pelos Governos (Mosher, 1982: 23). Este tipo de Estado caracteriza-se pela sua ação ativa na direção da economia, com o intuito de delinear a alocação de recursos, a transferência de pagamentos e as políticas que promovam o pleno emprego, fatores que de outro modo não seriam satisfeitos (Lane, 2000, *apud* Silvestre, 2010, p. 67).

O Estado Social, enquanto conquista das sociedades europeias do após guerra, perdeu rapidamente o seu suporte político devido a alterações estruturais que demonstraram que esta via não poderia ser totalmente explicada por argumentos de crise económica e fiscal, nem por argumentos políticos (Offe, 1987: 528). Os múltiplos domínios de atuação exigidos à administração pelo Estado de bem-estar, conduziram a um acréscimo desmesurado do aparelho estadual, transformando-o numa máquina pesada, cara, de funcionamento moroso e incapaz de acompanhar a velocidade das mudanças na sociedade, na tecnologia e nos hábitos de consumo (Moura, 2004: 330).

---

<sup>5</sup> A ideologia do *New Right*, seguida nos EUA e no Reino Unido, através das políticas implementadas por Reagan e Thatcher, criticou severamente as políticas defendidas pelo Estado Providência, apontando o elevado nível de gastos públicos, muitas vezes inadequados aos fins a atingir, e os efeitos que os mesmos tiveram ao nível económico.

Para Bevier e O'Brien, o Estado de Bem-Estar esteve na origem de três problemas. "O elevado nível de gastos públicos prejudicou a economia, conduzindo a elevadas taxas de inflação. Muitas vezes estes gastos revelaram-se inadequados e perturbaram o equilíbrio natural do sistema, provocando problemas maiores do que aqueles que procuravam corrigir. Em segundo lugar, o nível de gastos era exagerado e insustentável o que acelerou o esgotamento do modelo (...). Por fim, o sistema era muito permissivo, não dispondo de incentivos para a utilização eficiente de recursos" (Bevier e O'Brien, 2001, *apud* Araújo 2007, p. 3).

O modelo de Estado Providência entrou em declínio no começo da década de setenta com a crise petrolífera e a desvalorização do dólar americano, sendo criticado, como já referido anteriormente, sobretudo, pelo crescente aumento das despesas dos serviços públicos. Esta situação vai originar o movimento de reforma do Estado e da Administração Pública, tendo como impulsionadores a Teoria da Escolha Pública, entre 1950 e 1970, e o Modelo Gestor, caracterizado pela substituição dos métodos e procedimentos administrativos por modelos de gestão empresariais, defensores de uma administração delegante das suas funções e descentralizadora.

Segundo Rocha, o primeiro contributo para Teoria da Escolha Pública deveu-se às críticas de Downs (Rocha, 2014: 44). Para este autor dos pressupostos da teoria weberiana, 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.

A *Public Choice*<sup>6</sup> identifica a necessidade de as organizações mudarem o seu foco das regras burocráticas para se concentrarem nos clientes, colocando ênfase no modelo de mercado com o propósito de alcançar a eficácia organizacional e arrogando a sua superioridade no espírito empreendedor dos indivíduos que guiam as decisões pelos sinais do mercado. "As necessidades operacionais da sociedade moderna, fragmentada e diferenciada, têm vindo a determinar a deslocação do modelo de estado providência, no sentido tradicional, para uma conceção de estado como catalisador e dinamizador" (Fonseca e Carapeto, 2014: 27). A este movimento a que estes autores chamam de

---

<sup>6</sup> Defensora de uma gestão empresarial para tornar a administração mais eficiente, através da separação entre política e administração, da prestação de contas, da capacitação ("empowerment") dos cidadãos, da definição do relacionamento entre a governação e os cidadãos e da promoção de uma gestão participada.

“*desintervenção*” caracterizado por um Estado cada vez mais dedicado às atividades de gestão, surgiu em oposição ao Estado Providência, destinado a garantir o bem-estar social e caracterizado por inúmeros fenómenos de ineficiência.

A Teoria da Escolha Pública forneceu uma roupagem “científica” à visão popular de uma Administração Pública, como um bloco monolítico, constituído por uma burocracia ineficiente, instrumentalizada pelos dirigentes públicos para o seu próprio proveito, estando para além do controlo do poder político (Carvalho, 2008: 77).

Hood tornou o *New Public Management* uma bandeira para a globalização da gestão pública, considerando que o termo foi inventado porque um rótulo genérico parecia ser necessário para identificar a mudança geral nos estilos de gestão. Esse termo foi concebido para caracterizar a abordagem neo-cameralista originária no regime Thatcher na Grã-Bretanha e as reformas gerencialistas na Nova Zelândia e Austrália, pelas quais os governos devem governar num contexto em que há maiores exigências de responsabilização pelo seu desempenho e na prestação de contas num ambiente em que os cidadãos são mais interessados e participativos nas políticas públicas (Hood, 1995: 94). A noção de uma nova gestão pública, baseada não só na privatização e na desregulamentação do setor estatal, mas também através da racionalização das administrações públicas, teve um forte desenvolvimento em países como os EUA (a reinvenção da governação, que marcou a administração Clinton)<sup>7</sup>. Este modelo associado à filosofia de gestão empresarial e ao princípio de menos recursos para uma gestão de qualidade, tinha como objetivo central atingir uma maior eficácia da administração modificando a sua estrutura, a sua organização e os seus processos de decisão. Criou-se nas economias ocidentais a crença de que o Estado Providência se tornara um obstáculo ao crescimento e à competitividade, incentivando-se a adoção do mercado como uma panaceia para as doenças económicas da sociedade moderna (Mozzicafreddo, Gomes e Batista, 2003: 375). Pretende-se a mudança de estruturas administrativas, a redução do setor público e a menor intervenção do Estado, uma maior flexibilidade da gestão com alteração de procedimentos e um novo relacionamento entre a Administração e os cidadãos, o que levaria à redução da despesa pública. A introdução da lógica da nova gestão pública tem o seu argumento forte

---

<sup>7</sup> Este modelo de cariz menos liberal constituiu o ponto de referência da administração Clinton e marcou a reforma do papel do Estado nos EUA; este movimento pretendeu romper com o estado administrador e a sua administração burocrática, para dar lugar à administração empresarial (Fonseca e Carapeto, 2014: 33).

na superioridade dos mecanismos de mercado e na redução do peso do setor público, a flexibilização do regime de trabalho, a desregulamentação, a delegação de poderes, sendo apresentada num contexto de constrangimentos económicos e financeiros.

Defensores da Nova Gestão Pública, como Osborne e Gaebler, referem que a inércia e rigidez que tradicionalmente caracterizam o setor público têm de ser abandonadas, devendo o Estado renunciar a algum controlo direto sobre as suas organizações e atribuir um papel periférico aos funcionários públicos. Assumindo que a palavra burocracia já não tinha o sentido positivo associado à racionalidade, à eficiência e a uma determinada estrutura organizacional, e que, muitas mudanças, entretanto tinham ocorrido, exigindo das instituições flexibilidade e capacidade de adaptação, sustentam que neste quadro, muitos governos viram-se obrigados, em nome da sobrevivência política a responder de forma criativa às novas realidades, em suma a reinventar-se. Negando à partida a ideia de se governar como se gere uma empresa, os autores apontam dez princípios que devem orientar a reinvenção do Governo: (1) um governo catalisador que deve assegurar a prestação de serviços públicos através da criação de parcerias público privadas e através da mobilização de grupos comunitários que possam providenciar esses serviços; (2) um governo que pertence à sociedade, transferindo as suas responsabilidades para a comunidade e para os cidadãos; (3) um governo que defende a competição no setor público, com o propósito de aumentar a eficiência e a qualidade na prestação do serviço; (4) um governo orientado por missões; (6) um governo que, constantemente, esteja a avaliar os seus resultados e o seu desempenho; (7) um governo que olha para as necessidades dos seus clientes, através da criação de um sistema de prestação de serviços simples e transparente; (8) um governo empreendedor no sentido que gera mais receitas do que despesa; (9) um governo que aposta em agir e não em reagir, que prevê e cria estratégias de ação; (10) um governo descentralizado e por isso mais rápido a responder às necessidades do cliente, orientado para o mercado (Osborne e Gaebler, 1992: 405).

A ideologia do NPM começou a propagar-se a nível global não só pelo apelo inerente das suas ideias, anunciadas como resposta para os males da organização administrativa e da crise económica, mas também pelo envolvimento de organizações como a UE, a ONU e a OCDE, que promoveram a discussão sobre questões económicas e organizacionais dos Estados, o que por sua vez levou à mudança através da conceção de um conjunto de medidas e de políticas a implementar.

Estas semelhanças entre as políticas e medidas adotadas pelos Estados, levaram Laurence E. Lynn, Jr., em *“Public Management. A concise history of the field.”*, a identificar os novos movimentos reformistas como *“old wine in new bottle”*. Segundo este autor, a crise económica da década de 70 na Europa e na América, impulsionou uma nova agenda política através da ideia da adoção dos modelos de gestão privada na gestão pública; dando como exemplo o governo do presidente George W. Bush de 1993, que representou esses princípios através de uma agenda de gestão orientada para o desempenho e para o resultado, defende que o modelo gestor, ganhou terreno à velha burocracia europeia. Em conclusão, refere o autor num paralelismo, que os Governos são vistos como garrafas, codificados, racionalizando estruturas gerenciais, práticas e valores que são os vinhos que as enchem. As configurações das garrafas atuais são variadas, assim como os seus conteúdos, mas os “especialistas em vinhos” reconhecem-se uns aos outros em todo o mundo e as novas versões de “vinhos” são sempre celebradas.

Em nome da nova gestão pública foram diversas e variadas as estratégias adotadas para mudar o funcionamento da administração pública (com diferentes resultados na sua aplicação de acordo com o país), desde os cortes orçamentais, passando pelas privatizações e pelo outsourcing, parcerias público-privadas, a introdução de medidas de avaliação de desempenho ou a passagem do modelo de carreiras para o modelo de emprego. Com efeito, a aplicação dos mecanismos de lógica gestora deu-se de forma diferente nos vários Estados, se em alguns a sua aplicação foi mais genuína, noutros observou-se uma aplicação mais tímida ou tardia, muitas vezes por imposição legal, política ou em consequência das condicionantes socioeconómicas. A este propósito, Pollitt e Brouckaert, chamam a atenção para as diferenças existentes entre o modelo da Nova Gestão Pública característico dos países anglo-saxónicos e o modelo dos Novos Estados Weberianos.

Enquanto os primeiros, estão orientados para os cidadãos, a gestão profissional e para os resultados, para estes últimos subsistem elementos de cariz burocrático como a reafirmação do papel do Estado, a democracia representativa, a diferenciação entre setor público e privado e a avaliação da atuação do Estado de acordo com os princípios da igualdade e da legalidade (Pollitt e Brouckaert, 2011: 43-45). Os procedimentos de lógica gestora tendem a transformar e complementar a organização burocrática e social no sentido de acrescentar formas de gestão eficiente e produtiva aos princípios da neutralidade e equidade no tratamento dos cidadãos (Mozzicafreddo e Gouveia, 2011: 7).



Osborne e Plastrik (1997), na sua obra “*Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing Government*”, indicam cinco critérios para mudar o DNA da Administração Pública, por aplicação de estratégias de gestão privada (os *five C's*), *Core Strategy*, *Consequences Strategy*, *Customer Strategy*, *Control Strategy* e *Cultural Strategy*, através dos quais pretendia-se esclarecer o propósito do governo (os seus objetivos), a estratégia das consequências (planificação dos efeitos da aplicação das medidas), a estratégia a adotar com os clientes (quais as políticas a implementar para a satisfação dos interesses coletivos), a estratégia de controlo (quais os mecanismos a implementar para medir o sucesso das medidas) e a estratégia a seguir para a mudança da cultura empresarial (o que é que tem de ser feito para alterar as mentalidades).

Já Farnham e Horton, consideram que o NPM e a Administração são sistemas que contrastam entre si, uma vez que os principais temas daquele modelo são a desagregação, a concorrência e a incentivação, isto é, a divisão das grandes hierarquias do setor público, o desenvolvimento de várias formas de fornecimento de bens e serviços na administração pública e a promoção de recompensas de natureza pecuniária com base no desempenho (Farnham e Horton, 1996, *apud* Rocha, 2014, p. 51).

Independentemente das razões ou das formas de aplicação, certo é que na década de 80 a Nova Gestão Pública veio substituir a gestão tradicional pelas técnicas de gestão empresarial (gestão privada), a competição entre agências, a maior autonomia dos gestores públicos, o controlo dos custos (controlo rigoroso das despesas), a desagregação das unidades burocráticas (criação de Institutos Públicos) e o funcionamento de acordo com objetivos. A influência da gestão privada abriu vias para a criação do *outsourcing*, do *contracting-out* e das parcerias público-privadas, em resposta à ineficiência da Administração no fornecimento de bens e serviços, partilhando a visão de que tudo o que é público é ineficiente e custa mais caro aos cidadãos do que se fosse feito pelo setor privado. A propósito, Madureira e Rodrigues, referem que “embora o NPM tenha inicialmente aparecido em meados da década de 80, não exatamente como corpo teórico de ideias sistematizadas, mas antes como resultado de uma vontade de substituir a gestão pública por uma gestão empresarial, nos anos 90, este movimento começa a integrar novos conceitos e instrumentos de gestão. A crítica ao modelo burocrático, materializou-se num conjunto de princípios fundamentais que os autores sintetizam como sendo:

(1) A descentralização (...) enquanto motor da capacidade criativa e da inovação organizacional, e indicou como imperativa a redução dos níveis hierárquicos; (2) A desregulamentação que veio contribuir para que os gestores pudessem intervir diretamente na gestão dos recursos financeiros, humanos e materiais, na tentativa de alcançarem os objetivos organizacionais; (3) A delegação das competências como forma de o poder político se permitir afastar das preocupações da gestão corrente e da implementação das políticas” (Madureira e Rodrigues, 2006: 155-156).

Com efeito, a nova gestão pública integra conceitos basilares, que se traduzem na incentivação à melhoria da performance, expressa pela adoção generalizada dos mecanismos de mercado, no tratamento dos utilizadores dos serviços como clientes, maior ênfase na performance através da medição de outputs, na preferência por formas organizacionais pequenas, direcionadas para o seu objetivo e pouco hierarquizadas. As práticas e preceitos defendidos pela Nova Gestão Pública passam por: (1) Avaliação do desempenho assente na quantificação, fazendo jus à ideia de que só se pode gerir o que se consegue medir; (2) Ênfase no controlo dos resultados, em detrimento dos *inputs* e processos; (3) Introdução de mecanismos conducentes à competição na provisão de bens e serviços; (4) Recurso à contratualização, em substituição das relações hierárquicas clássicas; (5) Desagregação e achatamento das organizações e descentralização de funções, fortalecendo a denominada administração indireta do estado e a administração autónoma e diminuindo o peso da administração direta; (6) Reforço das competências de gestão e da autonomia dos dirigentes dos organismos públicos; (7) Adoção de sistemas de gestão da qualidade; (8) Aproximação dos sistemas de gestão do setor público dos sistemas vigentes no setor privado; (9) Mudança de valores, dando primazia à economia, eficácia e eficiência, em prejuízo da equidade e universalidade; (10) Estabelecimento de redes de cooperação com o setor privado e com o terceiro setor, esbatendo fronteiras entre público e privado (Hood, Dunleavy, Pollitt, Osborne e McLaughlin, *apud* Carvalho, 2013, p. 139-140).

Defendendo que o Estado deve diminuir o seu papel interventor através da privatização dos serviços públicos, privilegiando o seu papel regulador, em síntese, o modelo gestionário defende que uma correta gestão é aquela que é orientada para os resultados, alicerçando-se: (1) na eficiência, eficácia e qualidade dos serviços; (2) na descentralização das estruturas; (3) no respeito pelos interesses do cliente nas decisões sobre os recursos e os serviços; (4) na procura das soluções mais económicas; (5) na criação de ambientes económicos competitivos; e (6) no dever de prestar contas.

Relativamente aos níveis de implementação dessas reformas da administração pública na Europa, Mozzicafreddo, identifica o nível macro com a introdução da lógica gestonária na administração pública e o nível micro através de iniciativas de reforma do funcionamento do aparelho administrativo (Mozzicafreddo, 2001: 4). A procura de uma gestão pública efetiva exige mais flexibilidade na gestão bem como a definição de objetivos claros que permitam a avaliação dos resultados através de indicadores de desempenho. A preocupação com a eficiência requer o estabelecimento de condições e meios para gerir os serviços públicos e maior autonomia para os gestores (Araújo, 2000: 42-43).

Estas reformas conduziram à redução da capacidade de direção e controlo do governo sobre a administração pública, uma vez que os ministros responsáveis pela área se mostraram cada vez mais incapazes de coordenar o grande número de organismos autónomos criados. Esta incapacidade de controlo e coordenação por parte dos governos, num quadro de desorçamentação e crescente agravamento das finanças públicas, aliada a uma maior preocupação no controlo financeiro, fez crescer as críticas à Nova Gestão Pública. Por outro lado, houve uma desvalorização do papel dos servidores públicos e uma desfragmentação dos organismos públicos<sup>8</sup>.

As premissas do NPM deixaram as suas marcas na Ciência da Administração alterando o que era tido por “Administração Pública Tradicional”, e que como tal, sustentam a ideia de mudança de paradigma:

(1) o pressuposto da autossuficiência da Administração Pública foi sub-rogado por um recurso crescente à subcontratação, privatização e competição, envolvendo redes e organizações; (2) o pressuposto do controlo direto (primado da hierarquia como mecanismo de controlo), foi substituído pelo *empowerment* dos membros das organizações e dos seus clientes através da adoção de modelos participativos de gestão e de políticas públicas; (3) o pressuposto da uniformidade, enquanto controlo central que assegura a aplicação de regras iguais e transversais a toda a Administração Pública e a todos os cidadãos, é posto em causa pela descentralização e pela desconcentração; (4) o pressuposto da *accountability* ascendente,

---

<sup>8</sup> A este propósito Araújo fala de um modelo de *quasi-mercado* referindo-se aos vários setores da Administração Pública e à forma contratual de produção e prestação de serviços, que transferiu a atividade direta do Estado para os privados; relações reguladas através de um equilíbrio entre legislações aplicadas ao setor público e ao setor privado (Araújo, 2000: 45).

baseada no anonimato dos funcionários públicos é desmantelada pelo crescimento da administração indireta do Estado e por modelos de gestão que procuram dar uma maior autonomia aos dirigentes (gestores), atribuindo-lhes uma responsabilidade pública acrescida; (5) o pressuposto de procedimentos *standartizados* específicos em matéria de recursos humanos é questionado e substituído progressivamente por uma equiparação ao setor privado; (6) o pressuposto de uma função pública apolítica e neutra, é ultrapassado pelo reconhecimento de que os membros do aparelho administrativo participam ativamente na decisão das políticas públicas (Carvalho, 2008: 88-90).

No entanto o NPM, não está isento de críticas, estas têm a seu favor as grandes diferenças existentes entre as organizações públicas e privadas, razão que por si só, deveria ser suficiente para a não aplicação das práticas do setor privado ao setor público. Outras críticas feitas a este modelo de gestão, centram-se na falta de conteúdo teórico, no aumento exponencial dos controladores orçamentais e de performance, (sem que estes factos se tenham traduzido em melhorias dos serviços públicos), o facto de o managerialismo ter servido de veículo para interesses particulares, sendo criada uma nova elite de gestores públicos com privilégios muito superiores aos dos antigos administradores e dada a sua matriz iminentemente britânica, faz do NPM um modelo dificilmente exportável para outras estruturas e culturas administrativas (Hood 1991, *apud* Rocha, 2014, p. 68).

Pollitt atribui as seguintes lacunas ao NPM: (1) a inexistência ou insuficiente quantificação dos diagnósticos; (2) a ausência de exercícios de benchmarking; (3) não são tidas em conta ou são pouco consideradas as opiniões dos clientes, das chefias e dos funcionários dos organismos; (4) são omissos os efeitos colaterais da mudança e os seus custos; (5) não se dá relevância ao contexto da reforma; e (6) a escolha direcionada de indicadores específicos pró NPM (Pollitt, 2000: 187).

