

AS REFORMAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM PORTUGAL: ÚLTIMOS 20 ANOS

The Portuguese public administration reforms: the last twenty years

Las reformas de la administración pública en Portugal: últimos veinte años

RESUMO

O objetivo deste trabalho é discutir as reformas implementadas em Portugal nos últimos 20 anos e apreciar o seu impacto nos cidadãos, pois frequentemente essas reformas são apresentadas como referências, mas raramente é evidenciado o seu fraco impacto na população. Do ponto de vista metodológico, seguiu-se uma abordagem qualitativa: foi feito o levantamento da documentação relevante – relatórios técnicos e textos jurídicos – e nela tiveram origem as questões que foram discutidas com 30 informadores qualificados escolhidos em bola de neve, amostra indicativa. Neste trabalho sustenta-se que as reformas efetuadas em Portugal durante os últimos 20 anos foram de caráter reativo, assimétrico e fragmentário, provocadas pela necessidade de equilibrar as finanças públicas e por mimetismo e necessidade de legitimação face à pressão externa.

PALAVRAS-CHAVE: reforma administrativa portuguesa, modernização administrativa, modernização do Estado, serviço civil em Portugal, mudanças no setor público.

João Bilhim

j.bilhim@gmail.com

ORCID: 0000-0001-9419-0009

Universidade de Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Centro de Administração e Políticas Públicas, Lisboa, Portugal e Grupo de Estudos em Gestão de Serviços Público, Darcy Ribeiro, Brasília, Brasil.

Artigo convidado

Editores científicos convidados: Alketa Peci (FGV EBAPE, RJ, Brasil), Cibele Franzese (FGV EAESP, SP, Brasil), Felix Lopez (IPEA Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, RJ, Brasil), Leonardo Secchi (UDESC, SC, Brasil) e Thiago Dias (UFRN, RN, Brasil)

DOI: <http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v26n84.83725>

ABSTRACT

The objective of this work is to discuss the reforms implemented in Portugal in the last 20 years and appreciate their impact on citizens, because it is often presented as reference but rarely evidenced by its weak impact on the citizen. From the methodological point of view, a qualitative approach was followed: the relevant documentation was surveyed - technical reports and legal texts - and the issues discussed with 30 qualified informants chosen in snowball, indicative sample, were included. This paper argues that the reforms made in Portugal during the last 20 years were reactive, asymmetric and fragmentary reforms, caused by the need to balance their public finances, by mimicry, and the need for legitimacy in the face of external pressure.

KEYWORDS: *Portuguese administrative reform, administrative modernization, modernization of the State, civil service in Portugal, changes in the public sector.*

RESUMEN

El objetivo de este trabajo es discutir las reformas implementadas en Portugal en los últimos 20 años y reconocer su impacto en los ciudadanos, porque se presenta como una referencia, pero rara vez evidencia su débil impacto en el ciudadano. Desde el punto de vista metodológico, se siguió un enfoque cualitativo: se examinó la documentación pertinente -informes técnicos y textos jurídicos- y se incluyeron las cuestiones que se discutieron con 30 informantes cualificados elegidos en bola de nieve, muestra indicativa. Este documento argumenta que las reformas realizadas en Portugal durante los últimos 20 años fueron reformas reactivas, asimétricas y fragmentarias, causadas por la necesidad de equilibrar sus finanzas públicas y por el mimetismo y la necesidad de legitimidad frente a la presión externa.

PALABRAS CLAVE: *Reforma administrativa portuguesa, modernización administrativa, modernización del Estado, servicio civil en Portugal, cambios en el sector público.*

INTRODUÇÃO

Nos últimos 30 anos, tem o autor estudado e acompanhado de perto os diversos processos de reforma implementados em Portugal; foi mesmo o principal protagonista em alguns destes processos, colaborador em outros e observador em muitos. Desde os anos 60, do século passado, Portugal tem vivido diversas vagas de reforma, a mais próxima de nós conduzida pela Comissão de Reforma do Secretariado da Presidência do Conselho de Ministro, ainda no tempo do Estado Novo de Oliveira Salazar. Esta reforma procurou traduzir para Portugal o que fora a Civil Service Reform do Reino Unido, conduzida por Lord Fulton.

A expressão “reforma da função pública” ou da “administração pública” é utilizada de duas formas distintas. Frequentemente, é empregada no sentido de melhorar a eficiência e a eficácia dos funcionários pú-

blicos;,, outras vezes, sugere uma mudança mais profunda, atingindo a forma como a administração pública se comporta e funciona, ou seja, procura reformar a sua estrutura e a sua cultura administrativa. No caso da reforma referida, dos anos 60 do século passado em Portugal, foi entendida um pouco no primeiro sentido. Apenas trouxe mudanças no estatuto da função pública (Bilhim, 2008).

Quando o autor começou, há 30 anos, a trabalhar nesta matéria, os poucos trabalhos eram elaborados numa perspetiva descritiva, meramente comparativa. No entanto, agora, havendo mais pesquisadores e trabalhos de consultoria de gestão internacional, sente-se que, do ponto de vista metodológico, não se evoluiu significativamente, pois o conhecimento do que funciona quando as reformas de gestão são lançadas é irregular e frágil.

Assim a abordagem metodológica e as técnicas de pesquisa usadas aqui relevam da

pesquisa qualitativa. Foram identificados os diplomas legais em que as reformas foram traduzidas, consultadas as atas do Poder Legislativo na discussão dos diplomas para analisar a posição dos partidos políticos. Foi feito o levantamento estatístico dos principais indicadores financeiros e macroeconômicos de Portugal para entender o contexto e as forças em presença que funcionaram muitas vezes como condutores das reformas.

Nesta pesquisa, descobriram-se diversos aspectos que importam nesta introdução sumariar. As reformas começaram de cima para baixo e nunca de baixo para cima e em Portugal quem despoletou as reformas foram os membros do governo. Raramente a elite governamental conseguiu obter o que pensava vir a conseguir, porque não prestou a devida atenção às forças de diferente natureza e origem que impediram ou afetaram o esforço de reforma acabando por ser surpreendida por resultados indesejados.

Os reformadores não tomaram em linha de conta a fase de implementação da reforma; bastou-lhes tê-la publicada no Diário da República em diploma legal e logo acharam que a reforma estava feita.

Em geral, as reformas fizeram parte do manifesto eleitoral do partido ganhador e do programa do governo em funções. As promessas eleitorais quase sempre estavam disfarçadas evitando informar quem seriam os perdedores com tal reforma, dando a ideia de que todos seriam ganhadores.

O principal condutor foi a necessidade de equilibrar as finanças públicas. O governador do Banco de Portugal fez o seguinte

diagnóstico:

(...) a indisciplina financeira tem sido a regra: défices totais e primários elevados e persistentes, desorçamentação, desvios da execução orçamental face aos objetivos traçados, políticas orçamentais pró-cíclicas, reformas falhadas ou adiadas, falta de eficiência na provisão de serviços públicos, ausência de avaliação de políticas públicas são problemas recorrentes e há muito conhecidos. (Costa, 2013, p. 2).

