



Governance na Administração Pública. A relevância dos modelos económicos e da gestão privada nas políticas públicas de organização administrativa em Portugal. Contextos e Oportunidades

Gobernanza en la Administración Pública. La relevancia de los modelos económicos y la gestión privada en las políticas de organización administrativa pública en Portugal. Contextos y Oportunidades

Governance in Public Administration. The relevance of economic models and private management in public administrative organization policies in Portugal. Contexts and Opportunities

Francisco José Silva do Amaral Luís¹

Resumo

A Governance embora sempre tivesse existido, pelo menos enquanto paradigma clássico de Webber, Taylor, Fayol ou Galbraith, baseada em modelos de organização sociológica e económica transpostos para o serviço público, adquiriu na década de 80 uma outra dimensão ao absorver no domínio público as práticas de gestão do setor privado, à luz duma ideologia neoliberal em que o Estado deve apenas regular e articular em rede, reduzindo ao mínimo a sua intervenção na economia. Surge o New Public Management e o New Public Service, evidenciando ambos sincretismos vários, desde a externalização, à cedência, ao licenciamento ou à realização de Parcerias público-privadas. Em Portugal, com a entrada na CEE em 1986 e por exemplo através do seu estatuto de membro da OCDE, foi-se bebendo dessas influências, á medida que o legislador atuava em conformidade. Entre 1990 e o momento atual Portugal modificou largamente o modo de abordar e aplicar a governance na administração pública. Veremos como o PREMAC, o PRACE, os vários SIMPLEX ou a RAFE estruturaram na prática uma nova forma de governance da Administração Pública portuguesa.

Palavras-chave: Governance. Estado. Administração Pública. Liberalismo.

¹ Doutor em Antropologia Social e Cultural. Fundação para a Ciência e a Tecnologia IP. Lisboa, Portugal.
E-mail: rottgoris_social@hotmail.com Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-6996-6311>





Abstract

Governance, although it had always existed, at least as a classic paradigm of Webber, Taylor, Fayol or Galbraith, based on models of sociological and economic organization transposed to the public service, acquired in the 80s another dimension when absorbed into the public domain management practices in the private sector, in light of a neoliberal ideology in which the State should only regulate and articulate as a network, reducing its intervention in the economy to a minimum. The New Public Management and the New Public Service emerge, both, showing various syncretisms, from outsourcing, to transfer, licensing or the creation of public-private partnerships. In Portugal, with its entry into the EEC in 1986 and, for example, through its membership in the OECD, it began to draw on these influences, as the legislator acted accordingly. Between 1990 and the present moment, Portugal has largely changed the way it approaches and applies governance in public administration. We will see how PREMAC, PRACE, the various SIMPLEX or RAFE structured in practice a new form of governance for Portuguese Public Administration.

Keywords: Governance. State. Public Administration. Liberalism.

Resumen

La gobernanza, si bien había existido siempre, al menos como paradigma clásico de Webber, Taylor, Fayol o Galbraith, basado en modelos de organización sociológica y económica traspuestos al servicio público, adquirió en los años 80 otra dimensión al ser absorbida por lo público. prácticas de gestión de dominio en el sector privado, a la luz de una ideología neoliberal en la que el Estado sólo debe regular y articularse en red, reduciendo al mínimo su intervención en la economía. Surgieron la Nueva Gestión Pública y el Nuevo Servicio Público, ambos mostrando diversos sincretismos, desde la subcontratación, hasta la transferencia, la concesión de licencias o la implementación de asociaciones público-privadas. En Portugal, con la entrada en la CEE en 1986 y por ejemplo a través de su condición de miembro de la En la OCDE, se basó en estas influencias, ya que el legislador actuó en consecuencia. Entre 1990 y el momento actual, Portugal ha cambiado en gran medida la forma en que aborda y aplica la gobernanza en la administración pública. Veremos cómo PREMAC, PRACE, los distintos SIMPLEX o RAFE estructuraron en la práctica una nueva forma de gobernanza para la Administración Pública portuguesa

Palabras clave: Gobernanza. Estado. Administración Pública. Liberalismo.