Carvalho, refere que o *New Public Management* está longe de ser uma teoria consistente, aproximando-se mais de um agregado de ideias posto à disposição dos Governos, nos seus exercícios de reforma administrativa (Carvalho, 2008: 155).<sup>9</sup> O paradoxo da ideologia da nova gestão pública é que a tendência atual na administração de contratualização com o privado, ao contrário de provocar uma diminuição da sua intervenção, tornando o Estado mais eficiente, levou ao aumento da regulamentação normativa e, conseqüentemente, do seu papel de controlo. Por outro lado, a participação e o interesse crescentes, do cidadão na atuação do Estado e na tomada de decisões políticas, o impacto da governação

---

<sup>9</sup> Carvalho adota o conceito de “*supermercado de ideias*”.

eletrônica na administração pública e junto dos cidadãos, das empresas e na sociedade em geral, estão relacionados com a possibilidade de melhoria da eficiência interna das organizações, com a diminuição do tempo e da complexidade da prestação de serviços e com o aumento das possibilidades de participação na esfera política. A gestão pública procura uma nova perspectiva e uma nova concepção de governação, que apela à participação ativa dos atores sociais nos processos de tomada de decisão, a *Governance*.

A configuração de um modelo de Administração conciliável com as exigências de cidadania participativa e democrática que as sociedades desenvolvidas experimentam nos dias de hoje, é um dos maiores desafios que se colocam às democracias. Reconhecendo as críticas ao NPM, Denhardt e Denhardt, propõe um novo modelo, o *New Public Service* assente em dois conceitos: a cidadania ativa e o modelo de comunidade<sup>10</sup>. Afastando-se do modelo burocrático e do modelo gestor, estes autores defendem um maior envolvimento dos cidadãos em todos os aspetos do processo político. Apontam como características deste modelo: (1) servir em vez de orientar/dirigir; (2) *accountability* (prestar contas); (3) valorização das pessoas; (4) valorização da cidadania e do serviço público; (5) pensar estrategicamente tendo como objetivo o interesse público; (6) agir democraticamente (Denhardt e Denhardt, 2000: 553-557).

Colocando o enfoque no cidadão e no interesse público, este modelo tem no seu núcleo preocupações de democraticidade e de participação cívica, onde o interesse público deve resultar da partilha de valores. A governança pretende ser a expressão de um modo de governação, mediante a construção dos consensos (Garcia, 2009, *apud* Gomes, 2010, p. 354). A globalização fez sobressair a diversidade das sociedades modernas, harmonizou culturas, economias e relações de trabalho ultrapassando a concepção hierarquizada da administração pública, devendo o monopólio da decisão estatal ser agora partilhado em rede, cujas ligações são cada vez mais complexas, representadas pelos vários atores públicos e privados. A governança tem subjacente um conjunto de sistemas em rede e as redes são vistas como

---

<sup>10</sup> O conceito de cidadania ativa enquanto envolvimento do cidadão movido pelos seus interesses, que são ao mesmo tempo os interesses da comunidade onde se insere, e que com a sua atuação influencia as escolhas públicas e o sistema político; O conceito de modelo de comunidade entendido como sentimento de pertença a grupos o que permite a criação de estruturas reconhecidas pela administração.

desejáveis, pois são mais flexíveis do que as hierarquias. O *auto-governo* é visto com superior ao Governo, e a participação do cidadão reforça a sociedade civil (Newman, 2005: 17). A ideia de que o servidor público deve ajudar o cidadão, tendo por base a conceção de interesse público e valorização das pessoas, defendida pelo NPS, aliada ao fenómeno da globalização, promoveu a administração mais próxima dos cidadãos, permitindo, a estes, uma maior intervenção na sociedade. A governança não é mais do que o exercício do poder público numa situação em que diversos parceiros sociais surgem (fragmentação do poder político) e que tem por objetivo a compatibilização dos diversos interesses em jogo, respeitando um conjunto de regras pré-estabelecidas, é um modelo plural e pluralista, implementado através de uma rede de contactos relacionais, aberto à negociação de valores e interesses. O carácter público da organização torna-se central e, nesse sentido, as inovações e a modernização da Administração não podem só ser consideradas do ponto de vista da gestão, mas sim desde a perspetiva da instituição, normas, atores e legitimidade pública das decisões (Mozzicafreddo, 2001: 43).

Considerando que, a administração pública digital ou eletrónica tem a ver com a capacidade de prestar serviços *online* de forma orientada para o cliente, surge a necessidade de criação de redes e plataformas, com o objetivo de promover as relações entre o Estado e os grupos de interesse, coordenando a suas atividades, promovendo uma nova forma de relacionamento, tendo para tal contribuído a implementação do *e-government* (Binz-Scharf, 2003, *apud* Fonseca e Carapeto, 2014, p. 55). Este procedimento privilegia a participação e vigilância dos atores sociais, limita a possibilidade de abuso de poder, potencia a transparência na implementação das políticas públicas e a *accountability*, promovendo uma maior responsabilização na tomada de decisão.

A UE, com a publicação do Livro Branco sobre a Governança Europeia, identificou a reforma da governança europeia como um dos seus quatro objetivos estratégicos, e propõe um alargamento do processo de elaboração das políticas para que mais pessoas e mais organizações estejam envolvidas na sua conceção e realização, promovendo uma maior abertura e responsabilização de todos os envolvidos. Neste enquadramento ideológico, são enunciados os cinco princípios nos quais se baseia a boa governança: (1) Abertura - As instituições deverão trabalhar de uma forma mais transparente, em conjunto com os Estados-Membros. Deverão utilizar uma linguagem acessível ao grande público e facilmente compreensível; (2) Participação - A qualidade, pertinência e eficácia das políticas da União Europeia dependem de uma ampla participação através de toda a cadeia política.

A participação depende principalmente da utilização, por parte das administrações centrais, de uma abordagem aberta e abrangente, no quadro do desenvolvimento e aplicação das políticas da EU; (3) Responsabilização - É necessário definir atribuições no âmbito dos processos legislativo e executivo. Cada instituição da União Europeia deverá explicar a sua ação na Europa e assumir as responsabilidades correspondentes; (4) Eficácia - As políticas deverão ser eficazes e oportunas, dando resposta às necessidades com base em objetivos claros, na avaliação do seu impacto futuro e, quando possível, na experiência anterior; e (5) Coerência - As políticas e as medidas deverão ser coerentes e perfeitamente compreensíveis. A necessidade de coerência na União é cada vez maior: o leque das tarefas aumentou. A coerência implica uma liderança política e uma forte responsabilidade por parte das instituições, para garantir uma abordagem comum e coerente no âmbito de um sistema complexo (EU, 2001: 11-12).

No entanto, para que este modelo possa ser aplicado em todos os países é necessário que haja uma boa saúde democrática, desenvolvimento económico e uma sociedade interventora, sob pena de se cair em situações de corrupção e desvirtuamento do interesse público. A par da inexistência, a nível global, de estruturas de governança com legitimidade democrática dotadas de efetiva capacidade de resposta aos desafios atuais, as tentativas de regulação da complexidade pelo Estado de direito segundo modelos de governança, surge de forma evidente o recurso a práticas *neo-corporativas* (Gomes, 2010: 355).

A governança é um processo complexo de tomada de decisão interativa, dinâmica, projetiva, destinado a evoluir permanentemente para dar resposta às circunstâncias cambiantes. Pressupõe ao lado do Estado, a contribuição de uma variedade de pessoas e instituições competentes e interessadas num resultado feliz da gestão dos assuntos públicos (Arnaud, 2008: 87).

Rhodes fala do esvaziamento do Estado com a deslocação do poder para os mercados financeiros internacionais e para entidades supranacionais como o Banco Mundial ou a União Europeia (Rhodes, 1994, *apud* Newman, 2005, p. 12).

Já Madureira e Rodrigues, defendem que a Administração Pública Moderna passou a apresentar-se como mediador de variáveis de diversidade, procurando a solução dos conflitos e a promoção da colaboração inter-atores, sendo forçada a tornar-se sensível a variáveis que até aqui não eram equacionadas, produto da gestão de redes complexas e de conflitos de interesses (Madureira e Rodrigues, 2006: 157).

Pagaza, encara o conceito de *Governance*, como o reconhecimento de que numa sociedade global não existem imposições unilaterais de quaisquer tipos de liderança, pelo que Estado e Administração Pública passam a ter de funcionar como “sistema de órgãos” orientadores dos distintos atores sociais e económicos de uma sociedade determinada (Pagaza, 2000, *apud* Madureira e Rodrigues, 2006, p. 157).

Na perspetiva de Gomes, da análise das redes de política (redes temáticas e comunidades de políticas) resultam alguns problemas chave, como a colocação em relação de universos heterogéneos, as atividades de relação e de troca, a mobilidade das alianças e das oposições e o papel dos intermediários nesta dinâmica (Gomes, 2010: 369).

As principais críticas feitas à governança, passam por questões como o processo de participação, o processo de decisão, a coordenação e a responsabilização e prestação de contas. Assim, os autores têm sugerido que o desenvolvimento das redes, está dependente da vontade dos vários atores de nelas participarem, razão pela qual este sistema pode não trazer os *inputs* esperados em relação ao existente anteriormente, baseado na representatividade do Governo. O potencial deficit de representação é outra das preocupações, a menos que se criem procedimentos para a inclusão neste processo de todo o leque de interesses de uma sociedade, haverá sempre alguém que será deixado de fora. Por outro lado, a tomada de decisões pelas redes pode tornar-se mais complicada e demorada em relação ao que acontecia com os processos de decisão formal.

A falta de regulamentação sobre esta matéria pode levar a que no sistema de rede apenas se tomem decisões de cariz local ou regional onde, certamente, os interesses envolvidos têm mais pontos em comum; é, assim, essencial criar mecanismos de coordenação. Por último, mas não menos importante, surgem as questões da responsabilização pelas tomadas de decisão, uma vez que a anterior ligação entre as políticas públicas e quem é que as decidia é esbatida com este sistema.

É importante que exista a definição clara de prazos para a produção de outputs (extinção de redes supérfluas), a construção de mecanismos de coordenação e alinhamento de objetivos, o fornecimento dos recursos adequados no sentido da diminuição dos focos de tensão na rede entre os atores (partilha de resultados), implementando assim a confiança no sistema e a institucionalização de processos de funcionamento que se verifiquem eficazes e credíveis.



Um figurino de governança democrática teria de obedecer a critérios de (1) coordenação dos atores, de grupos sociais, de instituições na ação pública política; (2) participação sem prejudicar a representação; (3) gestão coletiva com objetivos próprios discutidos e definidos coletivamente; (4) articulação de lógicas de ação divergentes e a construção de consensos; (5) elaboração de programas de ação e de políticas públicas concentradas; e (6) prioridade dada à negociação, à transação e à arbitragem; Em resumo, a reabilitação da sociedade civil na perspectiva das novas formas de governo (Arnaud, 2008: 95).



## **CAPÍTULO II**

### **A REFORMA ADMINISTRATIVA POSSIVEL**

#### **1. As reformas administrativas em Portugal**

Em Portugal, a estrutura dos serviços públicos, inflexível e antiquada, não estava preparada para os novos desafios e para o fenómeno da globalização, enquanto ambiente dinâmico onde as mudanças, a informação e a tomada de decisão se sucedem a um ritmo elevado. Em resposta às críticas feitas à administração pública portuguesa, (à semelhança do que aconteceu noutros países), de ineficácia, ineficiência, excesso de burocratização, de funcionários em demasia e de elevados custos, os sucessivos Governos responderam com programas de reformas administrativas.

As várias abordagens do movimento de reforma administrativa, levaram a mudanças no seu conceito tornando-se difícil estabelecer uma definição universalmente aceite. A reforma integra simultaneamente os processos político, técnico e comportamental e inclui um conjunto de ações especificamente projetadas para induzir mudanças fundamentais no sistema administrativo (Araújo, 2000: 38-39).

Chapman e Greenway, salientam dois significados de reforma administrativa: para alguns países, ela significa o processo de fazer mudanças nas estruturas administrativas ou procedimentos dos serviços públicos, enquanto que para outros (países em vias de desenvolvimento), a reforma administrativa traduz-se em tentativas para modernizar e mudar a sociedade usando o sistema administrativo como um instrumento de transformação económico e social (Chapman e Greenway, 1980 *apud* Araújo, 2000, p. 40).

Neste trabalho, é adotado o conceito de reforma administrativa enquanto mecanismo facilitador de introdução de melhorias e implementação de novos modelos de funcionamento na Administração Pública.

A reforma administrativa prosseguida em Portugal não foi muito diferente da implementada noutros países, ocorreu, no entanto, com uma *décalage* significativa, fruto da implementação e respetiva estabilização tardia da democracia (Mozzicafreddo e Gouveia, 2011: 6).

Estes autores apontam as principais razões que a precederam: (1) O peso dos encargos financeiros das despesas públicas; (2) A crescente visibilidade de determinadas disfuncionalidades da administração pública; (3) A alteração das expectativas dos cidadãos; (4) O processo gradual e regular de modernização das formas de Estado (Mozzicafreddo e Gouveia, 2011: 10-11).

Relativamente aos principais momentos da introdução das reformas administrativas, são identificados quatro (Rocha, 2014: 93-97):

- A reforma administrativa do Estado Novo (1926-1974);
- A revolução de abril de 1974 e a reforma administrativa (1974-1985);
- A revolução Managerial da Administração Pública Portuguesa (1985-1995);
- Governo socialista e reforma administrativa (1996-1999).

A estes momentos poderemos acrescentar o período iniciado em 2000, caracterizado por vários programas de reformas da administração pública, enquadrados em programas mais amplos a nível internacional, que se traduziram na alteração da sua estrutura, no modo de prestação de serviços e em vincadas alterações no regime legal de emprego dos trabalhadores em funções públicas.

Regressando à divisão temporal proposta por Rocha, durante o primeiro momento, denominado de reforma administrativa do Estado Novo, a administração pública traduzia-se num sistema burocrático e autoritário, no qual a Administração concebeu-se a si como um poder público e não como um serviço público (Lawrence Graham, 1983, *apud* Rocha, 2014, p. 94). O sistema corporativo, legitimado pela Constituição de 1933 e pelo Estatuto do Trabalho Nacional, levou à criação de uma vasta rede de instituições, exigindo em alguns casos, a adesão compulsiva às mesmas. O ponto de viragem, e que iniciou verdadeiramente a intenção do movimento reformista, aconteceu com a criação do Secretariado da Reforma Administrativa (1969), após recomendação do chamado Grupo 14 da Comissão Interministerial de Planificação e Integração Económica. As suas linhas de atividade centraram-se na situação e regime dos funcionários, nas estruturas orgânicas da Administração, no funcionamento dos serviços e na relação entre a Administração e o público. No entanto, a decisão mantinha-se concentrada no topo da hierarquia, os funcionários eram meros executores de instruções e o comportamento dos cidadãos era de total aceitação (Fonseca e Carapeto, 2014: 38).

Mozzicafreddo e Gouveia, referem que ainda no regime do Estado Novo foi criado um conjunto de medidas legislativas direcionadas para a simplificação de formalidades, alteração das estruturas, reforma e modernização da administração pública (Mozzicafreddo e Gouveia, 2011: 14).

Até abril de 1974 as iniciativas de reforma foram esporádicas, algumas sem consequências visíveis, destacando que a grande reforma administrativa realizada antes do regime democrático ocorreu em 1935, a qual incidiu fundamentalmente sobre as questões do pessoal, após a qual só na década de sessenta se esboçou novamente uma tentativa reformadora, enquadrada nos planos de desenvolvimento elaborados na altura, mas sem grande êxito (Araújo, 2005: 1). Com os poderes setoriais instalados a par de uma administração pública fechada, lenta e guarnecida de recursos humanos com baixa literacia, não admira que o tema central do I Governo Constitucional tenha sido a Reestruturação da Administração Pública. O movimento reformador associado à construção do Estado social (no pós-1974) originou algumas tensões no sistema político administrativo<sup>11</sup>. O alargamento das funções do Estado ocorre sem a necessária renovação das estruturas administrativas, do modelo de gestão e de funcionamento de todo o sistema (Araújo, 2005: 2). Em muito contribuiu a sucessão de dez governos constitucionais entre 1976 e 1986 (poder político frágil), o que impediu qualquer implementação de medidas no domínio da reforma da administração pública, contudo, a necessidade da reforma administrativa era indiscutível sobretudo pela entrada em crise do Estado Social.

“A instabilidade governamental traduzida em Governos com média de duração de cerca de 2 anos, muito aquém (...) da legislatura parlamentar, condicionaria, até 1987 e ao primeiro Governo de legislatura, a duplo título a Administração Pública: sujeitá-la-ia, por um lado, a flutuações de condutas, em função das mutações governamentais, e exigiria, por outro lado, excessivamente por parte das estruturas que acabariam por garantir a continuidade para além dos sobressaltos dos executivos (Marcelo Rebelo de Sousa, 1999, *apud* Carvalho, 2008, p. 155).

O estado democrático português é fortemente centralizado e assumiu compromissos sociais que envolveram essencialmente uma maior cobertura em termos de estado social, especialmente no que se refere à segurança e ação social, à saúde e à educação. Esses compromissos estão na origem do aumento do peso do Estado desde 1976 (DGAEP, 2013: 8).

---

<sup>11</sup> Carvalho caracteriza a primeira década democrática como particularmente volúvel (Carvalho, 2008: 154).

Os múltiplos domínios de atuação exigidos á Administração pelo Estado de Bem-Estar, haviam conduzido a um crescimento desmesurado do aparelho estadual, transformando-o numa máquina pesada, cara, de funcionamento moroso e incapaz de acompanhar a velocidade das mudanças da sociedade (Moura, 2004: 330).

No entanto, e apesar da convulsão política e social e dos sucessivos Governos, foram dados os primeiros passos para o aperfeiçoamento da organização administrativa e de melhoria nas áreas da formação e valorização profissional dos funcionários públicos, com a criação de vários organismos (Quadro 2.1.).

**Quadro 2.1.** Os organismos criados durante a segunda fase de reforma administrativa (1974-1981)

Ano	Organismo
1974	- Direção-Geral da Função Pública - Direção-Geral da Organização Administrativa
1976	- Departamento Central do Pessoal
1977	- Instituto de Informática
1978	- Ministério da Reforma Administrativa - Comissão de Racionalização de Efetivos da Administração Pública
1979	- Comissões de Coordenação Regional - Instituto Nacional de Administração
1980	- Centro de Formação da Administração Pública - Centro de Estudos e de Formação Autárquica
1981	- Gabinete de Estudos da Reforma Administrativa

Fonte: Adaptado (Rocha, 2014: 98-99)

Desta etapa destaca-se a criação do Instituto Nacional de Administração em 1979, (Decreto-Lei n.º 160/79, de 30 de maio) e a criação do Gabinete de Estudos da Reforma Administrativa (Decreto-Lei n.º 99/81, de 5 de maio). Registe-se que, já na altura, se sentia a necessidade de “(...) *estimular nos quadros técnicos e dirigentes o sentido das particulares responsabilidades que a sua atuação envolve, seja na Administração Central, Regional ou Local, seja na administração empresarial, relativamente à comunidade a cujo serviço se encontram.*

*Neles se terão de desenvolver igualmente faculdades e hábitos de previsão, organização, tomada de decisão e avaliação dos resultados. (...) As atividades do INA nos domínios da formação e aperfeiçoamento profissional, bem como da investigação científica e da assessoria técnica, são asseguradas, respetivamente, por uma Escola Superior de Administração e um Centro de Estudos de Administração, os quais constituem departamentos especializados do Instituto.”* Com efeito, na génese da criação do INA esteve o propósito de recrear em Portugal um organismo em tudo semelhante ao modelo francês, a École National d’Administration (ENA), no qual o acesso aos grupos dirigentes é restrito a uma elite<sup>12</sup>. Em Portugal, no entanto, têm acesso aos diversos cursos a ministrar no âmbito do INA, os funcionários e agentes do Estado e os trabalhadores das empresas públicas, bem como os diplomados por qualquer Escola Superior (artigo 4.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 160/79)<sup>13</sup>.

Relativamente ao diploma legal que criou o Gabinete de Estudos da Reforma Administrativa, no seu preambulo, dá-se ênfase o referido no parágrafo 3, como delineador dos seus propósitos:

*“Sabendo-se que as administrações públicas cedem facilmente a tentações burocratizantes, há que perspetivar a reforma administrativa como ação de deliberada rutura, com o que tende a ser ou se tornou já obsoleto e de modernização ou inovação sistemática das conceções e dos processos de atuação. De igual modo, há que encarar a Administração como um todo ao serviço do desenvolvimento da sociedade, como um meio e não como fim em si.”* A sua ação repartiu-se em três vertentes: a desburocratização e simplificação administrativa, a relação administração-administrados e o marketing público e a formação dos dirigentes (Rocha, 2014: 102).

Relativamente à primeira vertente foram estabelecidas três estratégias, criação de uma campanha nacional sob o lema “Simplificar é possível”, com a criação de um conjunto de medidas de simplificação administrativa e a adoção de medidas de desburocratização. A segunda vertente implicou a dinamização

---

<sup>12</sup>A Ecole Nationale d’Administration é a única escola de recrutamento e seleção de altos dirigentes em França, providenciando um programa de três anos de treino com supervisão, no sentido de preparar os candidatos antes de assumirem os cargos. A maioria dos candidatos, ainda são provenientes das classes mais altas de Paris (Mosher, 1982: 38-39).