Forças externas (EU, FMI, Banco Mundial, OCDE) forçaram os partidos políticos e os governos para a introdução de reformas através de relatórios críticos em que eram identificados diversos desequilíbrios, nomeadamente o das finanças públicas. Esses relatórios deram poder e legitimidade aos partidos da oposição e às elites nacionais –, empresários, banqueiros, associações comerciais e industriais – para criar um caldo de cultura favorável a uma futura reforma ou reformas.

Quais as limitações da pesquisa? As suas limitações prendem-se diretamente com as suas vantagens e têm a ver com a opção metodológica seguida. Trata-se de uma pesquisa qualitativa que permitiu aprofundar aspetos e apontar caminhos em jeito de conclusões que normalmente uma pesquisa quantitativa não permitiria, mas, por outro lado, perdeu em extensão, pois apenas se trata de um estudo de caso particular, o de Portugal, impedindo a possibilidade de generalizar conclusões. Acresce que o seu autor foi um protagonista ativo nestes processos de reforma realizados em Portugal nos últimos 20 anos e por mais controle que coloque na sua lente de análise, pode não

ter conseguido ser tão observador quanto participante. Por isso é importante desde logo fazer esta declaração de interesses par que o leitor esteja atento a eventuais subjetividades.

Quanto às implicações práticas para a teoria e para a prática, importa referir que, salvaguardadas as limitações já referidas, os achados da pesquisa podem ser usados em outras futuras. Aliás, alguns dos achados confirmam a pontos de pesquisa muito exaustiva e feita com 12 países por Pollitt e Bouckaert (2002); outros não foram objeto de análise pelos autores. O artigo aborda as seguintes temáticas de reforma: organização administrativa; medição de desempenho; e recursos humanos. E está estruturado da seguinte forma: i) introdução; ii) contexto de Portugal; iii) resultados - conteúdo das reformas; iv) discussão - sucesso e insucesso das reformas realizadas; v) conclusão.

CONTEXTO DE PORTUGAL

Em Portugal, as reformas da administração pública apoiam-se diretamente na Constituição de 1976, tal como mostra o artigo n.º 267.º: “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 (...)”.

Os princípios constitucionais sobre a reforma administrativa que visam à desburocratização são, em síntese: o princípio da desburocratização; o princípio da aproximação dos serviços às populações; o princípio da participação dos interessados na gestão da administração pública; o princípio da des-

centralização; o princípio da desconcentração.

A aplicação destes princípios obrigaria a administração pública a canalizar as suas energias para um esforço constante de adaptação ao meio ambiente caracterizado por um conjunto de diversas forças económicas, sociais, culturais e tecnológicas num país de 10 milhões de habitantes, cuja demografia caminhava para o envelhecimento da população e para o conseqüente aumento da despesa com pensões e redução dos contribuintes ativos, ou seja, desequilíbrio entre entradas e saídas.

Do ponto de vista económico-financeiro, o ambiente esteve marcado por restrições económicas – crise do *subprime* nos EUA – com forte impacto em Portugal (pequeno país, de economia aberta); seguido por um período de austeridade e intervenção externa da Troika, composta por Comissão Europeia, Banco Central Europeu e Fundo Monetário Internacional (2011-2015); e na parte final por uma pandemia de conseqüências ainda imprevisíveis em 2020; pela necessidade de conter o défice orçamental desde 2000 até 2018, retomada em 2020; marcado pelo imperioso dever de diminuir a dívida pública, uma das três mais elevadas da União Europeia, ao longo dos 20 anos; e afetada pela subida dos juros da dívida que atingiram os dois dígitos em 2011.

Assim, impôs-se a urgência da redução da despesa pública, gastando melhor de forma mais eficiente e eficaz e a necessidade de aumentar a produtividade nomeadamente no setor público, além de melhorar a qualidade dos bens e produtos oferecidos pelos serviços públicos aos cidadãos.

Por outro lado, a administração pública foi desassossegada pelo surgimento na gestão privada de diferentes e desafiantes novos processos de gestão tais como: alianças estratégicas; competências nucleares (core business); *total Quality Management*; reengenharia de processos; liderança carismática, visionária, emocional; organizações em rede; organizações aprendentes; gestão de livro aberto; carreiras autogeridas; externalização (*outsourcing*); capacitação (*empowerment*); ambientes de trabalho 24/7; equilíbrio entre trabalho e família; capital social; organizações virtuais; gestão do conhecimento, entre outras.

Desassossego que foi igualmente provocado pela emergência de novas ideias sobre nova gestão, modernização e reforma cujos princípios orientadores são oriundos das teorias da administração: a Nova Gestão Pública, a Reinvenção da Governança, o Novo Serviço Público, Novo Estado Weberiano e a Nova Governança Pública (Guy & Rubin, 2015).

A pressão da União Europeia foi no sentido de incentivar fortemente a introdução de reformas. Se é certo que, na UE, as matérias ligadas à administração pública são da inteira competência dos Estados, não é menos certo que a Comissão Europeia possui competência para velar pelo equilíbrio das finanças públicas de cada país-membro e conseqüentemente alerta periodicamente para os desvios orçamentais. Acresce que o Eurogrupo, órgão informal em que os ministros dos Estados-membros da área do euro debatem os assuntos respeitantes à moeda única que são da responsabilidade comum dos seus países, assegura a coordenação

das políticas entre os países da área do euro para manter a estabilidade da moeda única, como um todo.

A percepção das elites sobre o que seria necessário mudar, expressa através das associações representantes da atividade económica, foi no sentido de desburocratizar, reduzindo o peso dos custos de contexto, aproximar o regime de contratação pública ao privado, racionalizar e simplificar estruturas e procedimentos administrativos, ganhar maior flexibilidade e autonomia de gestão, obtendo maior eficácia administrativa baseada num corpo de funcionários motivados e altamente qualificados.

A pressão social expressa pelos meios de comunicação foi no sentido de imposição do requisito do mérito na ocupação de cargos públicos, do fim da partidarização do aparelho do Estado. As organizações sindicais, ligadas ao setor público, contestaram, através dos meios de comunicação social, todas as medidas que pudessem pôr em causa a estabilidade de emprego e de bem-estar social, poder de compra, garantias de carreiras entre outras medidas. Os funcionários públicos, em geral, encararam estas novas ideias como ameaças aos direitos adquiridos enquanto trabalhadores da função pública e à cultura do sistema administrativo.

No entanto, será pertinente salientar, antes de enunciar os diversos processos de reforma, que Portugal dispõe de uma forma de Estado Unitário e uma forma de governo republicana. O n.º 1 do artigo 6.º na Lei Fundamental Portuguesa determina: “O Estado é unitário” e era no ano 2000 altamente centralizado, caracterizado pela expressão popular “o poder do Terreiro do Paço”.