Introdução. Governance e os Seus Contextos Sociopolíticos em Portugal

Os modelos de *Governance* emergem enquanto área específica de conhecimento, quando a complexificação das sociedades projeta amplamente no seio do Estado a noção, de que existe uma incapacidade do mesmo em responder às necessidades socialmente geradas. Em Portugal como ela evoluiu? Até que ponto a integração em organizações transnacionais a influenciaram e como se foi ela ajustando às realidades históricas e políticas a que se aplicou? Embora um modelo de *governance* seja distinto de uma política pública ou de uma determinada escola económica, a verdade é que na prática assumem pontos de interseção. Por exemplo, ENDRES argumenta no sentido de que existem políticas que, pela sua natureza e escopo, envolvem diversas áreas de ação e aplicação, nomeadamente, aspetos económicos, ambiente, educação ou urbanização e que, pelo seu carácter holístico, implicam a integração destes vários domínios – quer como objetos da política, quer na dimensão da política que lhes é aplicada – revelando-se áreas que exigem desdobramentos no domínio da implementação das políticas, instituindo verdadeiras relações de reciprocidade.² Nomeadamente e a título de exemplo, incentivos fiscais, criação de parques nacionais, formação de recursos humanos especializados, a construção de portos, aeroportos, infraestruturas, educação, saúde, segurança, domínio hídrico, militar ou cultural. Ver quanto à dominialidade pública o artigo 84º da Constituição da República Portuguesa - doravante CRP – e os artigos 266º e seguintes que de alguma forma já contemplam princípios modernos de *governance*, nomeadamente a participação dos cidadãos na gestão dos seus interesses, a criação de entidades administrativas independentes que reforcem a confiança dos cidadãos no Estado e a sua transparência. Em última análise os modelos de *governance*, estão imbuídos da racionalidade económica e sociológica suas contemporâneas e visam equipar a Administração Pública com instrumentos que a tornem mais ágil e, simultaneamente, mais cooperativa com o setor privado. O próprio sucesso das políticas públicas deriva dessa capacidade da Administração Pública³ em se adaptar a contextos globalizados, geradores de interdependências múltiplas, em que a informação, os capitais e as pessoas circulam de forma célere e cada vez mais intensa, gerando

² ENDRES, Ana Valério, “Redes Políticas como Novo Instrumento de Condução Política do Estado: Contextualização Frente à Complexidade Social e Possibilidades para o Planeamento Turístico” in Turismo - Visão e Ação - volume 5 - n.3 - set./dez. 2003, p. 219.

³ Usamos aqui a terminologia de Freitas do Amaral Administração Pública em sentido orgânico ou subjetivo e administração pública – com minúsculas – em sentido material ou objetivo. Cf. AMARAL, Freitas, Curso de Direito Administrativo, Almedina, 2015, p.32 e SOUSA, Marcelo Rebelo e MATOS, André Salgado, *Direito Administrativo Geral; Introdução e Princípios Fundamentais*, Tomo I, Lisboa, D. Quixote, 2004, p. 44-52.





imprevisibilidade e a necessidade da criação de instituições mais capacitadas a agir nesses cenários de incerteza. Em Portugal, tendemos a apontar a burocracia como sendo a causa de todos os males na atuação da administração pública, porém, o conceito de burocracia *Webberiana* como veremos mais adiante, nada tem a ver com lentidão ou indulgência. Não obstante, esta interpretação potencialmente equívoca da ideia originária de *burocracia*, LOPES e RODRIGUES⁴ induz à percepção de que o Estado português reproduz um sincretismo de organização administrativa que importou não só esse modelo burocrático, como também o chamado modelo napoleónico. Segundo FREITAS DO AMARAL:⁵

(...) Com Napoleão: o imperador francês, para além de notável político e excepcional cabo-de-guerra, revela-se um administrador genial e, sob a sua direção, por vezes mesmo pelo seu próprio punho, a França é dotada de um conjunto de leis e instituições que aperfeiçoam a estrutura e alargam a intervenção do Estado na vida coletiva.