<sup>13</sup>Atualmente, o CEAGP, constitui uma formação generalista, de nível avançado em gestão pública, que possibilita a aquisição de conhecimentos e ferramentas para o exercício de funções técnicas superiores e de direção na administração pública. O artigo 39.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, publicada em anexo à Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, assegura àqueles que o terminem com sucesso, a integração na carreira geral de técnico superior com vínculo de emprego público constituído por tempo indeterminado.

da informação, a simplificação de processos e procedimentos e em geral da linguagem da administração pública. A terceira vertente respeita à formação, em especial, dos quadros superiores e dirigentes, assente no pressuposto que estes tinham um papel determinante no processo de modernização administrativa (Rocha, 2014: 105).

É com o advento da democracia que surge um grande impulso reformador despoletado pelas necessidades de democratização do país, de desenvolvimento económico e das concomitantes reformas económicas e sociais. Contudo, a definição do modelo de Estado e de Administração Pública que se pretendia para o país só assume contornos claros mais tarde, a partir de meados da década de 80 (Araújo, 2005: 1). Quatro aspetos condicionaram o percurso da reorganização do Estado e da administração pública, nesta fase. São eles (1) as medidas imediatas de alteração administrativa adotadas com o objetivo de dismantelar a estrutura existente no Estado Novo; (2) as novas funções de coordenação e de administração central, regional e local, nomeadamente, de controlo de mercado e dos setores económicos e financeiros, de proteção e ação social; (3) o processo de institucionalização e de legitimação dos grupos socioprofissionais; e (4) o aumento crescente das expetativas individuais e coletivas (Mozzicafreddo e Gouveia, 2011: 14-15).<sup>14</sup>

O terceiro momento, contrariamente ao anterior, caracterizou-se pela estabilidade política e pela entrada de avultadas verbas provenientes dos fundos estruturais da então Comunidade Económica Europeia (CEE), hoje União Europeia. Nesta fase, a administração é mais profissional e, em grande parte, virada para uma política de gestão dos seus agentes. São exemplos de medidas desta fase, as iniciativas na área de formação dos funcionários e dos dirigentes, de aprovação de mecanismos legais para o setor empresarial do Estado e a publicação do código de procedimento administrativo que consagrou o princípio da administração aberta, com procedimento regra, aplicável ao tratamento igual para todos os cidadãos (Mozzicafreddo e Gouveia, 2011: 20).

---

<sup>14</sup>Características que se repetiram na década de oitenta e no início do século XXI, onde se evidenciaram deficiências graves no funcionamento de algumas estruturas do Estado, nomeadamente, por insuficiente organização do trabalho com desadequada afetação e distribuição de pessoal, procedimentos administrativos complexos, sobreposição de organismos e tarefas e insuficiente liderança das chefias intermédias e superiores, em ambiente de crise financeira e económica, e que constituíram os fundamentos para a implementação de programas como o PRACE e o PREMAC.



Quando na década de oitenta se constata o esgotamento da capacidade financeira do Estado de Previdência e quando a eficiência passa a ser um valor primordial e a gestão pública se orienta mais por resultados e menos por procedimentos, a administração pública agarra-se à tabua de salvação que lhe parecem ser o direito privado e os fenómenos privatizadores (Moura, 2004: 331)<sup>15</sup>.

O principal impulsionador para a adoção dos princípios manageriais neste período foi o Secretariado para a Modernização Administrativa, ele próprio uma estrutura flexível, criado durante o X Governo Constitucional, em 1985, pelo Decreto-Lei n.º 497/85, de 17 de dezembro e reorganizado em 1986, através do Decreto-Lei n.º 203/86, de 23 de julho. Este diploma no seu artigo 2.º sob a epígrafe “Atribuições”, define que:

*“O Secretariado tem por atribuições gerais promover a inovação e a reforma seletiva no seio da Administração Pública, visando o aumento da eficácia global da gestão pública, a melhoria da sua relação com os administrados, a desburocratização dos serviços do Estado, a simplificação dos procedimentos administrativos, a descentralização gradual de funções e a racionalização dos meios públicos.”*

As medidas implementadas orientaram-se para dois vetores, o primeiro para a redução dos custos através de medidas de desburocratização dos serviços e de desintervenção do Estado em várias áreas, o segundo através da implementação de medidas para melhorar a qualidade dos serviços e aumentar a confiança dos cidadãos nas instituições públicas. Neste período muitas Direções-Gerais são desagregadas para dar origem a Institutos Públicos, foi introduzido um novo sistema de avaliação por objetivos e publicado o novo código de procedimento administrativo. Nos trinta e seis anos de democracia (1976-2012) assistimos a um crescimento do peso do Estado na economia tanto em termos gerais como na sua função social e que se manifesta na percentagem do número de trabalhadores da administração central face à administração local. A propensão da Administração Pública para a utilização de mecanismos e figuras tipicamente privadas teve naturais reflexos ao nível das relações de

---

<sup>15</sup>Por isso, a privatização e o recurso ao Direito Privado são vistos como arquétipos da boa gestão e como a solução para todos os males da Administração Pública, de tal forma que esta só conseguirá atingir a eficácia se se libertar dos procedimentos administrativos. Estava assim, constituído o mito da eficácia que justificou a fuga ao Direito Administrativo e conduziu a Administração Pública para o progressivo recurso a formas jurídico-privadas de organização e atuação (Moura, 2004: 332).

emprego estabelecidas no seu seio, assistindo-se a uma progressiva e cada vez mais ampla substituição do regime estatutário pelo direito laboral (Moura, 2004: 333).

No quarto momento, que Rocha caracteriza como o momento da “Reinvenção da Administração Pública”, o papel impulsionador passa a pertencer à Secretaria de Estado da Administração Pública, através do estabelecimento de várias linhas de ação (Quadro 2.2.).

**Quadro 2.2.** Linhas de ação do Secretariado para a Modernização Administrativa

Linhas de ação	1996	Desburocratização, informação, qualidade, modernização da administração e cooperação e intercâmbio.
	1997	Desburocratização, qualidade, informação ao cidadão, eficácia da gestão pública, cooperação e intercâmbio e eficiência operacional da gestão interna.
	1998	Desburocratização, apoio e dinamização dos órgãos consultivos do governo, gestão e qualidade da administração pública, informação ao cidadão e eficiência operacional da gestão interna.

Fonte: Adaptado (Rocha, 2014: 116)

A reforma orientava-se, então, por três objetivos principais: melhorar a relação entre a Administração e os cidadãos; reduzir os custos das obrigações e formalidades administrativas; e, melhorar a formação dos funcionários públicos (Corte-Real, 1990, *apud* Araújo, 2005, p. 3-4).

Relembrando o que Hood considerava ser a nova gestão pública: (1) A profissionalização da gestão nas organizações públicas; (2) Standards explícitos e medidas de performance; (3) Viragem no sentido da desagregação das unidades do setor público; (4) Aumentar a competição no setor público; (5) Insistência em estilos de gestão e práticas de gestão privadas; (Hood,1996, *apud* Rocha, 2014, p. 53), poderemos considerar, ser esta a fase que deu o maior impulso inovador às políticas administrativas em Portugal, com “a exigência de maior produtividade, de melhor qualidade de bens e produtos oferecidos pelos serviços públicos, a existência de funcionários motivados e altamente qualificados profissionalmente, bem como o recurso a tecnologias de informação avançadas e uma maior desburocratização, racionalização e simplificação de estruturas e procedimentos administrativos, garantias de maior flexibilidade e autonomia gestonária” (Rocha, 2014: 115-116).

Fonseca e Carapeto, defendem que Portugal começou as suas reformas pela via legislativa consagrando grandes princípios fundamentais em matéria organizativa e procedimental administrativa, quer na Constituição da República Portuguesa (artigos 266.º a 271.º), quer no Código de Procedimento Administrativo de 1991 (Fonseca e Carapeto, 2014: 39), entretanto revisto pelo Decreto-Lei n.º 6/96, de 31 de janeiro e, mais recentemente em 2015, com o novo código de Procedimento Administrativo aprovado pela Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro.

A Constituição da República Portuguesa prevê que a Administração Pública será estruturada de modo a evitar a burocratização, a aproximar os serviços das populações e a assegurar a participação dos interessados na sua gestão efetiva, designadamente por intermédio de associações públicas, organizações de moradores e outras formas de representação democrática (artigo 267.º n.º 1, CRP). Por seu turno, o Código de Procedimento Administrativo de 1991 no seu preambulo, designadamente no parágrafo 9, refere que:

*“(...) o procedimento rege-se pelo princípio do inquisitório (artigo 56.º), procurando afastar formalidades inúteis e assegurar o contraditório. Particular relevo, merecem as disposições que concretizam o direito à informação (artigos 61.º e seguintes), num esforço de tornar a atividade administrativa mais transparente, e remetendo para legislação própria o desenvolvimento do novo princípio constitucional da administração aberta (artigo 65.º).”*

Nesta senda, mas com um carater mais vincado, está o atual Código de 2015:

*“Começou por incluir-se no novo Código o princípio da boa administração, indo ao encontro do que era sugerido pelo direito comparado (...). Integraram-se nesse princípio, os princípios constitucionais da eficiência, da aproximação dos serviços das populações e da desburocratização (artigo 5.º). Também foram incluídos no Código os novos princípios (...) da administração aberta (artigo 17.º), da segurança de dados (artigo 18.º), da cooperação leal da Administração Pública com a União Europeia (artigo 19.º), bem como princípios relativos à administração eletrónica (artigo 14.º). (...) pretendendo ir ao encontro da importância que os meios eletrónicos hoje assumem, tanto nas relações interadministrativas, como nas relações da Administração Pública com os particulares.”*

A influência do NPM teve um profundo impacto nas estruturas e cultura administrativas e, por conseguinte, modelou o futuro da agenda da reforma (Araújo, 2000: 43). A melhoria da qualidade na prestação de serviços e a transparência e proximidade na relação entre a Administração e os cidadãos, a autonomia da gestão e a defesa da eficiência e da eficácia, e o desenvolvimento tecnológico, levaram à implementação de um conjunto de políticas e medidas. É neste período que se regista o apogeu das parcerias público privadas e a associação ao terceiro setor na área social. Como exemplos, temos a entrada em funcionamento da Loja do Cidadão, a criação da Inspeção-Geral da Administração Pública e a obrigatoriedade do Livro de Reclamações. O surgimento e alastramento das parcerias público privadas apresentou-se como a solução para o redimensionamento do setor público que em contrapartida permite o favorecimento e participação da iniciativa privada em áreas que anteriormente lhe pertenciam. Combinando os pontos fortes da gestão pública e os do setor privado, esta mescla de modelos de gestão enquadrada nos programas dos sucessivos Governos de índole gestonária, permitiu a minimização da fraca intervenção do Estado no mercado, a partilha do risco e a redução da despesa pública. Como referido anteriormente, apesar de uma certa indefinição e atraso iniciais, decorrentes da tardia implementação do sistema democrático, os caminhos da reforma da administração pública em Portugal têm seguido um percurso idêntico àquele que se verificou noutros países da OCDE. Na realidade, nos vários países da OCDE, a realidade e as trajetórias pautam-se tanto pela diversidade de condições, como pela diferenciação das orientações políticas que presidem às diferentes fases das reformas na administração pública, identificando dois pontos de convergência: a introdução da lógica de mercado e de técnicas de gestão *managerial* e a introdução de programas de medidas de desburocratização e desregulamentação (Mozzicafreddo e Gouveia, 2011: 8-9).

Os objetivos da desburocratização<sup>16</sup> e da qualidade da administração pública têm sido um tema presente nos programas dos diferentes Governos Constitucionais em Portugal, porém, remonta à década de oitenta, com os X e XI Governos Constitucionais e com a adoção da ideologia da Nova Gestão Pública, a alteração de paradigma. Efetivamente, abdicou-se da importância dada aos aspetos legais,

---

<sup>16</sup>A desburocratização poderá ser definida como a ação de eliminar ou atenuar as disfunções burocráticas ou como a adoção de modelos alternativos à burocracia, abarcando iniciativas como a racionalização e simplificação das normas e procedimentos administrativos, a introdução de novas tecnologias de informação, a limitação de sobreposição de serviços, a eliminação de circuitos burocráticos e a adaptação da linguagem administrativa e jurídica à compreensão comum (Mozzicafreddo, 2001: 6).

para surgirem destacados interesses como o de eficiência da administração, a autonomia da gestão e a introdução das novas tecnologias na equação político-administrativa, passando-se de um Estado interventor para um Estado regulador.

Relativamente às medidas propostas para a reorganização e funcionamento da administração, podemos identificar traços comuns às políticas dos vários Governos Constitucionais pós Estado Novo, nomeadamente, a racionalização e reorganização dos serviços, a estruturação dos Ministérios, a sistematização da estrutura da Administração, a gestão dos recursos humanos, a desburocratização e a simplificação administrativa. Todavia, nem tudo parece correr bem. De acordo com o relatório da OCDE de 2005, apesar da maior parte das administrações serem mais eficientes, transparentes e orientadas para o cliente, surpreendentemente, elas não reduziram a sua presença na sociedade (OCDE, 2005: 1). Assim, algumas lições têm de ser retiradas, entre as quais se destaca:

- “Algumas reformas tiveram consequências prejudiciais para o setor público e para os valores de governança;”
- “Os esforços de modernização devem ser adaptados ao contexto de cada país;”
- “A dinâmica da administração pública deve ser bem entendida pelos Governos, pois só deste modo podem ser implementadas estratégias de reforma adequada, tendo em conta que as mudanças num setor da administração afetarão sempre o funcionamento nos outros setores;” (OCDE, 2005: 2-3).<sup>17</sup>

### **1.1. A reforma administrativa após 2000**

As políticas de reforma são compostas por numerosos dilemas. As diferentes alternativas em jogo incluem inevitavelmente custos que penalizam as metas visadas e afetam de modo diferenciado os atores (com uns a saírem ganhadores e outros perdedores), (Carvalho, 2013: 140). Desde 1974 até 2012, tem-se verificado que, a par das mudanças dos ciclos políticos resultantes da eleição de novos governos constitucionais, também as estruturas da administração pública tendem a ver-se invariavelmente

---

<sup>17</sup>A fuga para o Direito Privado configurada em muitas das novas reformas e a conseqüente promiscuidade entre o Direito Público e o Direito Privado gera um estado de esquizofrenia em que a faceta má da Administração Pública surge quando existe opção de atuar segundo as regras do Direito Privado em detrimento das vinculações jurídico-públicas (Estorninho, 2009: 79).

modificadas, alegadamente para melhor se adaptarem ao cumprimento e execução dos programas políticos definidos pelos governos eleitos (DGAEP, 2013: 5).

A nível micro, as medidas de reforma administrativa centram-se, sobretudo, no funcionamento do sistema, nos seus mecanismos organizacionais e na proximidade aos utentes dos serviços públicos, entendidos como clientes numa perspetiva mais gestionária. Estas iniciativas podem ser classificadas em três grandes grupos:

- As medidas de introdução de técnicas de gestão profissional na administração pública, que têm por objetivo a diminuição dos constrangimentos da regulamentação e das normas;
- As medidas de desburocratização da administração que tem por objetivo a racionalização e simplificação das normas e procedimentos administrativos;
- As medidas que permitem a proximidade da administração ao cidadão, assentes na melhoria da qualidade dos serviços prestados e na expectativa de participação dos cidadãos na gestão e nas decisões de âmbito coletivo (Mozzicafreddo, 2001: 5-7).

Após o ano 2000, as medidas de reforma mantêm a influência da nova gestão pública, centrada em objetivos de racionalização e redução de custos, de reavaliação das funções do Estado e aproximação do setor público ao setor privado. No cumprimento desses objetivos cumpre destacar pela sua importância, a atuação do XV, XVII, XIX e XXI Governos Constitucionais, (este último ainda em funções), que através das suas orientações e políticas implementadas, influenciaram a Administração Central do Estado (Quadro 2.3.).

**Quadro 2.3.** Temas dos programas de Governo

Governo	Temas abordados
XV	Redução do peso da Administração Pública, eficiência, mérito, exigência e qualidade
XVII	Desburocratização, qualidade, gestão de recursos humanos e governo eletrónico
XIX	Redução do peso da Administração Pública, gestão de recursos humanos, serviços partilhados
XXI	Participação cívica, transparência, qualidade, eficiência, valorização do exercício de funções públicas e proteção social

Construído pela própria

O programa do XV Governo Constitucional, no capítulo referente à Administração Pública estabelece o enquadramento e o propósito da sua atuação:

*“Um Estado moderno, uma sociedade civil forte e um País desenvolvido carecem de uma Administração Pública ágil e flexível, facilitadora da vida dos cidadãos e motivadora do trabalho dos seus agentes. (...) Uma administração pública pesada, burocrática e clientelar não serve os cidadãos (Programa do XV Governo, 2002: 45). Desta mudança estrutural, deverão resultar organizações flexíveis, capazes de evidenciar a correta e rigorosa utilização dos recursos afetos à sua missão (Programa do XV Governo, 2002: 47). O tema da reforma administrativa assume um papel central assente em três linhas orientadoras: “a redução do peso excessivo da Administração Pública; a prossecução de objetivos de eficiência, visando a satisfação das necessidades dos cidadãos; e, a promoção de uma cultura de mérito e exigência, em que os serviços devem nortear-se por resultados e altos padrões de qualidade.” As políticas de reforma seguiam as metas estabelecidas nas GOP 2003-2006, aprovadas pela Lei n.º 32-A/2002, de 30 de dezembro, das quais se destacam:*

- A aposta na descentralização do Estado e o reforço da desconcentração dos serviços públicos;
- A extinção dos institutos públicos e outros organismos cuja utilidade não se justifique;
- A prática da gestão por objetivos através de novos esquemas de avaliação do desempenho dos funcionários públicos, por forma a aumentar a eficiência e qualidade dos serviços do Estados aos cidadãos;
- A simplificação dos procedimentos, combatendo atuações burocráticas e circuitos de decisão complexos e pouco transparentes;
- O estabelecimento de planos de formação adequados às exigências de uma administração dinâmica e qualificada.

As Resoluções do Conselho de Ministros n.º 95/2003, de 30 de julho e n.º 53/2004, de 21 de abril, tentam pôr em prática estes objetivos estratégicos e foram as precursoras dos programas de Reestruturação e de Redução e Melhoria da Administração Central do Estado.

Estes eixos prioritários traduziram-se numa produção legislativa ampla nas várias áreas da administração pública, em alinhamento com as GOP para 2004, (Lei n.º 107-A/2003, de 31 de dezembro), e que se inserem na estratégia de médio prazo para o desenvolvimento da sociedade e da economia portuguesas, apresentada no Programa do XV Governo. O novo modelo de administração centrava-se no primado da cidadania, numa cultura fundada na ética e no aprofundamento dos valores de serviço público, no incentivo ao desempenho individual, na responsabilidade e na responsabilização (Quadro 2.4.).

**Quadro 2.4.** Eixos prioritários - Resolução do Conselho de Ministros n.º 95/2003

Eixos	Orientação	Medidas
Organização do Estado	Menos Estado, melhor Estado	- Redefinição das funções e áreas de atuação do Estado; - Externalização para o setor privado; - Descontinuação das funções “ <i>inúteis</i> ” da Administração Pública.
Organização da Administração	Boas práticas de desenho organizativo → Administração Pública mais ágil e mais leve	- Alinhamento e responsabilização pela prossecução da missão individual de cada unidade; - Redução de níveis hierárquicos; - Desburocratização de circuitos de decisão; - Melhoria de processos e da colaboração entre serviços.
Liderança e responsabilidade	Princípios da «moderna gestão pública»	- Práticas orientadas para a gestão por objetivos.
Mérito e qualificação	Mecanismos de avaliação de desempenho, quer dos serviços, quer individuais	- Criação e implementação do Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho da Administração Pública (SIADAP).
Valorização e formação	Formação e qualificação, desenvolvimento de competências	- Previsão de curso de gestão avançados para dirigentes.
Cultura de serviço	Consolidação da cultura de serviço de qualidade. Aproximação da Administração ao cidadão	- Medidas de descentralização dos centros de decisão e de simplificação de procedimentos e formalidades, assegurando a transparência e a responsabilidade do Estado e da Administração.
Governo eletrónico	Utilização de tecnologias de informação. Modelo de Administração em rede	- Partilha do conhecimento inter-áreas; - Utilização das melhores práticas.