O sistema de governo de Portugal, ou seja, a forma como o poder político é dividido e exercido entre o Executivo e o Legislativo, geralmente é classificado na ciência política como sistema parlamentar moderado. Isto significa que há um chefe de Estado (presidente da República) com poderes bastante limitados e muitas vezes simbólicos, e um chefe do governo (primeiro-ministro) que possui responsabilidades muito amplas no Poder Executivo, podendo ser afastado do cargo pelo chefe de Estado por indicação do Parlamento, se não reunir uma maioria parlamentar que lhe permita governar. Formalmente, a exoneração cabe ao chefe do governo, mas o poder está efetivamente no Parlamento.

Sem o apoio de uma maioria na Assembleia da República, o primeiro-ministro não pode governar, mas tal não impede, no caso de não haver maioria absoluta, de um partido/coligação, o partido mais votado ter de ceder a outro partido, com resultados inferiores, o governo se através de um processo negocial obtiver uma maioria na Assembleia da República que apoie o seu programa de governo; o sistema português não exige consenso, apenas requer maioria parlamentar que, pelo menos, apoie o governo na aprovação da Lei anual do Orçamento.

RESULTADOS

Neste ponto, apresentam-se os conteúdos das reformas e os seus modos de implementação na perspetiva de dados coletados. No entanto, antes de detalhar esses dados recolhidos da experiência portuguesa, importa ressaltar as questões que estiveram na base das reformas e que recorrentemen-

te foram colocadas ao longo destes 20 anos: é possível passar da garantia formal do serviço público à melhoria da sua prestação através de organizações tradicionais burocráticas; as burocracias tradicionais podem ser suficientemente reformadas, ao ponto de servir como aparelho de garantia do *value for Money*; entre os diversos modelos propostos algum pode servir melhor; as reformas destinadas à eficácia administrativa são epidérmicas e de alcance bastante limitado.

Os resultados serão apresentados cronologicamente de acordo com os três governos que mais contribuíram para elas e repartidas de acordo com as seguintes temáticas: finanças públicas; organização /estruturas; medição de desempenho; recursos humanos.

Conteúdos das reformas do XV Governo Constitucional

Este governo de centro-direita tomou posse a 6 de abril de 2002 e iniciou funções sob o desígnio das reformas; nunca se ansiou tanto por reformas como neste período em Portugal; havia uma espécie de mística pelas reformas sonhadas, e uma necessidade de imitar ou de mimetismo e legitimação interna face à pressão externa. O tema tomara conta dos meios de comunicação social.

As finanças públicas em 2002 estavam relativamente equilibradas. A dívida pública representava 60% do PIB, quando a italiana rondava os 106,4% de seu PIB e o défice rondava os 3,3% do PIB. Por isso, as reformas introduzidas por este governo não se centraram tanto nesta matéria; foram antes destinadas a obter eficácia administrativa.

Havia no ar ideias de reforma que vinham da

OCDE (2003) e outras oriundas da academia influenciadas pela nova gestão pública (Frederickson & Smith, 2003), pela reinvenção da governação (Osborne & Gaebler, 1992) e pelo novo serviço público (Denhardt, 2003), oriundas dos países anglo-saxónicos.

Essas ideias de reforma que procuravam aproximar a administração pública da privada acabaram por provocar uma onda de choque entre duas racionalidades (Quadro 1): a jurídica de matriz europeia continental modelo francês (Bonnin, 1812) e a gestão por objetivos ou técnica de matriz anglo-saxónica (Drucker, 1955, 1964).

Quadro 1. -Duas Racionalidades

Atributos	Jurídica	Gestão /técnica
Legitimidade	Lei, norma, regulamento	Eficiência, eficácia, qualidade
Primazia	Meios	Fins
Prioridade	Estabilidade	Mudança
Organização	Vive para si	Vive para os cidadãos
Autoridade	Topo/base	Negociação
Controlo	Cibernético	Melhoria contínua

Fonte: Bilhim, 2008, p. 287.

Para Bouckaert e Mikeladze, *“The whole movement of New Public Management came from countries which have a tradition which is rather distant from the continental European administrative tradition”* (2008, p. 3); Pollitt e Bouckaert (2011) concluem, na mesma linha de raciocínio, que o que se vê em matéria de reformas na Europa Continental é um modelo distinto do que é defendido pela nova gestão pública a que chamaram novo estado weberiano.

Esta designação não significa que todos os países da Europa Continental tenham seguido um mesmo modelo, mas houve um esforço por encontrar um certo denominador comum na região em redor do conceito que tende a se tornar um campo de pesqui-

sa e ação chamado de novo estado weberiano (NEW).

Ao longo destes 20 anos, cada país foi experimentando e explorando a nova panóplia de ideias de reforma, de acordo com a sua própria cultura e seus interesses. Assim, a Europa do Sul, cuja cultura administrativa é de matriz napoleónica, seguiu vias diferentes da Europa de Leste (soviética), da Europa Central e do Norte (weberiana).

Importa salientar que o XV Governo Constitucional se destacou como nenhum outro pela introdução da gestão por objetivos na administração pública portuguesa, conceito que surgiu no caldo de cultura utilitarista nos Estados Unidos da América (EUA),

sendo a sua paternidade atribuída a Peter Drucker pela sua obra *The Practice of Management* (Drucker, 1955). Esta filosofia de gestão foi, em 1964, reforçada e densificada com a publicação pelo mesmo autor da obra *Management by Results* (Drucker, 1964).

Foi com efeito o XV Governo que, através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 53/2004, de 11 de março de 2004, determinou que a perspetiva estratégica do governo deveria assentar na introdução de novas práticas de gestão, elegendo a gestão por objetivos como a grande matriz da mudança e associando sistematicamente os organismos públicos a objetivos e resultados.

O mesmo instrumento legal esclarecia que, no quadro da organização da administração pública, a perspetiva estratégica do governo deve assentar na introdução de novas práticas de gestão, elegendo igualmente a gestão por objetivos como a grande matriz da mudança, ligando-se assim a administração a objetivos e resultados (Bilhim, 2013).

Organização

Em matéria de organização e alteração de estruturas, o governo pouco mexeu. Destacou-se com a reforma dos institutos públicos através da publicação da sua lei-quadro (Lei n.º 3/2004, de 15 de janeiro) e com o estabelecimento de princípios e normas a que deve obedecer a organização da administração direta do Estado. (Lei, n.º 4 /2004 de 15 de janeiro de 2004).

No entanto, intensificou o que ficou conhecido pela “agencificação da administração portuguesa”. A agência, conceito oriundo da tradição administrativa anglo-saxónica,

difundido pela nova gestão pública, é uma organização responsável pela execução de tarefas, de perfil único, que dispõe de autonomia de gestão, sendo controlada pelo governo com base nos resultados.