A partir do pressuposto de que existe uma administração influenciada binariamente e traduzida numa estrutura sincrética, LOPES e RODRIGUES concluem ter sido um resultado de uma organização inadequada, principalmente, se tomarmos em linha de consideração os novos tempos em que as exigências internas e externas impõem outros tipos de resposta por parte dos serviços do Estado; a evidente entropia gerada a partir do funcionamento dos mercados internacionais, implica que as instituições públicas incorporem na sua atuação modelos de *governance* que promovam o balanceamento entre a preparação necessária da sua estrutura para enfrentar as pressões externas e, paralelamente, estejam aptas a responder afirmativamente às exigências internas, mantendo a consistência, agilidade e eficácia do sistema administrativo, quer no sentido orgânico ou subjetivo, quer na dimensão material ou objetiva.⁶ Desde há várias décadas – ultrapassando o âmbito temporal democrático - que se procura com resiliência alcançar o desiderato da modernização administrativa. Tal, não obstante, tem aparentemente falhado nos seus propósitos.⁷ Com a globalização e as

⁴ LOPES, Albino e RODRIGUES, Carlos, “A Modernização da Administração Pública passa por uma Revolução Burocrática”, in 97Lusíada. Economia & Empresa, Lisboa, n.º 10/2010, p.97. Cfr. em sentido complementar a visão histórica/diacrónica sobre a Administração Pública do Professor Freitas do Amaral em AMARAL, Freitas, Curso de Direito Administrativo, Almedina, 2015, p.45-114 e SOUSA, Marcelo Rebelo e MATOS, André Salgado, *Direito Administrativo Geral; Introdução e Princípios Fundamentais*, Tomo I, Lisboa, D. Quixote, 2004 p. 102-112.

⁵ AMARAL, Freitas, Curso de Direito Administrativo, Almedina, 2015, p.63.

⁶ AMARAL, Freitas, *Curso de Direito Administrativo*, Almedina, 2015, p.32 e SOUSA, Marcelo Rebelo e MATOS, André Salgado, *Direito Administrativo Geral; Introdução e Princípios Fundamentais*, Tomo I, Lisboa, D. Quixote, 2004 p. 44-52.

⁷ LOPES, Albino e RODRIGUES, Carlos, “A Modernização da Administração Pública passa por uma Revolução Burocrática”, in Lusíada. Economia & Empresa, Lisboa, n.º 10/2010, p.99.





interdependências por ela geradas⁸, urge encontrar uma fórmula de *governance* administrativa, que não só evidencie a apetência para estar mais próxima dos cidadãos, como também, revele uma maior capacitação ao nível da flexibilidade e agilidade em cenários internacionais de mudança acelerada que indubitavelmente o exigem. NATÁRIO *et al.*⁹ Argumentam, que a boa *governance* e a efetiva participação dos cidadãos na administração são os dois parâmetros orientadores das democracias modernas.¹⁰

Governance na Administração Pública, Breve Abordagem Histórica dos seus Fundamentos

Historicamente e relativamente ao intervencionismo estatal, verificamos de forma sintética, que ao longo dos tempos, a uma organização/estruturação do poder típica do absolutismo, se seguiu um paradigma político e económico liberal, o qual, por sua vez tende a ceder espaço sociológico a uma lógica de maior intervencionismo estatal. Na atualidade, esse intervencionismo tem vindo a ser paulatinamente abolido e de certa forma desmantelado pela aplicação das mais recentes ideologias neoliberais.¹¹ Para FREITAS DO AMARAL,¹² a moderna Administração Pública portuguesa terá sido introduzida por Mouzinho da Silveira, evidenciando influências marcadamente napoleónicas, quanto ao modelo de organização administrativa. Não obstante, grande parte das suas medidas não terem sido implementadas na totalidade, a verdade é que Mouzinho da Silveira se revela uma das principais figuras liberais do século XIX ao produzir diplomas que ultrapassam uma dimensão casuística da legalidade administrativa, assumindo relevância, enquanto, projeto sistémico para o país sob múltiplas dimensões; económica, política e social. Esta época, revelou-se fulcral na sedimentação dos eixos axiais para uma futura evolução da *governance* administrativa portuguesa. Tal, resultou da sua experiência como magistrado e das influências bebidas em