Fonte: Diário da República n.º 94, Série I-B de 2004-04-21 (adaptado)



Para ano de 2003, o novo modelo de Administração Pública anunciado é orientado para a concretização das medidas referentes à organização do Estado e da Administração, através da aprovação de diplomas legais sobre:

- (1) a organização e funcionamento da Administração Direta do Estado preconizando um modelo organizacional que simplificava os formalismos legais da criação e alteração das suas estruturas e a redução dos níveis hierárquicos;
- (2) o enquadramento legal do regime jurídico dos institutos públicos, definindo as normas que disciplinavam a sua criação e evitando a proliferação de organismos, a duplicação de competências e a criação de regimes de exceção;
- (3) a regulamentação da aplicação do contrato de trabalho aos empregadores públicos e o enquadramento legal do regime do contrato de trabalho na administração pública;
- (4) a revisão do Estatuto do Pessoal Dirigente da Administração Pública que passou pela redefinição das funções dos dirigentes, o reforço das competências de gestão, a introdução de formação específica como requisito para provimento e exercício de cargos dirigentes e a consagração de um novo modelo de avaliação de desempenho dos dirigentes;
- (5) a intensificação da política de formação profissional dos recursos humanos da Administração Pública, através do desenvolvimento das atividades do INA, com o lançamento de novos cursos adequados às necessidades específicas dos serviços e a organização do curso para Altos Dirigentes da Administração Pública (GOP, 2003: 26).

Para 2004 estava previsto o desenvolvimento do Programa da Reforma da Administração Pública, através da aplicação e avaliação das medidas implementadas, nomeadamente, a revisão das estruturas dos serviços, com o objetivo de racionalizar e simplificar os circuitos de decisão e adequação das estruturas aos respetivos fins, a revisão da situação dos institutos públicos existentes, a identificação e avaliação das funções do Estado, a criação de cursos de formação especializada para o provimento e exercício de cargos dirigentes, a formação profissional orientada para a valorização profissional.

A legislatura do XVII Governo Constitucional, que manteve a orientação do XV Governo Constitucional, assumiu as ideias do *New Public Management*, definindo no seu programa para 2005-2009, os seguintes objetivos (Programa do XVII Governo, 2005: 39-41):

- (1) Reorganizar a Administração central para promover economia de gastos e ganhos de eficiência;
- (2) Concentração física dos serviços do Estado como forma de obter economias de escala, ao nível dos recursos humanos, aproveitamento de espaços e comunicações, evitando a duplicação de serviços que possam ser integrados;
- (3) Criar um programa plurianual de redução da dimensão da Administração Central, visando diminuir, nos próximos quatro anos, o número de unidades orgânicas de nível central, por descentralização, desconcentração, fusão ou extinção;
- (4) Criar um concurso anual, a nível nacional, para seleção de recém-licenciados candidatos à Administração Pública;
- (5) Acordar, a nível parlamentar, na definição dos cargos dirigentes de nomeação e sua vinculação ou autonomia em relação às mudanças eleitorais;
- (6) Criar a regra global de entrada de um elemento recrutado do exterior por cada duas saídas para aposentação ou outra forma de desvinculação.

A modernização da Administração Pública neste período manteve o objetivo de eficiência, mas com funções mais reguladoras e fiscalizadoras do que de prestadora de serviços, como se retira algumas linhas de ação previstas nas GOP para 2005-2009:

- (1) racionalização de estruturas e a sua flexibilização e, concomitantemente, redução na despesa pública;
- (2) descentralização de funções e serviços para os tornar mais próximos dos cidadãos;
- (3) desconcentração e racionalização dos serviços, de modo a obter ganhos de eficiência na sua organização e prestação;
- (4) adoção de instrumentos e modelos de gestão que melhorem os resultados obtidos pela Administração ou permitam a externalização de serviços;
- (5) aproximação do regime jurídico do exercício de funções públicas ao regime do contrato individual de trabalho.

O Quadro 2.5. assinala as principais reformas da Administração Central, por áreas de atuação, efetuadas pela via legislativa entre 2004 e 2011.

**Quadro 2.5.** Principais reformas da administração central

Reformas estruturais/ áreas de atuação	Descrição/ objetivos das reformas
<p>Reorganização do Estado:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Lei n.º 3/2004, de 15 de janeiro</li> <li>- Lei n.º 4/2004, de 15 de janeiro</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Lei quadro dos Institutos Públicos</li> <li>- Organização da administração direta do Estado</li> </ul>
<p>Cargos dirigentes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro</li> <li>- Lei n.º 51/2005, 30 de agosto</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aproveitamento em curso de alta direção como requisito de provimento de cargo de direção</li> <li>- Dirigentes intermédios nomeados por despacho do dirigente máximo</li> </ul>
<p>PRACE</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Resolução de Conselho de Ministros n.º 124/2005</li> <li>- Resolução do Conselho de Ministros n.º 39/2006</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Redução do número de estruturas e de cargos dirigentes na AP</li> </ul>
<p>Avaliação de desempenho e gestão por objetivos</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Definição de um sistema integrado de avaliação de desempenho para a administração pública (SIADAP) que avalia organizações, dirigentes e trabalhadores</li> </ul>
<p>Vínculos, carreiras e remunerações:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro</li> <li>- Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sistema de posições remuneratórias e regime de emprego mais próximo do existente no setor privado</li> <li>- Regime de carreiras gerais</li> </ul>
<p>PREMAC, julho 2011</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- A racionalização e a redução das estruturas da Administração Central do Estado</li> </ul>
<p>Cargos dirigentes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Lei n.º 64/ 2011, de 22 de dezembro</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Modifica os procedimentos de recrutamento, seleção e provimento dos cargos de direção superior</li> </ul>

Construído pela própria

A crise financeira internacional de 2008, redirecionou as medidas de reforma administrativa em Portugal. O memorando de entendimento com a Comissão Europeia, o Banco Central Europeu (BCE) e o Fundo Monetário Internacional (FMI), que ficou conhecido como o memorando de entendimento com a TROIKA, condicionou as opções políticas do XIX Governo Constitucional.

*“A grave situação económica e financeira do País impôs um pedido formal de ajuda externa à Comissão Europeia, ao Banco Central Europeu e ao Fundo Monetário Internacional. O Memorando de Entendimento acordado entre o Governo português e estas instituições internacionais estabelece um conjunto de medidas exigentes do ponto de vista social e político.”*  
*(...) “O Governo compromete-se também a “despartidarizar” o aparelho do Estado e a promover o mérito no acesso aos cargos. Neste âmbito, o Governo preparará nova legislação que estabeleça um sistema independente de recrutamento e seleção”* (Programa do XIX Governo, 2011: 14).

O relatório da OCDE<sup>18</sup> “Reformar o Estado para promover o crescimento”, aponta algumas medidas tendentes à melhoria da capacidade do governo para orientar e conduzir a política, nomeadamente, a criação de um organismo centralizador que permita coordenar e implementar reformas, tendo ao mesmo tempo a capacidade de desenvolvimento de políticas decorrentes dos planos estratégicos do Governo, assegurar a cooperação com as redes institucionais e reforçar as competências dos gestores de topo da Administração. O Governo, deve ser sensível aos inputs trazidos pelos gestores de topo, sendo de todo o interesse a promoção da comunicação dos impactos das medidas de reforma e melhoria das estratégias implementadas relativamente aos recursos humanos (OCDE, 2013: 53-60).

Sensível a este relatório, e concluindo pelo reduzido efeito prático do PRACE, leia-se, não foi conseguido um efetivo emagrecimento da estrutura e dos custos fixos do Estado, continuando os organismos públicos a proliferar, associado à não concretização do aumento dos níveis de eficiência e de qualidade de serviço, o XIX Governo Constitucional assume a necessidade de rever o programa de reformas, para que se concretizem as seguintes metas:

- (1) Racionalizar as despesas de funcionamento da Administrações Pública;

---

<sup>18</sup> Relatório sobre o programa de reformas em Portugal.

- (2) Aumentar a eficiência da Administração Pública e reduzir os custos à medida das capacidades reais do País;
- (3) Modernizar a Administração Pública, de forma a acompanhar as novas exigências dos cidadãos na sociedade da informação e das empresas na economia do conhecimento;
- (4) Dignificar, valorizar, apoiar e envolver os funcionários públicos e outros agentes do Estado.

O Quadro 2.6. ilustra as áreas de atuação para a Administração Pública do XIX Governo Constitucional, assim bem como, algumas das medidas a implementar.

**Quadro 2.6.** XIX Governo Constitucional: Áreas de atuação na Administração Pública

Áreas de atuação	Medidas
Melhoria de processos e simplificação de estruturas organizativas	-Extinguir, fundir ou reduzir estruturas -Questionar tarefas e funções, com a finalidade de identificar outras estruturas que sejam passíveis de eliminação ou redimensionamento
Melhoria das atividades de suporte	-Otimização das compras públicas -Contratação pública eletrónica -Serviços Partilhados
Controlo e redução de custos	-Otimização progressiva dos meios humanos afetos à Administração Pública, através da gestão de entradas e saídas -Limitação no recurso ao outsourcing -Redução do número de cargos de direção e administração e de dirigentes intermédios
Reforço dos instrumentos de gestão	-Introdução de sistemas de informação de gestão -Reforço do princípio da orçamentação por programas

Construído pela própria

Atualmente, o XXI Governo Constitucional, com mandato até 2019, estabelece no seu programa como linha orientadora, o relançamento da economia e do emprego, com o objetivo de desenvolvimento de um novo modelo assente no conhecimento e na inovação, na defesa do estado social e um novo impulso para a convergência com a UE (Programa do XXI Governo, 2015: 3).

Quatro objetivos orientam o Programa de Governo (Programa do XXI Governo, 2015: 5):

- (1) Consolidação das contas públicas assente no crescimento e no emprego, no aumento do rendimento das famílias e na criação de condições para o investimento das empresas;
- (2) A defesa do Estado Social e dos serviços públicos, na segurança social, na educação e na saúde, para um combate sério à pobreza e às desigualdades;
- (3) Relançar o investimento na Ciência, na Inovação, na Educação, na Formação e na Cultura;
- (4) O respeito pelos compromissos europeus e internacionais, para a defesa dos interesses de Portugal e da economia portuguesa na União Europeia, para uma política reforçada de convergência e coesão.

De orientação doutrinária mista, como que estabelecendo uma passagem segura para os princípios da Governança, do novo Weberianismo e do Estado Social mitigado, o XXI Governo defende um Estado forte, que não aliene as suas funções e que esteja presente nas áreas estratégicas para o interesse público, como são os direitos sociais (Programa do Governo, 2015: 5 e 40).

- São exemplos da orientação pró *Governance*, as seguintes medidas:

- (1) A adoção de um Orçamento Participativo a nível do Orçamento do Estado, prevendo-se a afetação de uma verba anual determinada a projetos propostos e escolhidos pelos cidadãos a (Programa do Governo, 2015: 42);
- (2) A criação de meios que permitam o acompanhamento dos processos associados às petições e que facilitem o acesso a informação completa sobre o exercício deste direito (Programa do Governo, 2015: 42);
- (3) A dinamização de mecanismos de auscultação permanente dos movimentos sociais e do cidadão (Programa do Governo, 2015: 42).

- São exemplos de medidas de orientação pró-Estado Social:

- (1) A defesa do Estado Social e dos serviços públicos, na segurança social, na educação e na saúde (Programa do Governo, 2015: 5);
- (2) Estimular a criação de emprego e combater a precariedade no mercado de trabalho (Programa do Governo, 2015: 6);
- (3) A renovação das políticas de mínimos sociais focando-as nos mais vulneráveis (Programa do Governo, 2015: 8).

No capítulo da Administração Pública o Governo, deixa o tema da reforma administrativa para se focar nos temas da qualidade e da eficiência, pretendendo lançar um novo programa SIMPLEX que, à semelhança dos anteriores, promova a melhoria do relacionamento dos cidadãos com a Administração Pública e a valorização do exercício de funções públicas, através da revalorização dos funcionários públicos e o exercício de funções na Administração Pública (Programa de Governo, 2015: 74).

#### **1.1.1. O Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE)**

Conforme já referido, durante a legislatura do XVII Governo Constitucional, a modernização da Administração Pública foi considerada uma peça essencial na estratégia de crescimento do país. Com a Resolução do Conselho de Ministros n.º 124/2005, de 4 de agosto, o Governo dá início ao processo de reestruturação da Administração Pública, dividido em três fases:

- (1) A fase de enquadramento estratégico, na qual eram estabelecidas as orientações gerais para a reestruturação de cada ministério, o planeamento do programa e a constituição da comissão técnica e dos grupos de trabalho por ministério;
- (2) A fase de avaliação e redefinição organizacional de estruturas e dos recursos da administração central;
- (3) A fase de execução, na qual eram elaborados e aprovados os diplomas e demais instrumentos visando a reestruturação de cada ministério e a reafectação de recursos.

O XVII Governo elege como “preocupações maiores”, a desburocratização e simplificação de processos, a modernização da gestão e a flexibilização dos modos de funcionamento. Esta notável promoção dum modelo de administração de índole gestionária, que já vinha a dar os primeiros passos desde finais da década de 80, foi aproveitado para implementar um conjunto de medidas transversais que mudaram a face da Administração Central. Pela primeira vez “uma resolução do Governo ousa encetar uma reforma tão abrangente, pois delineou os parâmetros que irão limitar todo o processo de reorganização da Administração Central do Estado, esboçando respostas para o porquê, como, quando e por quem” (Carvalho, 2008: 190). Com efeito, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 124/2005, estabelece o enquadramento para a ação de reorganização da Administração Central do Estado. A filosofia subjacente centrava-se na ideia de que a Administração Pública estava sobredimensionada e que esse sobredimensionamento era a razão da sua ineficiência, excesso de burocracia e distanciamento dos cidadãos, logo, a solução deveria residir na adoção de medidas de reforma que reduzissem o tamanho da máquina administrativa.

O PRACE propõe uma reforma estrutural global através do redesenho dos diferentes organismos e serviços dos Ministérios, com o objetivo de melhorar a qualidade dos serviços públicos, com ganhos de eficiência que permitam a diminuição do número de serviços e de recursos a eles afetos (Relatório final comissão PRACE, 2006: 11).

O relatório PRACE caracterizou a Administração Pública como de carácter fortemente centralizado, pouco dialogante, com mecanismos de gestão e controlo insuficientes, sobredimensionada, burocratizada e de carácter imparcial e isento. Relativamente à Administração Central do Estado, o relatório aponta o insuficiente desenvolvimento de funções de planeamento e estratégia e uma proliferação de órgãos de fiscalização frequentemente redundantes (Relatório final comissão PRACE, 2006: 10).

Algumas das Linhas Estratégicas de Ação a adotar centraram-se em reestruturar/racionalizar a Administração Direta e Indireta em função das missões dos Ministérios e respetivas entidades e do Programa de Governo, racionalizar, e eventualmente externalizar, as funções produtivas e de prestação de serviços e melhorar as qualificações de processos, trabalho e, conseqüentemente, dos funcionários da Administração Central do Estado (Relatório PRACE, 2006: 16):



Relativamente à produção de resultados, o PRACE propõe um conjunto de medidas das quais se destacam: (1) Racionalizar as funções de suporte à gestão de recursos pela sua concentração nas Secretarias Gerais ou, quando existentes, em estruturas de serviços comuns/partilhados; (2) Significativa racionalização de serviços, sempre subordinada à melhoria ou manutenção da qualidade, e traduzida na redução superior a 30% de estruturas, quer a nível macro (> 180), quer a nível micro (> 1000).

Com efeito, na generalidade dos Ministérios, as propostas do PRACE reforçaram as competências de planeamento, controlo de gestão e qualidade, reduziram os níveis hierárquicos, promoveram a fusão de competências, eliminaram processos e estruturas redundantes e adotaram e/ou reforçaram estruturas matriciais e horizontais. Acresce que a comissão técnica do PRACE recomendou ao Governo a produção de legislação, pró-reforço da ideia de profissionalização e de valorização remuneratória das funções dirigentes.

Relativamente à racionalização de serviços, podemos verificar que todos os tipos de estruturas sofreram reduções, com exceção das estruturas de missão que tiveram uma variação positiva (Quadro 2.7.).

**Quadro 2.7.** Racionalização de serviços no âmbito das medidas do PRACE

Macroestruturas (tipo)	Situação Atual	Estruturas Extintas	Estruturas Mantidas	Estruturas Criadas	Nova Situação	Variação
Órgãos Consultivos (1)	78	38	39	5	44	- 34
Serviços Centrais (2)	254	97	156	37	193	- 61
Serviços Desconcentrados (3)	157	101	56	14	70	- 87
Estruturas de Missão	7	1	6	4	10	3
Outros (4)	22	8	14	0	14	- 8
Total	518	245	271	60	331	- 187

Fonte: Relatório Final PRACE, 2006: 8

- (1) Incluem os conselhos, comissões e estruturas semelhantes;
- (2) Incluem os organismos pertencentes à Administração Direta e Indireta do Estado;
- (3) São os serviços que estão na dependência dos membros do Governo;
- (4) Incluem as instituições de ensino superior, academias, fundações e outras estruturas não enquadráveis nas categorias anteriores.

Na avaliação dos resultados da 1ª fase de implementação do PRACE, verificava-se que a nível das macroestruturas havia um decréscimo quantitativo do número de estruturas (DGAEP, 2013: 55). Contudo, e embora o Relatório Final para a reestruturação da administração central conclua que os principais objetivos traçados foram atingidos, existiram resistências de diversa índole que contribuíram para o reconhecimento, em 2010, de que parte dos objetivos não tinham ainda sido alcançados (DGAEP, 2013: 56). Pese embora esse facto, os efeitos do PRACE fizeram-se sentir em toda a Administração Central do Estado, "não houve nenhum ministério em que não se tenham registado fusões que deram origem a novos organismos ou que ocorreram em organismos já existentes, sendo que alguns destes mudaram a sua denominação" (Carvalho, 2008: 220), "na decisão de externalizar alguns organismos e atribuições" (Carvalho, 2008: 250) e "os organogramas dos ministérios, em geral, passaram a ter menos unidades organizacionais" (Carvalho, 2008: 245).

### **1.1.2. O Plano de Redução e Melhoria da Administração Central do Estado (PREMAC)**

O pendor gestor, a crise financeira de 2008 e o reconhecimento em 2010 de que parte dos objetivos propostos pelo PRACE não tinham sido atingidos, levou o XIX Governo Constitucional a propor uma nova solução para atingir as metas acordadas com a TROIKA, na qual o cumprimento dos objetivos e das medidas previstas no Programa de Assistência Financeira, teriam preferência sobre outros objetivos programáticos ou medidas específicas previstas pelo Governo.

A divulgação do PREMAC foi efetuada através do comunicado publicado no site do Governo no qual se informava que tinham sido aprovadas as linhas gerais do programa em reunião do Conselho de Ministros de 20 de julho de 2011.

Segundo o mesmo comunicado, o PREMAC inseria-se num quadro de ajustamento orçamental e numa “estratégia de crescente racionalização das estruturas orgânicas da administração, bem como do seu modo de funcionamento, da valorização e qualificação dos trabalhadores em exercício de funções públicas e da melhoria dos serviços públicos” iniciando-se com o “processo de preparação das leis orgânicas dos ministérios e dos respetivos serviços, devendo a elaboração destes diplomas atender aos objetivos de redução de estruturas e de cargos dirigentes, conforme previsto nas medidas do Programa de Apoio Económico e Financeiro a Portugal” (PREMAC, Medidas 3.39 e 3.40). “Reduzir os cargos dirigentes e os serviços em pelo menos, 15% na administração central”, “com vista a aumentar a eficiência da Administração Central e racionalizar a utilização de recursos, implementar uma segunda fase do PRACE 2007” (Relatório do Tribunal de Contas, 2013: 63).

A grave situação económica e financeira do país impôs um pedido formal de ajuda externa à Comissão Europeia, ao Banco Central Europeu e ao Fundo Monetário Internacional. O Memorando de Entendimento acordado entre o Governo português e estas instituições internacionais estabelece um conjunto de medidas exigentes do ponto de vista social e político que o Estado português terá de cumprir de modo escrupuloso (Programa do XIX Governo Constitucional, 2011: 11). Essa preocupação ficou plasmada no programa do Governo ao estabelecer os seguintes objetivos para a Administração Pública:

- (1) Reduzir o peso do Estado para o limite das possibilidades financeiras do País;
- (2) Desenvolver um Estado ágil e inovador, adaptado aos desafios da sociedade da informação.

Em conformidade com o estipulado no Memorando de Entendimento, foram adotadas as seguintes medidas:

“Eliminar as estruturas sobrepostas na estrutura do Estado, reduzindo o número de organismos e entidades mantendo a qualidade na prestação do serviço público.” (Programa do Governo, 2011: 30)

**Quadro 2.8.** Estruturas da Administração Central do Estado

Tipo de Macro-Estrutura	Situação Inicial	Relatório PREMAC de 15 de setembro	
Administração Direta Central	102	84	-18%
Administração Central Periférica	43	14	- 67%
Administração Indireta - Institutos Públicos	74	57	-23%
Total	219	155	-29%

Adaptado (Relatório PREMAC, 2011: 3)

Ao nível da Administração Central verificou-se uma redução de 29% nas estruturas da Administração Central (Quadro 2.8.).