Conforme escreve Araújo (2011, p. 4), “Há autores que referem que esta ideia foi uma moda da Nova Gestão Pública que esteve presente, em particular, nas reformas da Administração Central” (Talbot, 2004). A criação de organizações com autonomia, que não dependem diretamente do governo e que se encontram distantes deste é geralmente referida na literatura como o processo de agencificação .

Por isso, este governo tentou enquadrar legalmente as iniciativas de especialização/desregularização da estrutura tradicional da administração central do Estado feitas até aí sob a forma de criação de institutos públicos com autonomia administrativa e financeira que correspondera a um estratagema destinado a dar maiores graus de liberdade a seus gestores, nomeadamente aumento de vencimento e regalias, mas fugiam ao controlo direto da Direção-geral do Orçamento.

O modelo de administração profissional caracterizava-se por adotar estruturas centralizadas com organizações integradas através da hierarquia. Eram organizações com um fluxo de comunicação formal, normalmente de cima para baixo, cuja coordenação era da responsabilidade do ministro. Com as mudanças introduzidas pela Nova Gestão Pública, as organizações passaram a ter mais autonomia de decisão e algumas a ter personalidade jurídica. Contudo, a autonomização teve um efeito negativo ao nível da integração e da coerência desejável para o sistema

administrativo (Peters, 2010).

Medição de desempenho

Em Portugal, o XV Governo Constitucional publicou um pacote de legislação destinado a alterar o sistema de avaliação de desempenho da administração pública, que fora introduzido, nos anos 80 do século XX, pelo Decreto Regulamentar n.º 44-B/83, de 1º de junho. Com a Lei n.º 10/2004, de 22 de março, é decretada pela Assembleia da República, para valer como lei geral da República, a criação do Sistema Integrado de Avaliação de Desempenho da Administração Pública (SIADAP). Esta foi a segunda reforma mais importante deste governo. Em coerência com a introdução da gestão por objetivos na administração pública, no seu artigo 3.º, a lei determina que o SIADAP se rege, entre outros, pelo princípio da “orientação para resultados, promovendo a excelência e a qualidade do serviço”.

Este diploma legal revisita o Decreto-lei n.º 184/89, de 2 de junho, em que fora esboçado um conjunto de princípios inovadores na cultura da administração. Aconteceu que a dimensão burocrática capturou a técnica e acabou-se por matar a frescura dos princípios enunciados da eficiência, eficácia, produtividade e do mérito, contidos no corpo desse mesmo diploma. Tais princípios são resgatados neste novo diploma e por iniciativa do governo, Durão Barroso com a mesma orientação política do governo Cavaco Silva.

A lei n.º 10/2004, de 22 de março, representa um grande marco e divisor de águas nas políticas de gestão de recursos humanos da administração pública e em particular no que diz respeito ao mérito. É um dos seus

momentos altos. Este diploma encerra uma filosofia inovadora por ter como objetivos: avaliar os serviços e organismos; dirigentes e funcionários; diferenciar desempenhos; potenciar o trabalho em equipa; identificar necessidades de formação; fomentar a mobilidade; promover a comunicação; fortalecer as competências de liderança (Gonçalves, 2018).

Recursos humanos

Nesta matéria, este governo aprova o estatuto do pessoal dirigente dos serviços e organismos da administração central, regional e local do Estado (Lei n.º 2/2004). Em 1989, a estrutura dirigente da administração pública fora separada por dois níveis – entre nível superior e intermédio e, em 1999, os dirigentes intermédios passaram a ser selecionados através de procedimento concursal cujo universo de recrutamento está limitado a candidatos com vínculo à administração. Ocorreria a separação entre nível superior e intermédio; proibição das promoções automáticas, formação obrigatória para os dirigentes em gestão por objetivos. Em resumo, o XV Governo esteve mais centrado nas mudanças dos processos de gestão.

Reformas do XVII Governo Constitucional

Trata-se de um governo do partido socialista (centro-esquerda) que inicia funções a 12 de março de 2005.

Organização

O Programa do XVII Governo Constitucional consagra como um dos seus objetivos tornar a administração pública amiga da cidadania e do desenvolvimento económico.

Pela Resolução de Conselho de Ministros n.º 124/2005, o governo criou o Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE), com os seguintes objetivos: modernizar e racionalizar a administração central; melhorar a qualidade de serviços prestados pela administração aos cidadãos, às empresas e comunidades; colocar a administração central mais próxima e dialogante com o cidadão.

Para atingir os seus objetivos, o PRACE estabeleceu as seguintes linhas estratégicas de ação: reestruturar/racionalizar a administração direta e indireta em função das missões dos ministérios, e respetivas entidades, e do programa de governo; reforçar as funções estratégicas, estudo e avaliação/controlar de resultados de apoio à governação; reforçar as funções normativa, reguladora e fiscalizadora do Estado; racionalizar, e eventualmente externalizar, as funções produtivas e de prestação de serviços; desenvolver serviços partilhados, de nível ministerial ou interministerial, de forma a reduzir estruturas e processos redundantes; flexibilizar, desburocratizar e aumentar a comunicação horizontal e vertical através da redução de cadeias de comando e criação de estruturas horizontais e matriciais de projeto e forte recurso a tecnologias de informação e comunicação; clarificar e uniformizar as funções da administração direta do Estado de nível regional, de acordo com o modelo NUTS II; reforçar a proximidade aos cidadãos quer através de processos de desconcentração e descentralização físicas, quer através de novos canais de comunicação e prestação de serviços (*call-centers*, *Internet*, *contratualização local de serviços*) e desenvolver, numa lógica de *one-stop-shopping*, soluções estruturais que possibilitem respostas glo-

bais, e num só momento, aos cidadãos (balcões únicos multisserviços).

No relatório final, a Comissão Técnica do PRACE escreve “(...) do PRACE resultou uma redução superior a 30% do número de organismos e respetivas estruturas internas na Administração Central: superior a 180 ao nível das Macroestrutura; superior a 1000 ao nível das Microestrutura formais” (PRACE, 2006) (Carvalho, 2008,150). Esta redução foi possível porque o ordenamento jurídico, constante da Lei de Vínculos, Carreiras e Remunerações (Lei n.º 12-A/2008) e a Lei do Trabalho em Funções Públicas (Lei n.º 59/2008), permite a mobilidade de trabalhadores entre instituições públicas. Acresce que essa extinção aconteceu por recurso à fusão de organismos e não por recurso à figura jurídica do despedimento. No entanto, muitos trabalhadores com idades em situação de aposentação ou pré-aposentação por não estarem disponíveis a mudar de instituição por força da mobilidade ou da fusão acabaram por se aposentar.