⁸ HARVEY, David, *The Condition of Postmodernity; An Enquiry of the Conditions of Culture Change*, Blackwell, 1989.

⁹ NATÁRIO, Maria Manuela, FERNANDES, Gonçalo e SILVA, Susana Maria, “Governância: A Reinvenção da gestão Pública e a Modernização Municipal” in *Gestão das Organizações sem Fins Lucrativos, Instituto Politécnico da Guarda*, 2013, p.1.

¹⁰ Cfr. no mesmo sentido SOUSA, Marcelo Rebelo e MATOS, André Salgado, *Direito Administrativo Geral; Introdução e Princípios Fundamentais*, Tomo I, Lisboa, D. Quixote.

¹¹ NATÁRIO, Maria Manuela, FERNANDES, Gonçalo e SILVA, Susana Maria, “Governância: A Reinvenção da gestão Pública e a Modernização Municipal” in *Gestão das Organizações sem Fins Lucrativos, Instituto Politécnico da Guarda*, 2013, p.1 e AMARAL, Freitas, *Curso de Direito Administrativo*, Almedina, 2015, p.35-36, 45.

¹² AMARAL, Freitas, *Curso de Direito Administrativo*, Almedina, 2015.





França durante o período de exílio, para onde rumou em sequência das guerras intestinas entre absolutistas e liberais. A sua concretização projeta-se na divisão do país em províncias, comarcas e concelhos, o que por sua vez se traduziu objetivamente numa administração profundamente centralizada. O Estado-Novo sob a influência do general Franco em Espanha, acabou por absorver alguns dos traços da burocracia *Webberiana*, o que a dada altura resultou num modelo difuso que caracterizou a administração da nossa sociedade. Com a democracia, concretiza-se a divisão entre competência técnica da administração e legitimidade eleitoral dos governos, assumindo, portanto, maior preponderância a escola de MAX WEBBER.¹³ Internacionalmente a organização hierárquica e burocrática *weberiana*, conheceu o seu apogeu enquanto paradigma de *governance* administrativa, no período da I e II guerra mundiais, quando os pressupostos liberais de atuação dos Estados deram lugar a um maior intervencionismo da sua parte. Esse intervencionismo justificava-se com a necessidade de reconstruir os países afetados pela guerra e das sociedades civis desestruturadas que dela resultaram a jusante. Na verdade, o modelo *Webberiano* também conhecido por *burocrático*¹⁴ - modelo da racionalidade administrativa legal - imperou como paradigma estruturante do funcionamento da Administração Pública, alicerçado em pressupostos históricos que emergem do liberalismo e da conceção económica de ADAM SMITH, segundo a qual, o mercado se autorregulava.¹⁵ Reiteramos que este modelo se prolongou até à 2^a guerra mundial, momento em que foi necessário introduzir mecanismos de regulação de mercado conformes à teoria de Keynes.¹⁶ Estes princípios liberais e capitalistas, não devem ser dissociados de outros factos históricos, também eles, aprofundados por Max Webber. Assim, os eixos organizacionais e sociológicos *weberianos*, assentam numa inteligibilidade moral que emerge com os movimentos protestantes ascéticos e sua ética protestante nos séculos XV/XVI na Europa – França e Alemanha principalmente - momento que, coincide grosso modo, com o declínio do poder dos países da Europa mediterrânica - de forma mais evidente a partir do século XVII. Esta ética protestante que surgiu na Alemanha através de Lutero – comportando

¹³ Cfr. WEBBER, Max, *The Theory of Social and Economic Organization*, Oxford University Press, 1964.