“Reduzir os cargos dirigentes e dos serviços em, pelo menos, 15% na Administração Central, Local e Regional.” (Programa do XIX Governo, 2011: 30)

Como se retira do Quadro 2.9., a maior redução verificou-se no número dos dirigentes superiores, resultado da extinção e fusão de muitos organismos.

**Quadro 2.9.** Redução dos cargos dirigentes

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

Fonte: Relatório PREMAC, 2011: 3

Do Relatório de execução do PREMAC retiram-se as seguintes conclusões:

- Num espaço de 2 meses, a avaliação da estrutura organizativa da Administração Central do Estado estava concluída;
- A reduções na ordem dos 40% nas estruturas de nível superior da Administração Central e de 27% no número de cargos de dirigentes;
- A aprovação pelo Conselho de Ministros de onze leis orgânicas dos ministérios que integram o XIX Governo Constitucional, tendo adotado estruturas com modelos de organização mais reduzidos e com menores custos;
- O número de cargos de direção superior, para o universo de entidades consideradas no PREMAC, efetuado aquando da aprovação das leis orgânicas dos próprios ministérios, apresenta uma redução na ordem dos 40%;
- Em cada organismo ou serviço, a confrontação dos postos de trabalho necessários com os efetivos existentes resulta na reafectação de pessoal ou na colocação em mobilidade especial através dos critérios de seleção (Relatório de execução do PREMAC, 2011: 3-7).

Relativamente ao número de estruturas, “de 359, passar-se-ia para 217, enquanto nos dirigentes (superiores e intermédios) de um total de 6.286 reduzir-se-iam para 4.575, implicando a extinção de 1.711 cargos, dos quais 275 de nível superior e 1.436 de nível intermédio” (Relatório do Tribunal de Contas, 2013: 64).

Rodrigues e Ascensio, chegam às seguintes conclusões:

- Um efetivo e pronunciado decréscimo do total de estruturas da administração central em cerca de 50%, sendo esta redução mais acentuada durante a aplicação do PREMAC (36,7%, contra 20,3% no PRACE);
- O enfoque do PREMAC foi para a redução das estruturas da administração periférica e das “outras estruturas”;
- No que concerne à evolução do número das estruturas da administração periférica o PREMAC reduziu-a em 67,4%;

- A esmagadora maioria das competências existentes nas estruturas extintas, quer no PRACE, quer no PREMAC, foram transferidas para outras estruturas (algumas das quais já existentes, outras criadas para o efeito), não tendo havido propriamente uma extinção significativa de competências e atribuições da administração pública, mas antes um reenquadramento e uma redistribuição das mesmas por um número mais reduzido de organismos (Rodrigues e Ascensio, 2013: 73-74).

Também o Tribunal de Contas, em sede de relatório, refere que a redução de estruturas e de cargos dirigentes preconizado pelo PREMAC, por si só, não assegura uma reestruturação da administração central do Estado, configurando-se mais como um processo de fusão de organismos mantendo de um forma geral as mesmas competências e atribuições, distribuídas por um número inferior de estruturas, ajustado à orgânica inicial do Governo mas sujeito, de acordo com as opções políticas, a sucessivas alterações, nem assegura uma efetiva redução de custos visto que os dados disponíveis apontam para um acréscimo dos postos de trabalho necessários. Sem um sistema de monitorização de impactos orçamentais que reflita esta reorganização de serviços não se poderá avaliar a real utilidade deste Plano (Relatório do Tribunal de Contas, 2013: 75).

Sintetizando, podemos considerar o PREMAC como um programa arquitetado em ambiente de crise económica e financeira onde a marca da Troika fez implementar um conjunto de medidas exigentes, a aplicar em tempo recorde das quais resultaram a diminuição das estruturas da Administração Públicas e o número dos seus dirigentes e trabalhadores.

Podemos afirmar, valorizando a produção legislativa produzida e contabilizando as medidas políticas adotadas, que 1979 e 2004 marcam pontos de viragem relativamente à atividade dos dirigentes.

O Decreto-Lei n.º 160/79, de 30 de maio cria o Instituto Nacional de Administração (INA) cuja atividade se centra nos domínios da formação e do aperfeiçoamento profissional dos dirigentes, seguindo os passos da sua homóloga, a *École Nationale d'Administration*, em França, que promove o recrutamento, formação e seleção dos altos cargos dirigentes.

Após 2000, e tendo como pano de fundo preocupações economicistas, a Administração foi repensada e redimensionada. Baseada nas ideias do NPM, as orientações políticas centraram-se na redução do peso do Estado e na gestão dos recursos humanos.

Relativamente às políticas implementadas para os cargos dirigentes, destaca-se o papel do XV Governo Constitucional, centrado na promoção de planos de formação e na revisão do Estatuto do Pessoal Dirigente da Administração Pública, que passou pela redefinição das funções dos dirigentes, o reforço das competências de gestão, a introdução de formação específica como requisito para provimento no cargo e o exercício de cargos dirigentes, na consagração de um novo modelo de avaliação de desempenho dos dirigentes e na intensificação da política de formação profissional dos recursos humanos da Administração Pública, através do desenvolvimento das atividades do INA, com o lançamento de novos cursos adequados às necessidades específicas dos serviços e a organização do curso para Altos Dirigentes da Administração Pública.

Durante a legislatura do XVII Governo Constitucional, a modernização da Administração Pública foi considerada uma peça essencial na estratégia de crescimento do país. Com a Resolução do Conselho de Ministros n.º 124/2005, de 4 de agosto, o Governo dá início ao processo de reestruturação da Administração Pública. Na generalidade dos Ministérios, as propostas do PRACE reforçaram as competências de planeamento, controlo de gestão e qualidade, reduziram os níveis hierárquicos, promoveram a fusão de competências e eliminaram processos e estruturas redundantes. Adicionalmente, a comissão técnica do PRACE recomendou ao Governo a produção de legislação, pró-reforço da ideia de profissionalização e de valorização remuneratória das funções dirigentes.

Na legislatura do XIX Governo Constitucional, a ideia de redução do peso do Estado mantém-se. O PREMAC inseria-se num quadro de ajustamento orçamental com consequências na redução das estruturas de nível superior da Administração Central e do número de cargos de dirigentes. As competências existentes nas estruturas extintas, quer no PRACE, quer no PREMAC, foram transferidas para outras estruturas, algumas das quais já existentes.





### **CAPÍTULO III**

#### **QUE PERFIL PARA OS DIRIGENTES INTERMÉDIOS**

#### **OS ORGANISMOS DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL DO MINISTÉRIO DO MAR**

A administração pública é, por um lado, poder na medida em que atua segundo procedimentos específicos que delimitam comportamentos, obrigações e direitos e, por outro, é serviço coletivo porque os seus poderes e direitos de intervenção legitimam-se pela função que realiza e pelos serviços que presta à coletividade (Mozzicafreddo, 2001: 2).

Fazem parte da Administração Central do Estado, a administração direta que integra “todos os serviços centrais e periféricos que estejam sujeitos ao poder de direção do respetivo membro do Governo, formada pelos ministérios, órgãos consultivos e sistemas de informação”, regulada pela Lei n.º 4/2004, de 15 de janeiro e a administração indireta do Estado que de acordo com a Lei n.º 3/2004, de 15 de janeiro, “é constituída por organismos dotados de personalidade jurídica e de órgãos e património próprio, sujeitos à tutela do Governo, entre os quais incluem-se os Institutos Públicos, as entidades públicas empresariais, as empresas públicas, as associações e as fundações”.

Os dirigentes, enquanto coordenadores do processo de mudança e executores das políticas governamentais, são os atores da reforma administrativa. Na visão do novo gestor público orientada para o resultado e para a gestão por objetivos de acordo com a ideologia do NPM, deve idealmente relevar o mérito. Contribuir para dotar a Administração Pública de quadros dirigentes à altura do desafio, levou ao reforço das funções daqueles que tinham a seu cargo a sua direção, pretendendo-se que a sua escolha se baseasse num perfil e conhecimentos eminentemente técnicos. Entre outras competências o dirigente da Administração Pública deve ter mais qualificação, ter mais adaptabilidade, ser mais produtivo, ser mais focado nos resultados, promover o funcionamento em colaboração e ter uma maior responsabilidade cívica e social (Santos, 2010: 20).

Considerando as características do cargo de dirigente, e em particular a forma de nomeação dos dirigentes intermédios, esta tem sofrido alterações no decorrer dos últimos anos. Na década de 70 do século passado, o EPD foi definido pelo Decreto-Lei n.º 191-F/79, de 26 de junho, o qual alterou o vínculo vitalício do cargo de dirigente, vigente durante o Estado Novo, passando o seu exercício a fazer-se em regime de comissão de serviço pelo período de três anos, situação que se mantém até hoje.

Este estatuto sofreu várias alterações e atualmente é definido pela Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro. Dispõe o artigo 3.º deste diploma legal que *“É missão do pessoal dirigente garantir a prossecução das atribuições cometidas ao respetivo serviço, assegurando o seu bom desempenho através da otimização dos recursos humanos, financeiros e materiais e promovendo a satisfação dos destinatários da sua atividade, de acordo com a lei, as orientações contidas no Programa do Governo e as determinações recebidas do respetivo membro do Governo.”* O artigo 5.º reforça os poderes de gestão e o grau de responsabilidade dos dirigentes, destacando-se, neste âmbito, o dever de promover uma gestão orientada para resultados, de acordo com os objetivos anuais a atingir, uma gestão orientada por critérios de qualidade, eficácia e eficiência, simplificação de procedimentos, cooperação, comunicação eficaz e aproximação ao cidadão, e liderar, motivar e empenhar os seus funcionários para o esforço conjunto de melhorar e assegurar o bom desempenho e imagem do serviço. No que se refere à Formação Profissional Específica, o artigo 12.º, indica como um dos requisitos para o desempenho do cargo de dirigente a obrigatoriedade de aproveitamento em curso de alta direção, estabelecendo que, *“para o desempenho da função de dirigente, existe a necessidade de uma formação específica em gestão nos domínios da Administração Pública, se necessário, em função do nível, grau e conteúdo funcional dos cargos dirigentes, devendo ser privilegiadas as seguintes áreas de competência: Organização e atividade administrativa; Gestão de pessoas e liderança; Gestão de recursos humanos, orçamentais, materiais e tecnológicos; Informação e conhecimento; Qualidade, inovação e modernização; Internacionalização e assuntos comunitários; e Gestão da mudança”*<sup>19</sup>. O artigo 23.º, define e diferencia os cargos de direção, identificando dois níveis e subdividindo cada um deles em dois graus. Os cargos de direção superior, de nível 1, correspondente aos cargos de diretor e subdiretor geral e os de nível 2, correspondente a cargos de direção intermédia de 1º Grau, correspondente a diretor de serviço ou diretor de departamento e de 2º Grau, correspondente a chefe de divisão ou responsável de unidade; O objeto deste trabalho são os dirigentes intermédios de 1º e 2º graus.

A Lei n.º 51/2005, de 30 de agosto, veio alterar a Lei n.º 2/2004, implementando algumas medidas de cariz gestionário, nomeadamente, através de modificações no sistema de nomeação dos dirigentes

---

<sup>19</sup> Relativamente ao tema da formação específica, a Portaria n.º 146/2011, de 7 de abril regulamenta a frequência dos cursos recomendados para o exercício das funções de dirigente e, adicionalmente, os termos em que se deve processar a formação de atualização dos dirigentes.

intermédios que passou a efetuar-se pelo sistema de concurso<sup>20</sup>, na introdução da carta de missão aceite pelo dirigente mediante assinatura e na aplicação do Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho (SIADAP 2), o qual se insere o Quadro de Avaliação e Responsabilização do Organismo.

Relativamente à composição do júri do procedimento concursal para cargo dirigente, o artigo 21.º estabelece que devem integra-lo o titular do cargo de direção superior de 1.º grau do serviço, um dirigente de nível e grau igual ou superior ao do cargo a prover em exercício de funções em diferente serviço ou órgão, designado pelo respetivo dirigente máximo e por um indivíduo de reconhecida competência na área funcional respetiva, designado por estabelecimento de ensino de nível superior ou por associação pública representativa de profissão correspondente. Na prática, e sobretudo no caso dos procedimentos concursais para provimento de cargo dirigente intermédio de 2.º grau, os presidentes do júri são maioritariamente os dirigentes intermédios de 1.º grau do qual o dirigente a ser nomeado ficará dependente hierarquicamente.

O Ministério do Mar é composto por um conjunto de organismos que têm por missão a coordenação e execução das políticas de proteção, planeamento, ordenamento, gestão e exploração dos recursos do mar, das pescas, do transporte marítimo e dos portos, e a gestão dos fundos nacionais e europeus relativos ao mar.

## **1. Enquadramento metodológico**

Neste trabalho de projeto e relevando o tipo de questões formuladas recorreu-se a uma análise documental e de sistematização. A análise qualitativa de programas de Governo e da legislação e dos Diários da República, para tratamento estatístico. A informação recolhida permitiu fazer o enquadramento teórico do tema, a caracterização da evolução temporal das reformas administrativas, assim bem como estabelecer uma linha condutora relativamente à escolha das variáveis de caracterização dos dirigentes.

---

<sup>20</sup> No entanto, uma das particularidades do concurso reside no facto do procedimento ter caráter urgente e ser de interesse público, sem possibilidade de audiência de interessados, o que torna a decisão do júri praticamente inatacável pelos preteridos, uma vez que o recurso administrativo ao seu alcance não tem efeito suspensivo da decisão.

Relativamente à delimitação do objeto de estudo e tendo em conta que o Ministério de Mar, em períodos governativos anteriores esteve agrupado com as áreas da Agricultura e do Ordenamento do Território, consideraram-se os organismos cujas atribuições pertenciam às áreas da pesca e do mar nos anteriores Ministérios da Agricultura e Pescas e no atual Ministério do Mar, a saber: Direção-Geral de Políticas do Mar, Direção-Geral de Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos, Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral, Direções Regionais de Agricultura e Pescas do Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo e Algarve e Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I.P..

No que respeita ao enquadramento temporal a recolha de dados tem como referência o período decorrido entre 1 de janeiro de 2006 e 31 de dezembro de 2017.

O descritor de pesquisa no Diário da República Eletrónico foi “dirigente”.

A identificação dos dados que tornaram possível a caracterização do perfil atual dos dirigentes intermédios dos referidos organismos, resulta da pesquisa e análise documental de 704 publicações em Diário da República Eletrónico, das quais foi retirada informação sobre 815 nomeações para cargos dirigentes ao abrigo da Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro, a qual aprova o estatuto do pessoal dirigente dos serviços e organismos da administração central, regional e local do Estado. Através da análise documental dos despachos de nomeação, que são acompanhados da síntese curricular e académica dos nomeados, foi construída e preenchida uma base de dados no programa/software IBM SPSS Statistics (Versão 23), onde se criaram as seguintes variáveis: organismo, ano da nomeação, grau do dirigente intermédio, data de nascimento, género, habilitações literárias, domínio científico e técnico da licenciatura e formação específica dos nomeados. Posteriormente as diversas análises estatísticas foram extraídas para um documento Excel.

Na senda das reformas administrativas de índole gestonária, pretendeu-se verificar se os titulares dos cargos já eram ou não detentores de algum tipo de formação específica para o cargo à data da nomeação, em concreto, os cursos a identificar foram o CAGEP (curso dirigido aos titulares de cargos de direção superior), o FORGEP (formação profissional dirigida aos titulares de cargos de direção intermédia) e o CADAP (curso de carácter transversal dirigido quer aos titulares de cargos de direção superior, quer aos dirigentes intermédios e ainda aos trabalhadores da administração central do Estado que sejam detentores grau de licenciatura).

Por último, pretendeu-se fazer uma análise comparativa entre a situação existente atualmente no Ministério do Mar e a situação existente antes de 2005 na administração pública. Nesta fase do estudo surgiu o maior constrangimento, uma vez que não foi possível aceder a dados referentes apenas ao Ministério do Mar, optando-se por utilizar os estudos e estatísticas publicados, referentes a toda a administração pública antes de 2005.

## 2. Caracterização dos dirigentes até 2005

O relatório OBSEP (2009) concluiu que na década de 1996 a 2005 na administração pública central:

- O crescimento do emprego feminino representou 76,4% do crescimento do emprego público;
- Houve um aumento do número de licenciados;
- O número de cargos dirigentes na administração central aumentou entre 1996 (5972) e 2005 (6967).

“As grandes transformações societárias do século XX - que se caracterizam pelo aprofundamento dos sistemas políticos democráticos, pela entrada massiva das mulheres no mercado formal de trabalho, por uma maior consciência dos direitos humanos e de cidadania e pela importância do papel dos Estados enquanto garantia de equidade social - influenciaram os princípios, a estrutura e os objetivos das Administrações Públicas, principalmente nos países ocidentais” (Rato, *et. al*, 2007: 8).

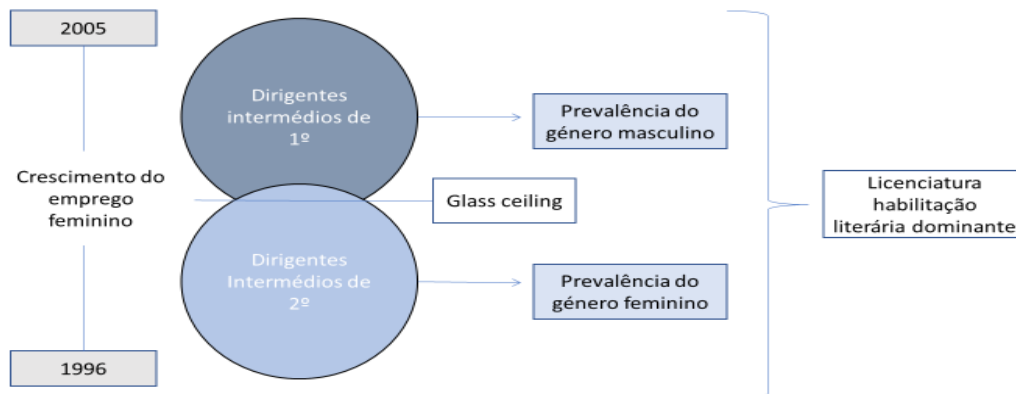
As nomeações centradas em relações de confiança política ou pessoal entre quem escolhe e quem é escolhido contribuem para uma discricionariedade na decisão e uma simplificação excessiva do processo de seleção dos dirigentes intermédios a que se associam a quase ausência de contraditório dos candidatos preteridos. Este tipo de atuação favorece a existência de sistemas de *patronage* e de *spoil system*, que constituem verdadeiros patrocínios de clientelas e interesses (Ferraz, 2008: 47).

No estudo coordenado por Helena Rato, publicado em 2007, referente à igualdade de género nos anos de 2004 e 2005, foi caracterizada a realidade dos dirigentes intermédios da seguinte forma:

- “No início do século XXI, persistem algumas das tradicionais assimetrias entre mulheres e homens. Estas assimetrias foram enquadradas em duas grandes categorias a saber: *glass wall* - afetação das mulheres maioritariamente a organizações redistributivas e a funções de prestação de cuidados, educação e administrativas; *glass ceiling* - dificuldade de acesso a funções dirigentes.” (Rato, *et. al*, 2007: 8);

- “(...) a predominância da representação masculina se acentua à medida que se sobe na escala hierárquica das funções de direção. Com efeito, enquanto que nas funções de coordenação e nas chefias intermédias de 2.º grau as mulheres estão em clara maioria, perfazendo um total de 60%, a situação inverte-se a partir das chefias intermédias de 1.º grau, diminuindo a presença feminina à medida que se sobe na hierarquia da função dirigente (...)” (Rato, *et. al*, 2007: 28);
- “(...) apesar de no caso dos dirigentes intermédios de grau 1, os homens serem proporcionalmente mais jovens do que as mulheres e de no caso dos dirigentes intermédios de grau 2, as mulheres serem proporcionalmente mais jovens do que os homens, as diferenças, em ambos os casos, não são muito significativas.” (Rato, *et. al*, 2007: 30);
- “(...) a licenciatura é a habilitação académica predominante em todos os cargos de chefia (...)” (Rato, *et. al*, 2007: 38);
- “(...) resultados apontam no sentido de haver uma situação de discriminação da mulher na vertente *glass ceiling* (dificuldade de atingir cargos de maior responsabilidade). Já na vertente *glass wall* (dificuldade em entrar nas áreas de atividade tradicionalmente destinadas aos homens), as evidências são mais ténues (...)” (Rato, *et. al*, 2007: 83);
- As mulheres predominam em quase todas as áreas de formação académica;
- Os homens estão mais representados nas habilitações académicas superiores à licenciatura;
- No que concerne ao *glass ceiling* é no quadro de Diretores-Gerais e equiparados que a representatividade feminina é mais baixa (32%), subindo progressivamente até atingir a paridade para o grupo dos Diretores de Serviço; no grupo dos Chefes de Divisão, ou equiparados, a percentagem de mulheres é já superior à dos homens (Rato, *et. al*, 2007: 83-86).