Outra área importante de reforma foi introduzida com o Programa de Simplificação Administrativa e Legislativa (Simplex), política de modernização que enraíza inovação e simplificação na administração pública. Esse programa corresponde a um pacote de medidas do governo português criado em 2006 para combater a burocracia, modernizar a administração pública, facilitar a vida das pessoas e dar às empresas a rapidez de que elas necessitam, simplificando a administração interna em todos os aspetos. O Simplex opera transversalmente a toda a administração central do Estado e tem sido o grande protagonista da desmaterialização e inovação em matéria de processos e proce-

dimentos. Este provavelmente foi o programa de reforma que mais impacto teve no cidadão, mas teve também como principal desafio a capacidade de convencer todos os dirigentes superiores da administração de que seria uma iniciativa ganhadora em termos de imagem para todos e não apenas para o gestor do Simplex, pois a cultura administrativa pública é marcada pelo compartimentação e luta entre instituições. No caso vertente, o facto de o membro do governo que tutelava o Simplex estar junto do primeiro-ministro acabou por dar o peso suficiente para vir a ser um sucesso. É certo que o programa também implicava nos bastidores muita desmaterialização e governo eletrónico, mas neste ponto a reforma de todo o sistema informático levado a cabo pelo PRACE acabou por ser de grande ajuda.

A descentralização de atribuições e competências da administração central do Estado para os municípios ocupou um espaço importante no programa de reformas. É certo que, com a descentralização, ocorreu alguma mobilidade de trabalhadores para os municípios, mas o principal obstáculo radicou na difícil negociação entre governo e municípios sobre contrapartidas financeiras em contra de novas atribuições.

Medição de desempenho

Este governo, com a publicação da Lei 66-B/2007, estabelece o Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública (SIADAP) que visa a contribuir para a melhoria do desempenho e da qualidade de serviço da administração pública; para a coerência e harmonia da ação dos serviços, dirigentes e demais trabalhadores; e para a promoção da sua mo-

tivação profissional e desenvolvimento de competências. Esta lei não cria o SIADAP, mas apenas revê a Lei n.º 10/2004, de 22 de março do XV Governo.

O SIADAP visa contribuir para a melhoria do desempenho e qualidade de serviço da Administração Pública. No SIADAP, regista-se, claramente, uma descentração da preocupação regulamentar/processual/formal que marcava a administração pública tradicional para valorizar a introdução de valores, entre os quais se destacam a orientação para os resultados e a promoção da qualidade de serviço. A administração é forçada a abandonar a focalização no seu interior, na forma como se faz, para voltar-se para o exterior e concentrar-se no que se faz com o foco no cidadão.

O SIADAP articula -se com o sistema de planeamento de cada ministério, formando uma ferramenta de avaliação do cumprimento dos objetivos estratégicos e planos de atividades, baseada em indicadores de medida dos resultados a obter pelos serviços. Articula-se ainda com o ciclo de gestão de cada serviço. E, como qualquer outro sistema de avaliação do desempenho das pessoas e das organizações, é fundamentalmente um mecanismo de controle. Quem mais reagiu contra a aprovação do SIADAP foram as estruturas sindicais, pois gostariam de desempenhar um papel neste processo. Lembra-se que o processo implica a avaliação 360 graus – inferior, horizontal e superior – com os dirigentes de topo também a ser avaliados. Outrossim este processo implica a avaliação não apenas de quem trabalha e dirige mas igualmente do organismo, por isso se intitula “integrado”.

Recursos humanos

O XVII Governo Constitucional com a publicação da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, revogou 55 diplomas legais, sendo o mais antigo o Decreto n.º 16 563, de 2 de março de 1929. Portugal, com a publicação da Lei de Vínculos Carreiras e Remunerações (LVCR) em 2008 e, posteriormente, com a Lei do Contrato de Trabalho em Funções Públicas (LCTFP), rompeu com a tradição secular de que todo servidor/funcionário estava sujeito ao regime da nomeação e não do contrato. Em Portugal, apenas os titulares de funções de autoridade e soberania continuam em tal regime. Com esta alteração, passou a haver despedimentos na administração pública e esta nova realidade causou algum pânico e muita resistência dos sindicatos. Essa resistência foi na prática vencida com a introdução de limitações processuais ao princípio do despedimento individual. A presença de um forte controle orçamental impediu que o volume de trabalhadores sofresse aumentos significativos.

Outra reforma importante foi a aprovação do regime de trabalho em funções públicas – Lei n.º 59/2008 de 11 de setembro – que aproximou o contratado ao regime de contrato comum de trabalho, típico do setor privado, embora com certas ressalvas. Por exemplo, são os tribunais administrativos e não os tribunais de trabalho as entidades judiciais competentes para resolverem os litígios. O fruto desta mudança de filosofia, o servidor com contrato de trabalho em funções públicas deixou de representar o Estado na sua atividade, deixou de ser “funcionário”, passando a ser um trabalhador como qualquer outro.

Outra característica prende-se com o conceito de quadro de pessoal, ou seja, com a rigidez de gestão ou garantias do funcionário/servidor. Portugal abandonou o conceito de quadro de pessoal rígido, fixado no momento da criação orgânica do serviço. Após 2008, o “quadro de pessoal” cedeu lugar ao “mapa de pessoal” elaborado/atualizado anualmente, com identificação dos postos de trabalho necessários e sujeito ao orçamento atribuído para aquele ano civil.

No regime anterior, para mudar o quadro de pessoal de um organismo da administração central do Estado, por exemplo, apenas para excluir ou incluir um novo lugar, seria indispensável publicar uma nova portaria. Agora, o contingente a fixar no mapa de pessoal depende exclusivamente da decisão do dirigente máximo do serviço. A ele compete decidir sobre a afetação que fará do orçamento que lhe foi disponibilizado. Se tem verba inscrita no orçamento e se for, na sua perspetiva de gestão, mais importante investir em força de trabalho, então ampliará o mapa de pessoal. Restabeleceu-se a relação entre gestão de recursos humanos e gestão orçamental, funções tradicionalmente sem grande interligação nas administrações burocratizadas.

Outra reforma liga-se à estrutura de carreiras concretizada pelo Decreto-Lei n.º 121/2008 de 11 de julho. Em Portugal, até 2008 havia 1.736 carreiras, tendo passado para três carreiras do regime geral com a publicação da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro (LVCR).

Outra área de reforma liga-se aos cargos de direção superior com a alteração introduzida no estatuto do pessoal dirigente aprovado pelo XV Governo Constitucional. Em Portugal, o procedimento concursal era obrigató-

rio para o preenchimento de qualquer cargo da administração central do Estado de nível intermédio desde 1999. Com este governo, os titulares de cargos de direção superior passaram a cessar funções com a queda do governo, sendo equiparados a cargos políticos.

A capacitação ou formação dos dirigentes foi igualmente objeto de importante reforma. Assim, a Portaria n.º 1141/2005 de 8 de novembro, com fundamento nas Leis n.º 2/2004, de 15 de janeiro, e 51/2005, de 30 de agosto, determina os cursos específicos para os titulares de cargos de direção intermédia e de direção superior; a fixação de regulamentos; e as condições de acesso a esses cursos – Curso Avançado de Gestão Pública (CAGEP), Programa de Formação em Gestão Pública (FORGEP), Seminário de Administração Pública (SAP) e Curso de Alta Direção em Administração Pública (CADAP).