**Figura 3.1.** Caracterização dos dirigentes até 2005



Construída pela própria

### 3. Caracterização dos dados e análise dos resultados

Na sequência do preenchimento da base de dados relativa às 815 nomeações, verificou-se a quase ausência de dados no ano de 2006, razão pela qual se optou por retirar este ano do estudo estatístico. Esta situação poderá estar diretamente relacionada com as políticas de reestruturação imposta pelo PRACE, durante o XVII Governo Constitucional, que implicaram, por um lado, a reestruturação dos organismos e serviços, e por outro, a redução das estruturas dos ministérios, nesta situação de incerteza a maioria dos organismos da administração central optou por manter em funções os dirigentes anteriormente nomeados até à conclusão do programa.

Para a variável Habilitação Literária utilizou-se a classificação de domínios científicos e tecnológicos utilizado no sistema de meta informação do INE.

Relativamente ao tratamento dos dados, procedeu-se inicialmente a uma análise global dos dirigentes intermédios dos organismos pertencentes ao Ministério do Mar e posteriormente a uma análise agrupada das variáveis e a sua correspondência com os períodos temporais dos XVII, XVIII, XIX, XX e XXI governos constitucionais.

### 3.1. Género

A ala política a nível internacional tem-se mostrado sensível à questão da igualdade de género. A meta comum de atuação traduz-se na produção legislativa tendente à promoção da equidade na representação de género masculino e feminino.

“Em Portugal, o interesse das ciências sociais pelas questões de género é recente (...) a investigação neste domínio desenvolve-se de forma lenta e irregular a seguir ao 25 de abril de 1974, tendo permanecido num estado de latência até a década de 80.” (Amâncio, 2003:691)

A investigadora aponta como possíveis fatores:

- “O facto de as organizações de mulheres que foram surgindo nos anos 70 terem permanecido relativamente invisíveis e atravessadas por diversas contradições (...);”

- “A continuidade do baixo nível de instrução da população portuguesa ao longo do século XX, e das mulheres em particular, situação que apenas começou a mudar nos anos 60 e, ainda assim para uma minoria de mulheres privilegiadas, no caso do ensino superior, opôs-se à tendência de contínuo progresso na educação das mulheres ao longo do século que se verificou noutros países”;

- “(...) o recente desenvolvimento das ciências sociais em Portugal, que impediu a difusão de instrumentos conceptuais e analíticos para o debate e reflexão (...)”. (Amâncio, 2003:692-693)

A primeira tentativa legislativa surge em 1999, por iniciativa do Partido Socialista, durante a legislatura de António Guterres. Iniciativa que encontrou resistência nos partidos da oposição.

Só em 2006, com o Governo de José Sócrates (XVII Governo Constitucional), através da Lei Orgânica nº3/2006, de 21 de agosto, (Lei da Paridade) foi dado o primeiro passo legislativo relativamente à representação mínima de cada um dos sexos. Aquela lei estabeleceu que as listas, para a Assembleia da República, o Parlamento Europeu e as Autarquias Locais, deviam ser compostas por, pelo menos, 33,3% de cada um dos sexos.

No entanto, esta medida de ação positiva, esteve debaixo de fogo dos seus opositores que defendiam ser este um caminho que abria precedentes quanto ao desmérito na escolha dos candidatos, que passaria a ter por requisito o preenchimento de quotas e não o mérito pessoal do/a escolhido/a.

No período em análise observou-se 390 nomeações para o género feminino e 425 nomeações para o género masculino. Dos 815 dirigentes nomeados, 48% pertencem ao género feminino e 52% pertencem ao género masculino.



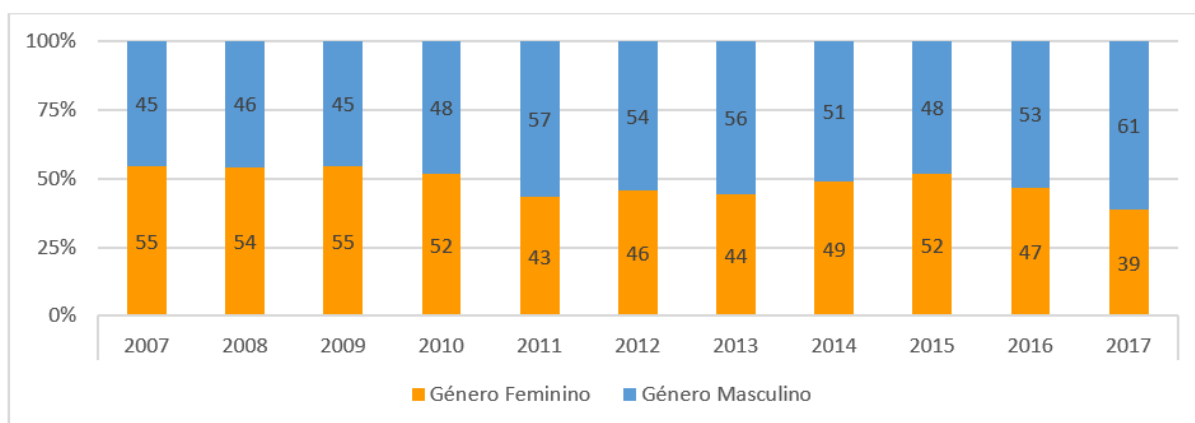
**Quadro 3.1.** Género dos nomeados; valores absolutos e percentagem

		N	%
Género	Feminino	390	48
	Masculino	425	52
	Total	815	100

Com a alteração, já referida, do enquadramento social que se registou em Portugal a partir da segunda metade do século passado, o número de indivíduos pertencentes ao género feminino aumentou no mercado de trabalho. Observam-se transformações profundas no “modelo familiar”, tradicionalmente assente numa construção social de papéis de género em função do sexo, diferenciada e hierarquizada em termos de importância, segundo a qual se atribuíam ao homem papéis e responsabilidades no domínio público e de sustento do núcleo familiar, e à mulher papéis no domínio privado, de cuidado da casa e da família. A condição de igualdade e uma atitude ativa face ao trabalho, levaram as mulheres a assumirem uma postura mais participativa na esfera pública. No entanto, apesar desta alteração, a mesma parece não se ter refletido, em termos absolutos, no aumento do número de mulheres que são nomeadas para cargos dirigentes na administração pública.

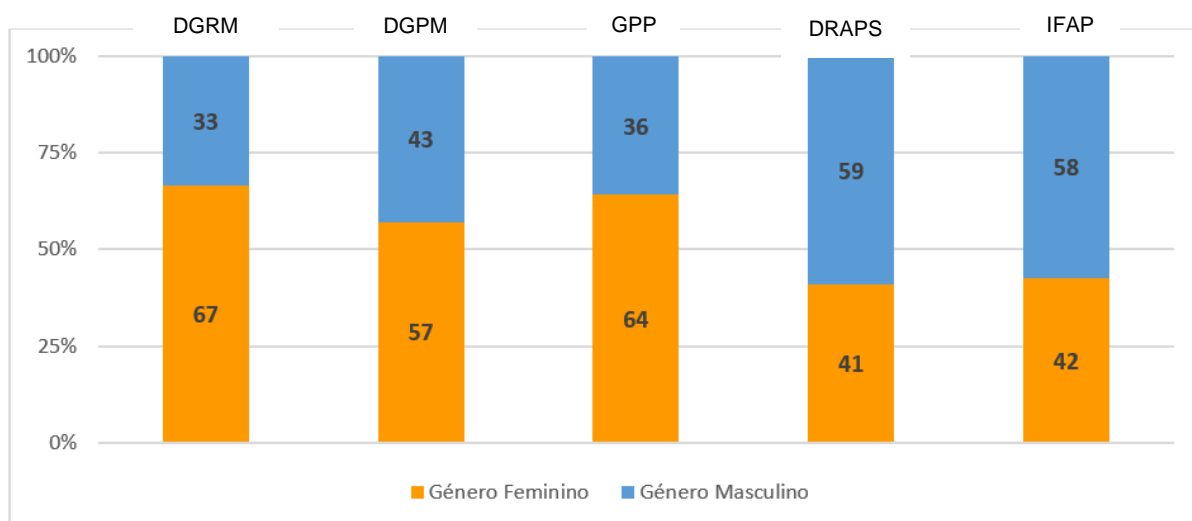
Relativamente ao género dos nomeados no período entre 2007 e 2017, verificou-se que no período correspondente aos XVII e XVIII Governos Constitucionais, pertencentes ao partido socialista, as nomeações do género feminino foram superiores às do género masculino, situação que se inverteu nos anos de 2011 a 2014, período que correspondeu ao XIX Governo Constitucional, de orientação social democrata. No ano de 2017, com o XXI Governo Constitucional, verificou-se a maior diferença percentual entre as nomeações de género, observando-se 61% de nomeações do género masculino em oposição a 39% do género feminino (Figura 3.2).

**Figura 3.2.** Género dos nomeados de 2007 a 2017; percentagem



Considerando os organismos em análise verificou-se que enquanto na DGRM, na DGPM e no GPP, o género feminino teve maior percentagem de nomeações que o género masculino, nos organismos DRAPS e IFAP, verificou-se o contrário (Figura 3.3.).

**Figura 3.3.** Género dos nomeados em cada organismo; percentagem



Esta situação poderá estar relacionada com as áreas de negócio dos referidos organismos. A missão das DRAPS reside na formulação e execução das políticas nas áreas da agricultura, do desenvolvimento rural e das pescas, para além de colaborar na execução de políticas nas áreas das florestas, da segurança alimentar e da sanidade vegetal, enquanto que o IFAP tem por missão proceder à validação e ao pagamento decorrente do financiamento da aplicação das medidas definidas a nível nacional e comunitário, no âmbito da agricultura, desenvolvimento rural, pescas e setores conexos.

Como veremos mais à frente na variável Habilitações Literárias, estas são áreas (A, B e D) onde o género masculino está mais representado que o género feminino.

Contextualizando os valores apurados nos períodos temporais correspondentes aos diferentes governos constitucionais, o maior número de nomeações registou-se no XIX Governo Constitucional (2011-2015), com 422 nomeações (Quadro 3.2.), o que corresponde a mais de 50% das nomeações no período temporal analisado. Para esta situação pode ter contribuído, por um lado, o período temporal de nomeação dos dirigentes intermédios que é de três anos, mas também, e como anteriormente referido, os períodos de execução de reformas das estruturas da administração, proporcionadas pelo PRACE em 2005 e pelo PREMAC em 2011, que visaram reduzir o peso do Estado, nomeadamente, através da extinção ou fusão de estruturas sobrepostas do Estado, reduzindo, assim, o número de organismos e entidades públicas. Dada a incerteza na continuidade de algumas entidades, as chefias nomeadas mantiveram-se no exercício de funções até à conclusão deste ciclo modernizador.

**Quadro 3.2.** Género dos nomeados nos períodos de cada governo constitucional (do XVII ao XXI); valores absolutos e percentagem

	Governos Constitucionais									
	XVII		XVIII		XIX		XX		XXI	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Feminino	104	54	25	47	196	46	3	50	62	43
Género Masculino	87	46	28	53	226	54	3	50	81	57
Total	191	100	53	100	422	100	6	100	143	100

Relativamente ao grau de dirigente intermédio, o género masculino registou uma maior percentagem de nomeados nos dirigentes intermédios de 1.º grau e uma igualdade em termos percentuais nos dirigentes intermédios de 2.º grau (Quadro 3.3.). O que parece confirmar que na administração pública portuguesa se verifica uma segregação vertical, uma vez que as mulheres, apesar de estarem em maioria, estão menos representadas nos cargos de maior responsabilidade e poder de decisão (Rato, *et. al.*, 2007: 83).

**Quadro 3.3.** Género dos nomeados em cargos de direção intermédia de 1.º e 2.º grau; valores absolutos e percentagem

		Grau do dirigente			
		1.º		2.º	
		N	%	N	%
Género	Feminino	98	43	292	50
	Masculino	130	57	294	50
	Total	228	100	586	100

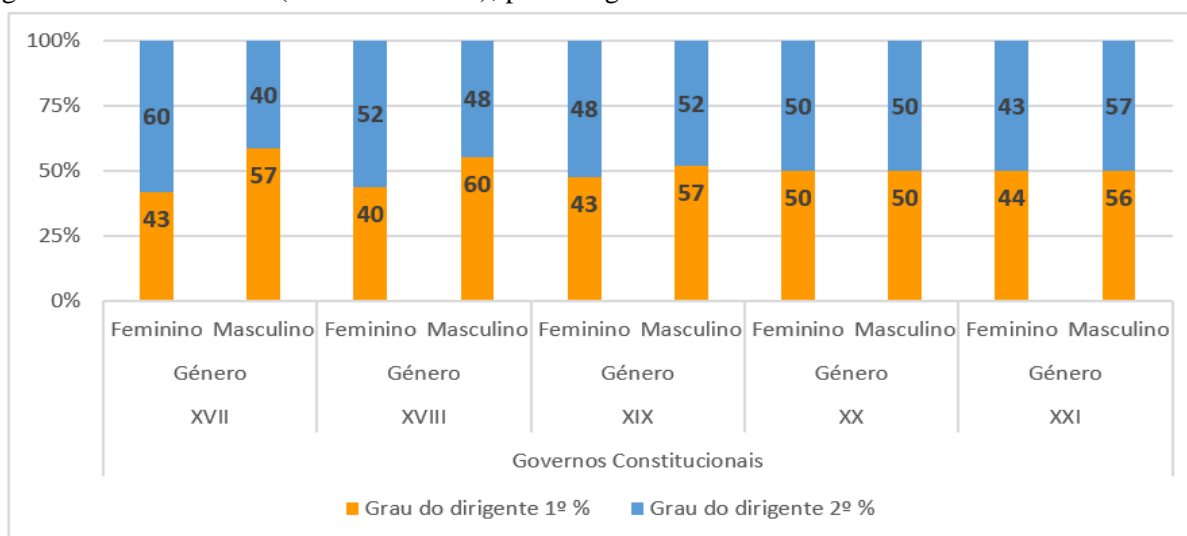
Mais uma vez, nas nomeações para dirigente intermédio de 1.º e de 2.º graus, nos organismos DRAPS e IFAP, observou-se uma maior percentagem no género masculino, ao contrário do que se regista nos restantes organismos (Quadro 3.4.).

**Quadro 3.4.** Género dos nomeados em cargos de direção intermédia de 1.º e 2.º grau nos organismos; percentagem

		Organismo									
		DGRM		DGPM		GPP		DRAPS		IFAP	
		Grau do dirigente		Grau do dirigente		Grau do dirigente		Grau do dirigente		Grau do dirigente	
		1.º	2.º	1.º	2.º	1.º	2.º	1.º	2.º	1.º	2.º
		%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
Género	Feminino	61	70	60	56	57	67	34	43	43	42
	Masculino	39	30	40	44	43	33	66	57	57	58

Relativamente ao género dos nomeados em cargos de direção intermédia de 1.º e 2.º graus nos períodos de cada governo constitucional, verifica-se que o género masculino tem maior percentagem de nomeações nos cargos de direção intermédia de 1.º grau, em todos os governos constitucionais, enquanto que o género feminino tem a maior percentagem de nomeações nos cargos dirigentes de 2.º grau. A exceção verifica-se durante a vigência do XX Governo Constitucional onde existe uma igualdade de género no número de nomeações por cargo de direção (Figura 3.4.).

**Figura 3.4.** Género dos nomeados em cargos de direção intermédia de 1º e 2º grau nos períodos de cada governo constitucional (do XVII ao XXI); percentagem

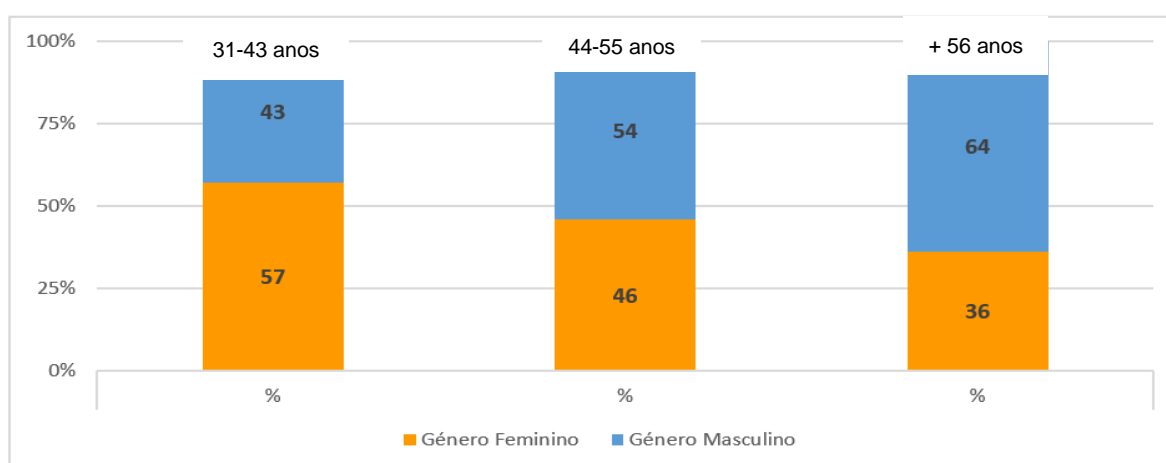


### 3.2. Idade

Nesta variável, não foram observados indivíduos nomeados com idade inferior a 31 anos, razão pela qual foram considerados os intervalos etários entre os 31 e os 43 anos, os 44 e os 55 anos e o escalão de idade de mais de 56 anos.

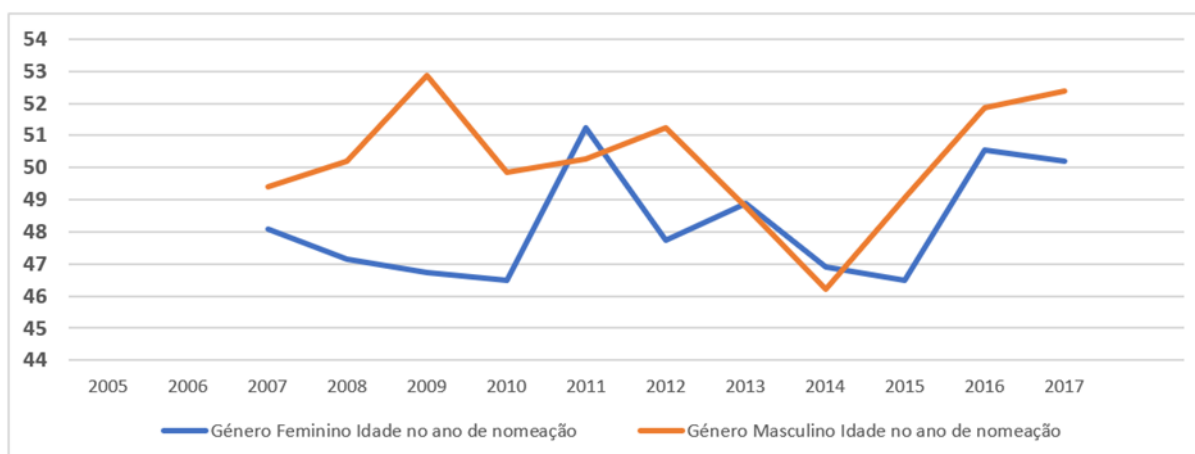
Relativamente às idades dos 815 nomeados no período temporal em análise, verificou-se que no escalão de idade mais baixa dos 31 aos 43 anos a predominância é do género feminino, enquanto que no escalão de idade mais alta correspondente a mais de 56 anos, a predominância é do género masculino (Figura 3.5.).

**Figura 3.5.** Género dos nomeados entre as classes de idade, no momento da nomeação; percentagem



Relativamente à idade média no ano de nomeação, o ano de 2008 foi aquele em a média de idade no género masculino foi mais alta, 53 anos, enquanto que para o género feminino essa média registou-se no ano de 2011. No polo oposto, 2014 foi o ano em que a média de idades do género masculino obteve o registo de idade mais baixo, 46 anos, enquanto que para o género feminino esse registo aconteceu nos anos de 2010 e 2015.

**Figura 3.6.** Idade média no ano da nomeação, entre géneros dos nomeados de 2007 a 2017

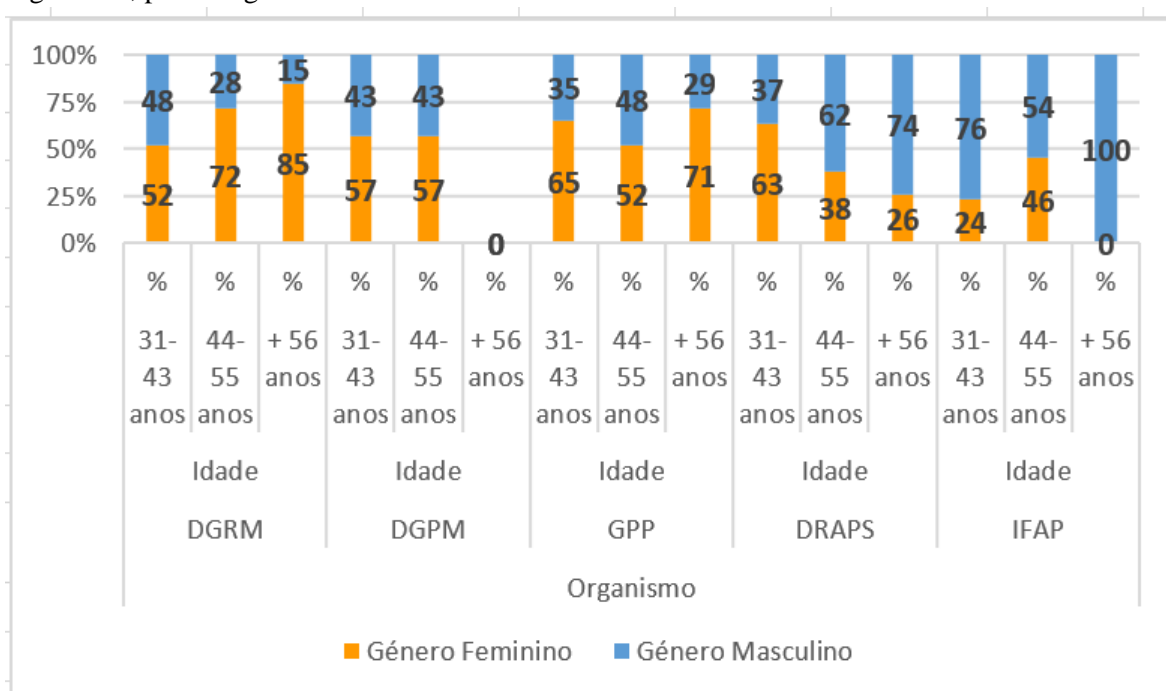


Relacionando as classes de idade com os organismos, por género, na DGRM, na DGPM e no GPP o género feminino tem uma representação superior à do género masculino em todas as classes de idades. Já nas DRAPS e no IFAP género masculino tem uma representação superior à do género feminino.

De referir, que no período em análise, a DGPM não registou nomeações de dirigentes intermédios de 1.º e 2.º graus com mais de 56 anos. Já no IFAP, a classe de idade de mais de 56 anos apenas tem nomeados do género masculino.

Relativamente a este indicador e considerando que a idade mínima para reforma em Portugal é de 66 anos, para ambos os sexos, os dados mostram que nos organismos estudados, o género masculino destaca-se no exercício de funções de chefia até mais tarde, nos organismos DRAPS e IFAP, enquanto que nos organismos DGRM e GPP é o género feminino que se destaca na classe de mais de 56 anos.

**Figura 3.7.** Género dos nomeados entre as classes de idade, no momento da nomeação, em cada organismo; percentagem



### 3.3. Habilitações literárias

Para aceder a cargo de direção intermédia, o n.º 1 do artigo 20.º da Lei n.º 2/2004, impõe como requisitos, que a escolha recaia sobre os trabalhadores em funções públicas contratados ou designados por tempo indeterminado, que possuam a habilitação mínima de licenciatura.

Pese embora o referido, em relação à variável habilitação literária verificou-se que existiam dirigentes de 1.º e 2.º graus nomeados pelo organismo DRAPS, todos do género masculino, que detinham habilitação literária inferior a licenciatura, à data da sua nomeação.

Esta realidade apenas é possível do ponto de vista legal, ao abrigo do disposto no n.º 4 do artigo 20.º da Lei n.º 2/ 2004:

*“4 - Quando as leis orgânicas expressamente o prevejam, o recrutamento para os cargos de direção intermédia pode também ser feito de entre trabalhadores em funções públicas integrados em carreiras específicas dos respetivos serviços ou órgãos, ainda que não possuidores de curso superior.”*

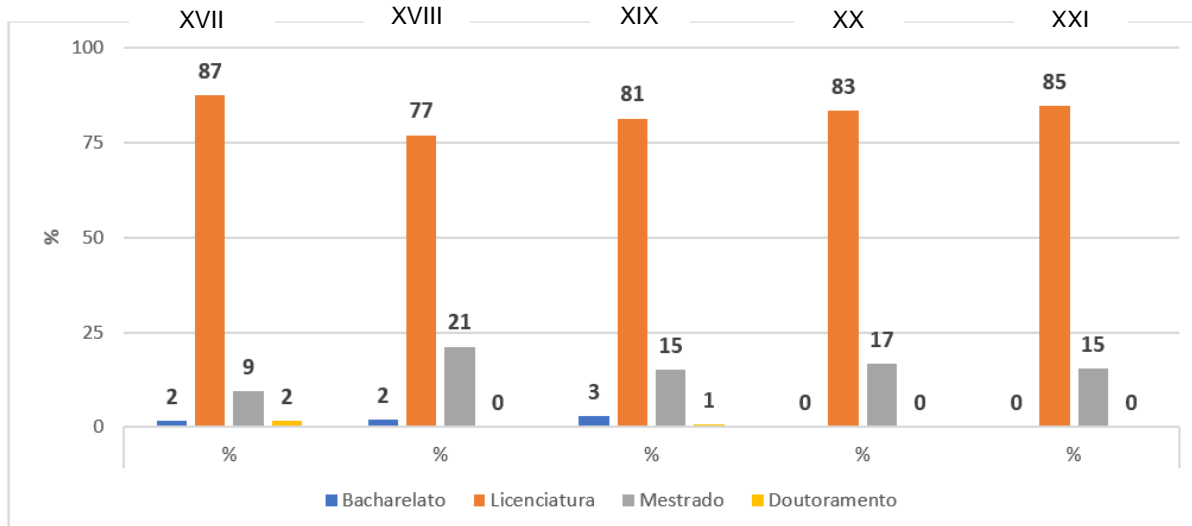
**Quadro 3.5.** Género dos nomeados em cada um dos graus académicos de nível superior; valores absolutos e percentagem

		Grau académico							
		Bacharelato		Licenciatura		Mestrado		Doutoramento	
		N	%	N	%	N	%	N	%
Género	Feminino	0	0	322	48	65	57	0	0
	Masculino	16	100	349	52	50	43	6	100

Pela observação do Quadro 3.5. verifica-se que a maioria dos nomeados tem o grau de licenciatura (671), 115 para além da licenciatura também têm mestrado e 6 têm doutoramento, estes últimos todos do género masculino. Em ambos os géneros o mais comum é o grau de licenciatura como último grau académico concluído. Contudo, pode também observar-se que a proporção de nomeados do género feminino com mestrado é superior à do género masculino.

Contextualizando, com os períodos dos governos constitucionais, verifica-se que a licenciatura é a habilitação literária dominante, seguida do mestrado, mas com grande diferença percentual.

**Figura 3.8.** Grau académico dos nomeados nos períodos dos governos constitucionais; percentagem

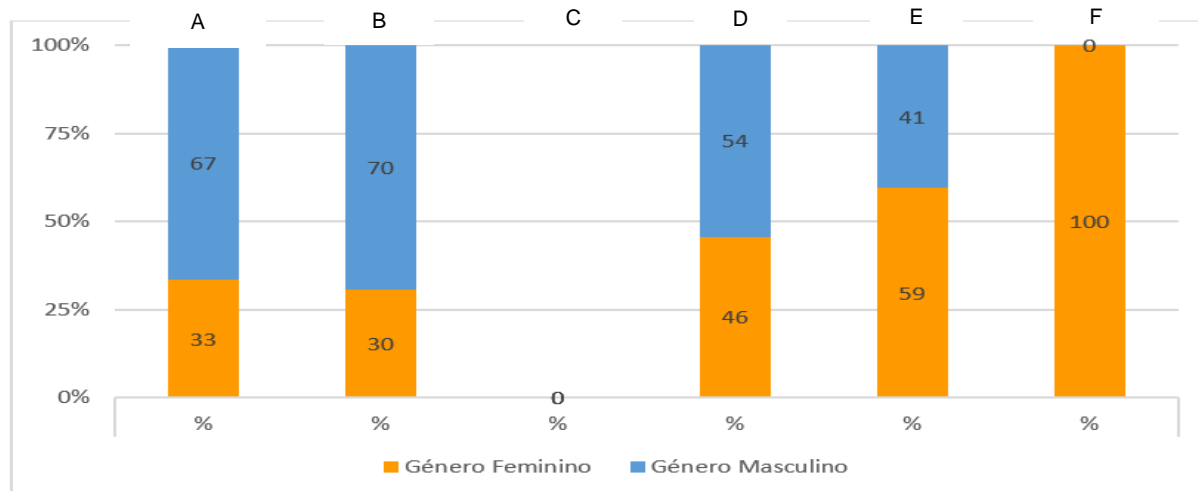




### 3.4. Domínio científico e técnico da licenciatura

Relativamente ao domínio científico e técnico da licenciatura, verificou-se que nas áreas das ciências exatas e naturais, das ciências de engenharia e tecnológicas e das ciências agrárias o maior número de licenciados pertence ao género masculino, ao contrário do verificado em relação às áreas das ciências sociais e humanidades, onde o maior número de licenciados pertence ao género feminino. No domínio das humanidades os dirigentes intermédios nomeados são todos do género feminino. Nas ciências médicas e da saúde não foram registadas licenciaturas, o que surge como um dado válido tendo em conta as áreas de atuação dos organismos em estudo.

**Figura 3.9.** Género dos nomeados em cada domínio científico e técnico (1 dígito); percentagem



Legenda: A - Ciências exatas e naturais; B - Ciências da engenharia e tecnologias; C - Ciências médicas e da saúde; D - Ciências agrárias; E - Ciências sociais; F – Humanidades

### 3.5. Formação específica

A revisão do Estatuto do Pessoal Dirigente da Administração Pública, durante a legislatura do XV Governo Constitucional, passou pela redefinição das funções dos dirigentes, o reforço das competências de gestão, a introdução de formação específica como requisito para provimento e exercício de cargos dirigentes e a consagração de um novo modelo de avaliação de desempenho.

No que se refere à Formação Profissional Específica, os cursos a ministrar devem versar a áreas de organização e atividade administrativa, gestão de pessoas e liderança, gestão de recursos humanos, orçamentais, materiais e tecnológicos, informação e conhecimento, qualidade, inovação e modernização, internacionalização e assuntos comunitários e gestão da mudança.

Dos 815 nomeados, 33 têm formação específica em CADAP, 5 têm formação específica em CAGEP, 315 têm formação específica em FORGEP e 462 não têm qualquer formação específica (Quadro 3.6.)

**Quadro 3.6.** Género dos nomeados em cada uma das formações específicas; valores absolutos e percentagem

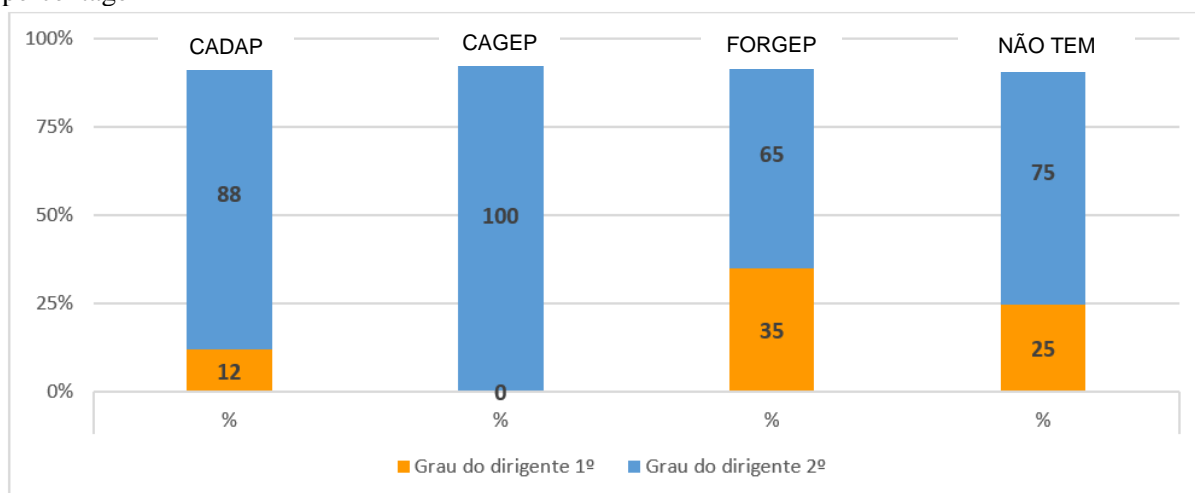
		Formação específica							
		CADAP		CAGEP		FORGEP		Não tem	
		N	%	N	%	N	%	N	%
Género	Feminino	21	64	3	60	148	47	215	47
	Masculino	12	36	2	40	167	53	247	53

Tendo em conta os valores apurados, conclui-se que dos 33 nomeados com formação específica CADAP, 12% foram nomeados para cargos de direção intermédia de 1.º grau e 88% para cargos de direção intermédia de 2.º grau.

Os 315 nomeados com formação específica em FORGEP (formação obrigatória ao abrigo do disposto no n.º 5 do artigo 12.º da Lei n.º 2/2004 “(...) durante os dois primeiros anos de exercício de funções (...)”, dirigida especificamente aos dirigentes intermédios), 35% são titulares de cargos de direção intermédia de 1.º grau e 65% são titulares de cargos de direção intermédia de 2.º grau.

Por fim, sobressai o número de dirigentes intermédios nomeados sem qualquer formação específica (462), mais de 50% do total do universo em estudo, o que parece comprovar que o processo de recrutamento de dirigentes intermédios não cumpre a exigência legal de aproveitamento em curso específico, que constitui requisito para o desempenho destas funções.

**Figura 3.10.** Formação específica entre os nomeados de 1º e 2º grau dos cargos de direção intermédia; percentagem





## CONCLUSÕES

Neste trabalho de projeto propôs-se caracterizar o perfil dos dirigentes intermédios dos organismos pertencentes à administração central do Ministério do Mar. Tendo como pano de fundo os movimentos reformistas dos XV, XVII, XIX e XXI governos constitucionais e das influências do NPM nas políticas adotadas, procurando-se dar resposta às seguintes questões:

- 1) Existe uma uniformidade no perfil dos dirigentes ao longo dos XV, XVII, XIX e XXI governos constitucionais;
- 2) Qual o perfil dos dirigentes intermédios nomeados desde 2006 até 2017, nos diferentes organismos em análise pertencentes ao Ministério do Mar.

Ao longo do primeiro capítulo foram revisitados os diferentes modelos gestionários que marcaram a administração pública. O modelo burocrático centrado no formalismo dos procedimentos, na hierarquia e na especialização funcional, o NPM, caracterizado por uma gestão de índole privada e de mercado e por fim o modelo da *Governance* onde os vários atores sociais são considerados como parceiros do poder político na tomada da decisão. Todos os modelos de gestão têm, no entanto, na sua génese o interesse público e como fins a promoção da eficácia e eficiência dos serviços. Na multiplicidade de estratégias implementadas e de países envolvidos, não podemos, com certeza, falar da implementação de modelos de gestão pública que se sucederam, mas sim da predominância de um determinado modelo de gestão em relação aos outros num determinado momento, sendo na maior parte das vezes razões políticas a impulsionarem esta mudança.

Em Portugal, os diferentes governos demonstraram desde muito cedo a seu interesse pelo tema da reforma administrativa, remontando à década de 80, com os X e XI Governos Constitucionais, as primeiras medidas concretas para a mudança de paradigma. Após o ano de 2000, num quadro de crise financeira internacional, as medidas implementadas pelos vários governos constitucionais mantiveram a influência da Nova Gestão Pública, centrada em objetivos de racionalização e de redução de custos onde as funções do Estado foram reavaliadas, registando-se a aproximação do setor público ao setor privado.

Consentânea com a visão do NPM em Portugal podemos identificar duas vertentes de modernização por via legislativa, a primeira relacionada com os recursos humanos, apontando-se como exemplos o Estatuto do Pessoal Dirigente da Administração Pública e a Lei SIADAP (Avaliação de Desempenho), e a segunda relacionada com a estrutura da Administração Pública, com a criação da Lei Quadro dos Institutos Públicos e as medidas decorrentes do PRACE e do PREMAC.

Exemplo desta última vertente verificou-se com a Resolução do Conselho de Ministros n.º 124/2005, de 4 de agosto, através da qual o XVII Governo Constitucional, de orientação socialista, dá início ao PRACE, que teve na sua génese a ideia do sobredimensionamento da Administração Pública e da sua ineficiência e incapacidade de resposta aos novos desafios. Os propósitos da desburocratização e simplificação de processos, a modernização da gestão e a flexibilização dos modos de funcionamento, visaram a redução do tamanho da máquina administrativa.

O memorando de entendimento com a Comissão Europeia, o Banco Central Europeu e o Fundo Monetário Internacional, que ficou conhecido como o memorando de entendimento com a Troika, condicionou as opções políticas do XIX Governo Constitucional (orientação social democrata). O pendor gestor, a crise financeira de 2008 e o reconhecimento em 2010 de que parte dos objetivos propostos pelo PRACE não tinham sido atingidos, levaram à implementação do PREMAC, que prosseguindo, mais uma vez, objetivos de eficiência e de racionalização, validaram a redução das estruturas, dos serviços e dos cargos dirigentes. O emagrecimento do Estado, proporcionado pela redução do número dos seus organismos e a passagem de muitas das suas atribuições para o setor privado contribuíram para o seu papel menos intervencionista e reforçando a sua posição de controlo.

Sobressai como o ano de maior produção normativa em matérias de reforma administrativa e de redimensionamento da Administração Pública, o ano de 2004, no qual se procurou dar o enquadramento legal a todo um conjunto de medidas que visavam a alteração do funcionamento da Administração e do perfil dos seus dirigentes. No plano reformista de índole gestora estavam incluídas medidas de melhoria das capacidades dos dirigentes e dos trabalhadores em geral, implementação de programas específicos de formação, de regras de nomeação dos dirigentes e da sua avaliação segundo critérios de mérito. Concomitantemente, a Lei n.º 2/2004, veio criar um conjunto de regras para o recrutamento, gestão e responsabilização dos nomeados em cargos dirigentes.

A revisão da literatura efetuada permitiu caracterizar o perfil dos dirigentes da Administração Pública antes de 2005, pela entrada massiva do género feminino no mercado formal de trabalho, pelas nomeações centradas em relações de confiança política ou pessoal, na persistência de assimetrias entre mulheres e homens, na afetação das mulheres maioritariamente a organizações redistributivas e a funções de prestadoras de cuidados, educação e administrativas (*Glass Wall*), na dificuldade de acesso das mulheres a funções dirigentes (*Glass Ceiling*), na predominância da representação do género masculino à medida que se sobe na escala hierárquica das funções de direção, da licenciatura como habilitação literária predominante, sendo o género feminino o mais representado em quase todas as áreas de formação académica.

Os dados recolhidos e trabalhados permitiram estabelecer o perfil dos dirigentes dos organismos do Ministério do Mar em estudo, e dar resposta às questões de partida deste trabalho. Assim relativamente à questão sobre perfil dos dirigentes intermédios nomeados desde 2006 até 2017, nos diferentes organismos em análise pertencentes ao Ministério do Mar, concluímos que:

- A maioria dos dirigentes nomeados pertencem ao género masculino;
- No ano de 2017 verificou-se a maior diferença percentual entre as nomeações de género, observando-se 61% de nomeações do género masculino e 39% do género feminino;
- Na DGRM, na DGPM e no GPP, o género feminino teve maior percentagem de nomeações que o género masculino, enquanto que, nos organismos DRAPS e IFAP, verificou-se o contrário. Esta situação poderá estar relacionada com as áreas de negócio dos referidos organismos;
- O género masculino registou uma maior percentagem de nomeados nos cargos de direção intermédia de 1.º grau e uma igualdade em termos percentuais nos cargos dirigentes intermédios de 2.º grau;
- Relativamente ao género dos nomeados em cargos de direção intermédia de 1.º e 2.º graus nos períodos de cada governo constitucional, verifica-se que o género masculino tem maior percentagem de nomeações nos cargos de direção intermédia de 1.º grau em todos os governos constitucionais, enquanto que o género feminino tem a maior percentagem de nomeações nos cargos dirigentes de 2.º grau, mantendo-se a situação anteriormente identificada de *Glass Ceiling*;
- Verificou-se que no escalão de idade mais baixo, dos 31 aos 43 anos, a predominância é do género feminino, enquanto que no escalão de idade mais alto, correspondente a mais de 56 anos, a predominância é do género masculino;

- A maioria dos nomeados tem o grau de Licenciatura;
- Todos os nomeados com Doutoramento são do género masculino;
- Relativamente ao domínio científico e técnico da licenciatura, verificou-se que nas áreas das ciências exatas e naturais, das ciências de engenharia e tecnológicas e das ciências agrárias o maior número de licenciados pertence ao género masculino, ao contrário do verificado em relação às áreas das ciências sociais e humanidades, onde o maior número de licenciados pertence ao género feminino;
- O número de dirigentes intermédios nomeados sem qualquer formação específica representa mais de 50% do total do universo em estudo, o que parece comprovar que o processo de recrutamento de dirigentes intermédios não cumpre a exigência legal de aproveitamento em curso específico, que constitui requisito para o desempenho destas funções.