Por fim, mas não menos importante para uma gestão racional da força de trabalho, foi aprovada a Lei n.º 53/2006, de 7 de dezembro que ao estabelecer o regime comum de mobilidade entre serviços dos funcionários e agentes da administração pública, evitando a concentração excessiva de funcionários num determinado organismo em detrimento da escassez em outras instituições. As alterações introduzidas não fomentaram, antes restringiram, as entradas e saídas de profissionais de dirigentes, baseadas em critérios meramente políticos, face à situação anterior a 2005.

Reformas do XIX Governo Constitucional

É um governo politicamente de centro-

-direita que substituiu um governo do partido socialista e iniciou funções a 20 de junho de 2011. Este governo tem a dura missão de implementar o programa de austeridade imposto pela Troika, com o propósito de evitar a bancarrota de Portugal, dada a enorme gravidade dos desequilíbrios das finanças públicas.

Para o XIX Governo, são objetivos da política orçamental, por imposição da Troika, a redução do *déficit* das administrações públicas para menos de € 10.068 milhões, equivalente a 5,9% do PIB baseado nas projeções em 2011, para €7.645 milhões (4,5% do PIB) em 2012 e para €5.224 milhões (3,0% do PIB) em 2013; trazer o rácio dívida pública/PIB para uma trajetória descendente a partir de 2013 que iria atingir 131,4 do PIB.

Organização

O governo comprometeu-se a: i) reduzir o número de serviços; ii) criar um serviço único tributário e promover serviços partilhados entre as diferentes áreas da administração pública; iii) reorganizar as administrações local e regional e a prestação de serviços da administração central em nível local; iv) avaliar a eficiência e eficácia (*value for money*) dos diversos serviços públicos; v) promover a mobilidade dos trabalhadores nas administrações central, regional e local; vi) reduzir as transferências do Estado para serviços e fundos autónomos; vii) rever as políticas remuneratórias e as prestações acessórias (*fringe benefits*); viii) reduzir subsídios a produtores privados de bens e serviços; xix) desenvolver um plano de consolidação para reorganizar os 308 municípios e 4.259 freguesias, reduzindo significativamente o número destas entidades.

Neste contexto, o governo aprovou, no dia 20 de julho, o Plano de Redução e Melhoria da Administração Central (PREMAC) (2011). Os trabalhos decorreram em cerca de dois meses, tendo sido avaliada a estrutura organizativa da administração central do Estado com recurso a equipas próprias de cada ministério. O resultado obtido apontou para uma significativa extinção e racionalização de órgãos e serviços do Estado, traduzida numa redução na ordem dos 40% de estruturas de nível superior da administração direta e indireta.

Revisão da Lei-Quadro dos Institutos Públicos (Decreto-Lei n.º 5/2012, de 17 de janeiro). Criação de mecanismos de controlo rigoroso e um regime mais exigente, para o regime fundacional em Portugal – Lei-Quadro das Fundações (Lei n.º 24/2012, de 9 de julho). Definição das entidades reguladoras e enquadramento uniforme de suas atividades através de uma Lei-Quadro das entidades independentes (Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto). Simplificação das regras de fixação de unidades orgânicas flexíveis e de estruturas matriciais de serviços da AP (DL n.º 116/2011, 5/12).

Medição de desempenho

Este governo procedeu à revisão da Lei n.º 66-B/2007 de 28 de dezembro que estabelece o sistema integrado de gestão e avaliação do desempenho na administração pública, procurando a simplificação de procedimento enquanto as consequências da avaliação estiverem suspensas, ou seja, enquanto a promoção e os prémios com base no bom desempenho estiverem suspensos devido à situação de emergência financeira.

Recursos humanos

A Troika no seu memorando de entendimento, obrigava o Estado a limitar admissões de pessoal na administração pública para obter decréscimos anuais em 2012-2014 de 1% por ano na administração central e de 2% nas administrações local e regional. Assim, o governo seguiu uma política de recrutamento restritiva e sujeita a rigoroso controlo, tendo conseguido menos 3,6% em 2011 e menos 8,7% no período em dez/11- set/13. Houve ainda uma redução de contratos a termo (~50%).

Em termos de cargos dirigentes, foi alcançada uma redução na ordem dos 27%, traduzindo em valor absoluto a eliminação de 1.711 cargos de direção superior e intermédia cujos titulares regressaram à sua carreira de origem. Foram congelados todos os salários no sector público, em termos nominais, entre 2012 e 2015, e limitadas as promoções. Foi ainda reduzido o custo orçamental global com sistemas de saúde dos trabalhadores em funções públicas. Racionalização e ajustamento das remunerações e regalias dos cargos da administração indireta, incluindo sector empresarial do Estado, às condições económicas do país e das próprias entidades públicas.

Foi aplicada uma taxa que, em certos casos, poderia atingir os 20% do salário a vigorar apenas neste período de crise como contributo para o equilíbrio das finanças públicas. Introdução de regras que facilitam e incentivam movimentações entre serviços da administração (Leis do OE 2012 e do OE 2013). Substituição do regime de mobilidade especial por sistema de requalificação para

apoio à reestruturação de serviços através de formação (12 meses) a trabalhadores e a promoção da recolocação através da entidade gestora (INA). Introdução de regras que facilitam e incentivam movimentações voluntárias. Introdução de instrumentos de flexibilização na organização dos tempos de trabalho. Adaptabilidade grupal. Banco de horas individual e grupal (Lei nº 66/2012).

Foi feita a simplificação dos regimes jurídicos laborais do setor público, através da alteração da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (LTFP). A LTFP segue a sistemática do Código do Trabalho (CT), revogando dez diplomas legais, que no seu conjunto contêm perto de 1.300 artigos por cerca de 400 artigos concentrados e articulados numa única lei.

Foi feita a convergência do Regime de Proteção Social dos funcionários públicos com o Regime Geral da Segurança Social. Convergência dos sistemas de pensões da Caixa Geral de Aposentações com o Regime Geral da Segurança Social (RGSS). Aumento da contribuição das entidades empregadoras públicas para a CGA. Este alinhamento da contribuição do empregador público para o sistema público - Caixa Geral de Aposentações (CGA) com a contribuição para a segurança social levou a um aumento de 20% para 23.75%. Procedeu à transferência dos fundos de pensões autónomos

da banca para a segurança social no final de 2011.

Foi feita a revisão do Estatuto do Pessoal Dirigente (Lei 64/2011, de 22 de dezembro); revisão do Estatuto do Gestor Público (Decreto-Lei n.º 8/2012, de 18 de janeiro). Destas revisões, realçam-se os seguintes aspetos: criação da Comissão de Recrutamento e Seleção da Administração Pública (CReSAP) com competências para, através de procedimento concursal, selecionar os dirigentes de topo da administração direta e indireta e dar pareceres de adequação sobre as designações de gestores públicos com base no mérito.

CReSAP em Portugal, como entidade administrativa independente, não pede nem recebe orientações dos governos na prossecução dos seus fins (artigo 5.º da Lei n.º 64/2011, de 22 de dezembro). Os cargos de direção superior são em regime de comissão de serviço, por períodos de cinco anos, num máximo de dez anos consecutivos, deixando a mudança de governo de ser causa de cessação de mandato.

DISCUSSÃO

Em resumo, as principais reformas efetuadas em Portugal nestes 20 anos em apreço são as identificadas na Tabela 1 e descritas no corpo do texto.

Tabela 1. Principais reformas efetuadas em Portugal

	Organização	Medição de desempenho	Recursos humanos
Governos			
XV	reforma dos institutos públicos; normas para organização da administração direta do Estado; agencificação	Gestão por objetivos;(SIADAP)	estatuto do pessoal dirigente dos serviços e organismos da administração central,
XVII	PRACE, Simplex.	Alteração do SIADAP.	(LVCR), (LCTFP), capacitação para dirigentes, Redução de carreiras, mobilidade,
XIX	PREMAC, Lei-Quadro dos Institutos Públicos, Lei-Quadro das Fundações, Lei-Quadro das entidades independentes	revisão da Lei n.º 66-B/2007	Criação da CReSAP. Estatuto do Gestor Público, equiparação de regimes de segurança social público e privado, Taxa até 20% do salário a vigorar no período de crise, transferência de fundos de pensões autónomos para a Segurança Social

O sucesso das reformas em Portugal, embora importante, não foi tão impactante quanto teriam sido se estas fossem introduzidas numa cultura administrativa de matriz anglo-saxónica ou weberiana do Centro e do Norte da Europa. A cultura administrativa do Sul da Europa – França, Espanha, Itália, Portugal, Grécia – encontra-se marcada pela matriz napoleónica, essencialmente jurídica (Bonnin, 1812). Ora, o problema desta cultura administrativa radica no facto da introdução de novos procedimentos de gestão se ter de transformar em um documento jurídico para ter força de lei. NE essa transformação de relatório técnico em instrumento jurídico há uma alteração de natureza. Assim, no momento da sua implementação as dúvidas expressam-se desta forma: como se interpreta a alínea a) do nº 2 do artigo 3.º, ou

seja, deixa de ser o departamento de gestão de pessoas a resolver a questão, passando esta para o gabinete jurídico.

As reformas do serviço civil em Portugal, por mais bem-intencionadas que tenham sido desenhadas, sempre estiveram ameaçadas pela matriz cultural napoleónica que se assemelha a doença que tem o condão de transformar as boas iniciativas de gestão e de reformas em rituais jurídicos ou liturgias em que a letra mata o espírito ou a intenção subjacente à inovação.

Isto aconteceu nos procedimentos concursais de toda natureza. Mesmo com os reconhecidos pontos fortes inerentes aos procedimentos administrativos – isenção, objetividade, garantia do mérito —, os concursos não são

um valor em si mesmos, mas um meio para um fim. Acontece, porém, que a capacidade da racionalidade burocrática provocar disfunções em que os meios assumem o papel de fins é enorme tal como há muito advertiu Merton (1968). As disfunções podem ter lugar em qualquer burocracia, porém nas napoleónicas esse risco é altamente potenciado, como demonstram o insucesso ou o sucesso epidérmico apenas dos ensaios de reformas nestas culturas (Pollit & Bouckaert 2012).

A liturgia não é doença endémica, exclusiva do recrutamento para dirigentes, pois acontece com frequência tanto no recrutamento de candidatos para as carreiras como naquele para dirigentes da administração, caso dos dirigentes intermédios e superiores da administração pública portuguesa.

Outra explicação para que não tenha sido maior o sucesso da CReSAP e da introdução obrigatória da seleção dos dirigentes intermédios por concurso pode andar associada ao patrimonialismo dos “ofícios”.

A conceção patrimonialista anda em Portugal associada à noção de ofício público que abarca qualquer cargo público civil em coisas de justiça, fazenda, milícia ou marinha. Durante séculos, esta conceção patrimonialista do Estado, que permitia considerar os ofícios públicos como sendo bens da Coroa e que poderiam ser transmitidos pelos titulares ou proprietários aos seus herdeiros foi dominante em Portugal.

O sucesso da implantação do SIADAP poderia ter sido maior. A Lei 66-B/2007, embora muito importante na agenda das reformas destes três governos, expressa uma contra-

dição que percorre todas as iniciativas de reforma de administrações de matriz, europeia continental napoleónica com prevalência do direito administrativo sobre a gestão. Essa lei usa 36 vezes a expressão “avaliação do desempenho” e apenas três vezes a expressão “gestão do desempenho”. Isto significa que o legislador, erradamente, atribuiu mais importância à avaliação do que à gestão do desempenho (Bilhim, 2012).

O seu objeto é a meritocracia, mas, quando este processo inovador em matéria de gestão de pessoas é espartilhado numa lei – expressão máxima do paradigma tradicional jurídico –, perde o vigor da sua essência como instrumento de gestão.

As reformas efetuadas em Portugal por três diferentes governos durante os últimos 20 anos foram, por um lado, reativas, assimétricas e fragmentárias e, por outro, assumiram um carácter mimético e legitimador face à pressão externa, nomeadamente da União Europeia. Os governos não teriam tomado qualquer iniciativa de reforma se não tivessem sido pressionados externa e internamente.

Portugal é um país pequeno, de pouco mais de 10 milhões de habitantes, cuja sociedade está culturalmente habituada a viver à sombra do Estado. Ora, em países com esta característica, as reformas em geral afetam uma enorme parte do eleitorado direta ou indiretamente, razão porque os políticos que provoquem desconforto nos cidadãos, que vivem no perímetro do setor público, dificilmente poderão aspirar à renovação de seus mandatos. As reformas não pagam eleitoralmente; o país pode ganhar, mas dificilmente os políticos ganham eleitores e facilmente

os perdem.

CONCLUSÃO

A primeira mensagem, que emerge desta pesquisa chama a atenção para a importância do ambiente, da cultura, dos valores e das estruturas de poder, pois uma mesma reforma dificilmente terá os mesmos resultados em contextos (culturas administrativas, países, áreas) diferentes. O que é teoricamente suposto ser a mesma técnica ou modelo (por exemplo, orçamentação de desempenho ou de base zero, gestão da qualidade, análise de impacto regulamentar) pode impactar de forma muito diferente em desiguais envolventes. Uma técnica pode funcionar bem neste sector ou nesta direção-geral, mas falha completamente em outra ou em outro momento como já fora identificado previamente (Pollitt, & Bouckaert, 2011). O PRACE foi o mesmo, mas o seu impacto variou profundamente entre os diversos ministérios – mais significativo na presidência do Conselho de Ministros e no Ministério da Segurança Social e menos nos restantes.