Respondida a segunda questão propomo-nos agora responder à primeira questão formulada. Da análise efetuada parece existir uma uniformidade no perfil dos dirigentes ao longo dos vários governos constitucionais. E, procedendo à análise comparativa entre a situação existente antes de 2006 e a situação atual e, em particular nos organismos do Ministério do Mar, parece não haver grandes alterações a registar, o que nos permite concluir que, independentemente dos programas dos vários governos constitucionais terem como preocupação central uma reforma administrativa baseada na aproximação do setor público ao setor privado e na adoção de medidas pró NPM, nomeadamente no que se refere à profissionalização dos cargos dirigentes, na prática, as mesmas apenas se resumiram a preocupações economicistas com impacto no redimensionamento da estrutura administrativa do Estado e na reorganização dos serviços.

Passados mais de dez anos sobre a implementação dos normativos legais tendentes à profissionalização dos cargos dirigentes e à sua avaliação com base no mérito, aparentemente parece que os mesmos não sortiram o efeito desejado. Relativamente à profissionalização dos cargos de direção, a administração pública continua com os procedimentos concursais de carácter urgente, centrados numa entrevista profissional, permeável ao conhecimento pessoal ou influência política, onde o candidato, aparentemente, poderá não ser escolhido pelo seu currículo académico e profissional. Esta conclusão pode ser retirada da interpretação do quadro 3.6, onde se verificou que mais de 50% dos nomeados nos organismos em estudo, não eram detentores de nenhum tipo de formação específica para o cargo de direção à data da nomeação.



Apesar das diferenças concepcionais entre o modelo burocrático e o modelo gestor, ambos defendem a importância atribuída à meritocracia, razão pela qual, o recrutamento e a seleção de dirigentes na Administração Pública deveria valorizar o desempenho e a seleção dos gestores com base no currículo profissional e académico. No entanto, neste campo, e analisados os resultados, permite-nos antever que ainda há muito a fazer no campo da profissionalização dos dirigentes em Portugal.

Como reflexão final, importa referir que apesar de todas as alterações legislativas criadas a partir de 2004, no que ao perfil dos dirigentes e da Administração Pública diz respeito, a pretendida mudança de paradigma para a nova gestão pública, na prática não surtiu o efeito desejado de fazer nascer uma administração mais profissionalizada com quadros dirigentes altamente formados. O afastamento do fator meritocracia e a ausência de definição de critérios de gestão no recrutamento, aparentemente inofensivos, acarretam consequências negativas para a melhoria de funcionamento dos serviços e para a imagem de uma administração altamente qualificada, responsável e profissionalizada.

Considerando tudo o que anteriormente foi aduzido, surge como uma solução possível para a resolução do problema da transparência da nomeação, independência do júri e mérito do nomeado a alteração, pela via legal, das regras de recrutamento para os cargos de direção intermédia, adotando-se um sistema concursal semelhante ao que é realizado para os cargos de direção superior.



## **BIBLIOGRAFIA:**

- Amâncio, Lígia (2003) “*O género no decurso das ciências sociais*”, *Análise Social*, vol. XXXVIII (168), (pp. 687-714).
- Amaral, F., (2014) “*Curso de Direito Administrativo*”, Vol. I, Livraria Almedina, Coimbra, (pp. 168-192).
- Araújo, J.F., (2000) “*Tendências recentes de abordagem á reforma administrativa.*”, *Revista Portuguesa de Administração e Políticas Públicas*, Vol. I, n.º 1 (pp. 38-46).
- Araújo, J.F., (2005) “*A reforma administrativa em Portugal: em busca de um novo paradigma.*” Ed. Universidade do Minho.
- Araújo, J.F., (2007) “*Avaliação da Gestão Pública: A administração pós burocrática*” (online), consultado em 01.03.2018. Disponível em: <http://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/8309/3/ArtigoUNED.pdf>
- Arnaud, André-Jean, (2008) “*A globalização, um desafio ao papel regulador do Estado*” *apud* Gonçalves, Maria Eduarda, Guibentif, Pierre (coord.), “*Novos Territórios do Direito. Europeização, Globalização e Transformação da Regulação Jurídica.*”, Príncipia, Estoril, (pp. 85-98).
- Bilhim, João (2017), “*Nova governação pública e meritocracia.*”, *Sociologia, problemas e práticas*, n.º 84, (pp. 9-25).
- Carvalho, Elisabete (2008), “*Agendas e reforma administrativa em Portugal*”, Dissertação de doutoramento em Ciências Sociais na especialidade de Administração Pública, ISCSP, Lisboa.
- Carvalho, Elisabete (2013), “*Decisão na Administração Pública, diálogo de racionalidades.*”, *Sociologia problemas e práticas*, n.º 73, (pp.131-148).
- Chevallier, Jacques, (2002) “*Science administrative.*” Presses Universitaires de France, Paris, (pp. 71-83).
- Corte-Real, Isabel (2003), “*Descentralização e Reforma Administrativa*”, Oeiras, Celta Editora.
- Caupers, João (2002), “*Introdução à ciência da administração pública*”, Lisboa, Âncora Editora.
- Caupers, João (2006), “*Estudos de direito público*”, Lisboa, Âncora Editora.
- Cunha, R. Flávio (2002), “*Porque as reformas administrativas falham.*”, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol.17, n.º 50.
- Denhardt, J. e Denhardt, R, (2000), “*The New Public Service, Serving, not Steering*”, *Public Administration Review*, Vol. 60, n.º 6, (pp. 549-559).
- Denhardt, J. e Denhardt, R. (2007), “*The New Public Service, Serving, not Steering*”, M.E. Sharpe, Inc.
- Dgaep, obsep, (2009) “*A década, emprego público em números - 1996-2005*”.
- Estorninho, Maria João, (2009), “*A fuga para o direito privado*”, Coimbra, Ed. Almedina.

- Ferraz, David, (2008), “*A seleção de dirigentes públicos no contexto da evolução dos modelos de Estado e de Administração*” Dissertação para a obtenção de grau de Mestre em Administração e Políticas Públicas.
- Fonseca, Fátima e Carapeto, Carlos, (2014), “*Administração Pública: modernização, qualidade e inovação*”, 3ªed., Lisboa, Edições Sílabo.
- Gomes, João Salis (2001), “Perspetivas da moderna gestão pública em Portugal”, *apud* Juan Mozzicafredo e Gomes, João Salis (orgs.), 2001, “*Administração e política: perspectivas de reforma da administração pública na Europa e nos Estados Unidos*”, Oeiras, Celta Editora.
- Gomes, João Salis (2010), “Homenagem ao Professor Doutor Diogo Freitas do Amaral”, *apud* “*O interesse público, controle democrático do Estado e cidadania*”, Augusto Athayde, João Caupers e M<sup>a</sup> da Glória Garcia (orgs.), (2010), Editora Almedina.
- Gouveia, Carla (2007), “Cartografia dos Recursos Humanos na Administração Pública Portuguesa”, *apud* “*Interesse Público Estado e Administração*” Mozzicafredo, J. *et al*, Celta Editora. (pp.69-108).
- Hood, Christopher (1995), “*A New Public Management in the 1980's. Variations on a theme*”. Accounting, organizations and society.20 (2/3), (pp. 93-109).
- INA (1998), “*A avaliação na Administração Pública*”, Oeiras, Editora INA.
- INA (2000), “*Moderna Gestão Pública*”, Oeiras, Editora INA.
- INA (2002), “*A reinvenção da função pública*”, Oeiras, Editora INA.
- INA, CEAGP (online), consultado em 05.01.2018. Disponível em: <https://www.ina.pt/index.php/recrutamento-selecao/ceagp/apresentacao>
- Lynn, Laurence E. (2003), “Public Management” *apud* “*Handbook of Public Administration*”, orgs. Peters, B. Guy e Pierre, Jon Sage Publications, London. (pp.14-24).
- Lynn, Laurence E. (2007), “Public Management. A concise history of the field” *apud* “*The Oxford Handbook of Public Management*”, Ed. Laurence E. Lynn e Christopher Pollitt, London (pp. 27-50).
- Madureira, C. e Rodrigues, M. (2006), “*A Administração Pública do século XXI: Aprendizagem organizacional, mudança comportamental e reforma administrativa.*”, Comportamento Organizacional e Gestão, Vol.12, n.º 2, (pp.153-171).
- Madureira, César e Ferraz, David (2010),” As configurações político-administrativas e a seleção do pessoal dirigente na Administração Pública Portuguesa”, *Sociologia Problemas e Práticas*, n.º 63, CIES, ISCTE, (pp. 51-70).
- Madureira, Cesar (Coord.), Miguel Rodrigues, Maria Asensio (2013), “Análise da evolução das estruturas da administração pública central portuguesa decorrente do PRACE e do PREMAC” (online), consultado em 09.01.2018. Disponível em: [https://www.dgaep.gov.pt/upload/Estudos/Evolucao\\_estruturas\\_AP\\_Web.pdf](https://www.dgaep.gov.pt/upload/Estudos/Evolucao_estruturas_AP_Web.pdf)

- Miranda, Jorge (2011), “Os novos paradigmas do Estado social”. Conferência proferida em 28 de setembro de 2011, em Belo Horizonte, no XXXVII Congresso Nacional de Procuradores de Estado.
- Mosher, Frederick C. (1982),” *Democracy and the Public Service*”. New York: Oxford University Press.
- Moura, P. Veiga (2004), “*A privatização da Função Pública*”, Coimbra Editora (pp.327-419).
- Mozzicafreddo, Juan (2001), “Modernização da Administração Pública e poder político”, *apud* “*Administração e política, perspectivas de reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos*”, Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes (orgs.), Oeiras, Celta Editora.
- Mozzicafreddo, Juan, João Salis Gomes e João S. Batista (orgs.) (2003), “*Ética e administração, como modernizar os serviços públicos*”, Oeiras, Celta Editora.
- Mozzicafreddo, J. e Gomes, João Salis (2007),” *Interesse Público, Estado e Administração*”, Oeiras, Celta Editora.
- Mozzicafreddo, Juan e Gouveia, Carla (2011), “Contextos e etapas de reforma na administração pública em Portugal”, *apud* Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes (orgs.), “*Projetos de inovação na gestão pública.*”, Lisboa, Editora Mundos Sociais (pp.5-62).
- Mozzicafreddo, Juan e Matos, Realinho (2015), “Reorganização do Estado e da Administração Pública e a questão dos recursos humanos” Francisco Madelino (Coord.) (online), consultado em 14.01.2018. Disponível em: [http://www.ugt.pt/UGT\\_Reorganizacao%20do%20Estado%20UGT%202014\\_13%20jan.pdf](http://www.ugt.pt/UGT_Reorganizacao%20do%20Estado%20UGT%202014_13%20jan.pdf)
- Newman, Janet (2005), “*Modernising governance. New labour, policy and society.*” Sage Publications, London.
- Novais, Jorge R. (2006),” *Contributo para uma teoria do Estado de direito*”, Coimbra, Editora Almedina.
- OECD (2003), “*The e-government imperative.*“ OECD Publications Service.
- OCDE, (2005) Policy Brief “Public Sector Modernisation: The Way Forward” (online), consultado em 09.01.2018. Disponível em: <http://www.oecd.org/site/govgfg/39044786.pdf>
- OCDE, (2013) “Better Policies” Series Portugal reforming the state to promote growth”, (online), consultado em 20.01.2018. Disponível em: <https://www.oecd.org/portugal/Portugal%20do%20Reformando%20o%20Estado%20para%20Promover%20o%20Crescimento.pdf>
- Offe, Claus (1997), “Democracy against the welfare state: Structural Foundations of Neoconservative Political Opportunities”, *Political Theory*, Vol.15, n.º 4 (pp.501-537).
- Osborne, David e Gaebler, Ted (1992), “*Reinventing Government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*”, New York.
- Osborne, David, e Plastrik, Peter (1997), “*Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing Government.*” Reading, MA: Addison-Wesley (Capítulo 6).

- Perry, James L. (2007), “Democracy and the New Public Service”, *The American Review of Public Administration*, Vol. 37, n.º1, (pp. 3-16).
- Peters, B. Guy (2001), “De mudança em mudança, padrões de reforma administrativa contínua”, *apud* Juan Mozzicafredo e João Salis Gomes (orgs.), *Administração e Política: perspectivas de reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos*, Oeiras, Celta Editora.
- Peters, B. Guy e Pierre, Jon (2003), “*Handbook of Public Administration*”, Sage Publications, London. (pp.1-11).
- Pollitt, C. (2001) “Clarifying convergence: Striking similarities and durable differences in public management reform”. *Public Manage. Rev.*, (pp. 471-492).
- Pollitt, C. e Bouckaert, G. (2011), “*Public Management Reform, a comparative analysis- New Public Management, Governance and the New Weeberian State*”, Oxford University Press, New York.
- Rato, Helena (coord.), César Madureira, Helena Alexandre, Miguel Rodrigues e Teresa Oliveira, (2007) (online), consultado em 07.04.2018. Disponível em: <http://ftp.infoeuropa.euroid.pt/database/000043001-000044000/000043484.pdf>
- Relatório final da Comissão PRACE, (2006) (online), consultado em 09.01.2018. Disponível em: [http://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/6291/36/ulsd062670\\_td\\_anexo\\_3\\_PRACE\\_3.pdf](http://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/6291/36/ulsd062670_td_anexo_3_PRACE_3.pdf)
- Rodrigues, Miguel e Asensio, Maria (2013), “Estudo sobre a reorganização do Estado e da Administração Pública e a questão dos recursos humanos”, César Madureira (Coord.), DGAEP (online), consultado em 09.01.2018. Disponível em: [http://www.ugt.pt/UGT\\_Reorganizacao%20do%20Estado%20UGT%202014\\_13%20jan.pdf](http://www.ugt.pt/UGT_Reorganizacao%20do%20Estado%20UGT%202014_13%20jan.pdf)
- Rocha, Oliveira, J. A. (2014), “*Gestão pública e modernização administrativa*”, INA Editora, Oeiras (pp. 19-119).
- Santos, Gonçalo Castilho, (2010) “O caminho para uma Administração Pública capaz de responder aos desafios do século XXI.” SE Gonçalo Castilho Santos (2).pdf (pp. 20).
- Shafritz, Jay M. e Hyde, Albert C. (2012, 2007, 2004), ” *Classics of public administration*” 7ª ed., Library of Congress.
- Secretaria de Estado da Administração Pública (2012) “Plano de Redução e Melhoria da Administração Central PREMAC, Relatório final de aplicação.” (online), consultado em 13.01.2018. Disponível em: <https://www.portugal.gov.pt/media/782284/20121128-PREMAC-Balanco-Final.pdf>
- Silva, Pedro Adão, (1997), “Estado-Providência: Que futuro?”, *Finisterra, revista de reflexão e critica* n.º 24/25, Lisboa, Henrigráfica-Artes gráficas, Lda. (pp. 37-59).
- Silvestre, Hugo C. (2010), “*Gestão Pública, Modelos de prestação no serviço público*”, Lisboa, Escolar Editora.
- Tribunal de Contas, Relatório de auditoria N.º 28/2013-2.ª S. “Acompanhamento dos mecanismos de assistência financeira a Portugal”, dezembro de 2013 (online), consultado em 09.01.2018. Disponível em: [https://www.tcontas.pt/pt/actos/rel\\_auditoria/2013/2s/audit-dgic-rel028-2013-2s.pdf](https://www.tcontas.pt/pt/actos/rel_auditoria/2013/2s/audit-dgic-rel028-2013-2s.pdf)

União Europeia (2001), “*Governança Europeia, um livro branco*”, Comissão da Comunidades Europeias.

Weber, Max (1978), “*Economy and Society*”, University of California Press, (pp. 956-1005).

Wilson, Woodrow (1887) “Study of Administration”, *Political Science Quarterly*, Vol. 2, n.º2, Published by: The Academy of Political Science (pp. 197-222).

**FONTES:**

Constituição da República Portuguesa

Decreto-Lei n.º 160/79, de 30 de maio

Decreto-lei 99/81, de 5 de maio

Decreto-Lei 497/85, de 17 de dezembro

Decreto-Lei 203/86, de 23 de julho

Decreto-Lei n.º 442/91, de 15 de novembro

Decreto-Lei n.º 251-A/2015, de 17 de dezembro

Lei n.º 191-F/79, de 26 de junho

Lei n.º 323/89, de 26 de setembro

Lei n.º 49/99, de 22 de junho

Lei n.º 32-A/2002, de 30 de dezembro

Lei n.º 107-A/ 2003, de 31 de dezembro

Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro

Lei n.º 3/2004, de 15 de janeiro

Lei n.º 4/2004, de 15 de janeiro

Lei n.º 51/2005, de 30 de agosto

Lei n.º 52/2005, de 31 de agosto

Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro

Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro

Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro

Lei n.º 64/ 2011, de 22 de dezembro

Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro

Lei n.º 35/2014, de 20 de junho

Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro

Lei Orgânica n.º 3/2006, de 21 de agosto



Portaria n.º 146/2011, de 7 de abril

Programa do XV Governo Constitucional

Programa do XVII Governo Constitucional

Programa do XIX Governo Constitucional

Programa do XXI Governo Constitucional

Resolução do Conselho de Ministros n.º 95/2003, de 30 de julho

Resolução do Conselho de Ministros n.º 53/2004, de 21 de abril

Resolução de Conselho de Ministros n.º 124/2005

Resolução do Conselho de Ministros n.º 39/2006, de 21 de abril



## ANEXOS

### Anexo A. Governos constitucionais de 2002 a 2017

Governo	Mandato	Primeiro Ministro	Partido(s) Político(s)	Responsável pela Administração Pública
XV	17/3/2002 a 17/07/ 2004	José Manuel Durão Barroso	PSD e PP	Ministério das Finanças
XVI	17/7/2004 a 12/3/2005	Pedro Santana Lopes	PSD e PP	Ministério das Finanças e da Administração Pública
XVII	12/3/2005 a 26/10/ 2009	José Sócrates	PS	Ministério do Estado e das Finanças
XVIII	26/10/2009 a 21/6/2011	José Sócrates	PS	Ministério do Estado e das Finanças
XIX	21/6/2011 a 30/10/2015	Pedro Passos Coelho	PSD e CDS	Ministério do Estado e das Finanças
XX	30/10/2015 a 26/11/2015	Pedro Passos Coelho	PSD e CDS	Ministério do Estado e das Finanças
XXI	26/11/2015 a atualidade	António Costa	PS, BE e PCP	Ministério das Finanças

Elaborado pela própria

## Anexo B. Organismos do Ministério do Mar

Decreto-Lei n.º 251-A/2015 de 17 de dezembro - Artigo 28.º - Poderes de direção da Ministra do Mar sobre organismos pertencentes à Administração Central do Estado (XXI Governo Constitucional)

<b>Direção</b>	<p>Direção-Geral de Política do Mar</p> <p>Direção-Geral de Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos</p> <p>Gabinete de Investigação de Acidentes Marítimos e da Autoridade para a Meteorologia Aeronáutica (sem chefias intermédias)</p>
<b>Direção conjunta com o Ministro da Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural</b>	<p>Gabinete de Planeamento Políticas e Administração Geral</p> <p>Direções Regionais de Agricultura e Pesca:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>-DRAP Norte</li><li>-DRAP Centro</li><li>-DRAP Lisboa e Vale do Tejo</li><li>-DRAP Alentejo</li><li>-DRAP Algarve</li></ul>
<b>Direção conjunta com o Ministro Adjunto, com o Ministro do Ambiente e com o Ministro da Agricultura, Floresta e Desenvolvimento Rural</b>	<p>Inspeção-Geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território (Chefes de equipa multidisciplinares – Lei 4/2004 de 15 de janeiro )</p> <p>Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas (poder de superintendência)</p>

Elaborado pela própria