A segunda mensagem prende-se com a importância da credibilidade e legitimidade de quem lidera o processo de reforma. A experiência portuguesa em matéria de reformas evidenciou isso muita claramente. Nada muda se as pessoas /servidores não mudarem os seus comportamentos, mas estes apenas darão o benefício da dúvida ao novo desafio, que encerra sempre certa incerteza e dúvida se serão ganhadoras ou perdedoras, se quem lidera o processo for credível, já tiver levado a cabo outras iniciativas em que tal credibilidade tenha sido posta à prova. O PRACE foi mesmo implementado nos

diversos ministérios em 2005/2006, mas o Ministério da Agricultura graças à intervenção do ministro foi o que atingiu mais resultados em termos de redução de efetivos sem comprometer a qualidade, ou seja, o líder conta. Só uma liderança credível e legitimada do processo de reforma poderá vencer a resistência de organizações sindicais, profissionais, ordens profissionais e grupos de interesse. ganhando os média e os principais formadores de opinião para a causa e seduzindo todos os trabalhadores e dirigentes para o interesse público desse projeto.

A terceira mensagem é que sabemos muito pouco sobre os resultados finais ou os impactos das reformas nos cidadãos que recebem serviços públicos. Muitas vezes nem sabemos se uma reforma importante teve um efeito positivo, um efeito negativo ou nenhum efeito sobre a eficiência organizacional. Mais frequentemente, dispomos de informação sobre como as estruturas e os processos mudaram dentro das organizações reformadas, mas não há muitas provas concretas sobre o impacto nos resultados. No setor privado, este cálculo é fácil de ser estabelecido e o impacto dos processos de reforma empresarial relativamente fácil de ser identificado. Por isso, as evidências que nos chegam do setor privado através de consultorias internacionais de gestão de pouco ou nada parecem servir para o setor público. A dificuldade em medir encontra-se expressa no facto de o relatório final do PRACE referir que cerca de 28% dos organismos da administração central do Estado foram extintas, sem conseguir detalhar mais do que isso.

A quarta mensagem prende-se com a existência ou não de situação de crise/urgência sentida pela sociedade. O PRACE, embora,

do ponto de vista técnico, tivesse recorrido a um apoio de cerca de 80 especialistas durante um ano, não foi tão eficaz quanto o PREMAC, realizado em 2011/12, sem grande rigor técnico, mas com Portugal assistido pela Troika com as finanças públicas em falência técnica (juros a rondar os dois dígitos e uma dívida pública a ultrapassar os 130% do PIB), foi muito mais eficaz na redução do número de organismos.

A quinta mensagem indica-nos que, em sistemas parlamentares, as reformas têm de ser feitas por governos majoritários e, por via de regra, no primeiro ano de seu mandato. Os governos que mais reformas introduziram, durante os 20 anos em apreço, não estavam dependentes da negociação pontual na Assembleia da República para passar as suas políticas. Esta é a razão por que, por um lado, em Portugal um governo sem maioria absoluta não dispõe de condições para implementar reformas e, por outro lado, tem de fazê-las no primeiro ano de seu mandato, no período de “estado de graça,” pois os resultados das reformas só serão visíveis a médio prazo.

A sexta e última mensagem prende-se com a gestão de expectativas. As mudanças exigem que as pessoas abandonem a sua área de conforto sendo por norma ameaçadoras do *status quo*. No caso de Portugal, houve relativo cuidado com a gestão das expectativas em matéria de estabilidade laboral na transição de “funcionário/servidor” para “trabalhador em funções públicas”. Até hoje, embora a lei o permita, não consta que houvesse um caso único de despedimento individual de trabalho que não fosse baseada em processo disciplinar. Acresce que o processo de reformas permitiu reduzir (não

erradicar) o tráfico de influência política nas admissões e designações de titulares para cargos de chefia. Aliás, a cultura cívica e maturidade política europeia e a própria União Europeia dificilmente acomodariam tais práticas patrimonialistas tal como aconteciam até ao início do milénio, pese embora ainda a preservação de alguns traços.

REFERÊNCIAS

Araújo, F. (2011). *A Autonomização das Organizações Públicas. Provas de Agregação em Ciência da Administração*. Braga: Universidade do Minho.

Bilhim, J., Ramos, R., & Pereira, L. (2015). Paradigmas administrativos, ética e intervenção do Estado na economia: O caso de Portugal. *Revista digital de Derecho Administrativo*, n.º 14, segundo semestre, 91-125. Recuperado de doi:10.18601/21452946.n14.07.

Bilhim, J. (2008). *Ciência da Administração*. Lisboa: Universidade Aberta.

Bilhim, J. (2012). *Gestão por Objetivos, Desempenho e Progressão na Carreira In Ina, Handbook em Administração Pública*. Lisboa: INA.

Bonnin, J.C. (1812). *Principes D'Administration Publique*, 3ª ed. Paris, Renaudiere, Imprimeur-libraire.

Costa, C. (2013). *Intervenção inicial para a conferência PARA UMA REFORMA ABRANGENTE DA ORGANIZAÇÃO E GESTÃO DO SECTOR PÚBLICO*. Lisboa: FCG, 28-30 de janeiro. Recuperado de <https://www.cfp.pt/pt/publicacoes/outras-publicacoes>

es/para-uma-reforma-abrangente-da-organizacao-e-gestao-do-sector-publico-comunicacoes-e-comentarios

Denhardt, R. (2003). *The New Public Service: Serving, not steering*. London: M.E. Sharpe.

Drucker, P. (1955). *The Practice of Management*. New York: Harper & Row. Handbook em administração pública.

Drucker, P. (1964). *Management by Results*. New York: Harper & Row.

Frederickson, H; & Smith, K. (2003). *The Public Administration Theory*, Primer. Oxford: Westview Press.

Guy, M., & Rubin, M. (2015). *Public Administration Evolving*. London: Routledge ASPA.

Merton, R. (1968). *Social Theory and Social Structure*. London: Collier Macmillan Publi-

shers

Peters, B. G., (2010). Meta-Governance and Public Management, in Stephen P. Osborne, *The New Public Governance?* London: Routledge, pp. 36-51.

Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2011). *Public management reform: A comparative analysis*, (3rd ed.) Oxford, Oxford University.

Portugal (1976). *Constituição da República Portuguesa*. Lisboa: Imprensa Nacional.

Portugal (2006). *PRACE*. Ministério das Finanças, DGAEP. Recuperado de https://www.dgaep.gov.pt/media/0701020000/Cap%C3%ADtulos%201%20a%204/cap1_3/cap%20I.pdf

Portugal, (2011). *PREMAC*. Recuperado de https://www.dgaep.gov.pt/upload/Estudos/Evolucao_estruturas_AP_Web.pdf