¹⁴ Cfr. AMARAL, Freitas, *Curso de Direito Administrativo*, Almedina, 2015, p.41: Feitas do Amaral, para além das referências feitas à burocracia de Webber, aponta ainda a tecnocracia de J.K Galbraith.

¹⁵ Cfr. SMITH, Adam, *A Riqueza das Nações*, Edição Fundação Calouste Gulbenkian, Vol. I e II, 1999. A mão invisível de Adam Smith foi um termo introduzido na obra [A Riqueza das Nações](#) para se referir ao processo, mediante o qual, numa economia de mercado, a interação entre os indivíduos resulta numa determinada ordem económica e social, como se de uma "mão invisível" se tratasse e que, estruturava os comportamentos económicos.

¹⁶ WEBBER, Max, *A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo - Die protestantische Ethik und der 'Geist' des Kapitalismus*- Edições Pioneira, São Paulo, 1967.





diversas linhagens, como por exemplo a tendência *pietista* que influenciou Emmanuel Kant – e em França com Calvino - rapidamente encontrou eco na restante Europa do norte, sendo os seus princípios sociológicos aplicados por Weber à administração da *res publica* e a sistemas de organização estrutural.¹⁷ Segundo este arquétipo, baseado na racionalidade e eficiência, qualquer agente administrativo tinha por dever analisar de forma totalmente impessoal e racional os meios e recursos ao seu dispor, tendo como objetivo último, atingir os fins propostos com a máxima eficiência e racionalidade. Para tal era necessário um aparelho orgânico eficaz, assente numa estrutura hierárquica eficiente, autoritária e centralizada, que contrastava com a teoria romântica das relações humanas que a precedeu – no fundo o clássico dilema científico que opõe ainda hoje, a capacidade de agenciamento/autonomia do indivíduo face ao estruturalismo.¹⁸ É inquestionável que este paradigma organizacional reflete os princípios marxistas da assimetria nas relações de poder, conforme podemos concluir através da leitura de numerosos autores que lhe sucederam.¹⁹

Governance e Economia

Em sequência do que temos vindo a expor, parece-nos plausível afirmar que os modelos de *governance* revelam, portanto, um certo grau de articulação com os padrões modelares das relações entre agentes económicos a operar num dado momento. Neste sentido, constata-se, que é a partir das ideologias que lhes estão subjacentes, que se concebe de uma ou de outra forma, o papel do Estado na sociedade e os seus modelos de organização e atuação. Segundo REIS²⁰ as teorias político-económicas evoluíram num sentido que deixa entrever a existência no plano teórico de três modos estruturalmente axiais da intervenção do Estado na Economia:

¹⁷ Sublinhamos que foi essa ética protestante que legitimou em termos religiosos o conceito de lucro e juro, permitindo a ascensão da banca e paralelamente, convertendo a força de trabalho e sua execução como a realização dos desígnios divinos em terra. Abolindo a confissão e portanto a absolvição, introduziu profundas alterações nas sociedades. Indivíduos que não obtêm perdão através da confissão, tendem a observar outros arquétipos de conduta.

¹⁸ Inúmeros autores se debruçaram sobre esta temática, Cfr. ROUSSEAU, Jean-Jacques, *The Social Contract or Principles of Political Right* [1762]. Hertfordshire: Wordsworth Editions Ltd., 1998, CLASTRES, Pierre, *A sociedade contra o Estado*, Cosac & Naify, São Paulo, (1978) 2003, DUMONT, Louis, *Homo aequalis I. Genèse et épanouissement de l'ideologie économique*, Gallimard, Paris, 1977, HOBBS, Thomas, *Elements of law, natural and politic, with Three lives*, Oxford University Press, Oxford, (1640) 1994.

¹⁹ Cfr. por exemplo ORTNER, Sherry, “Theory in Anthropology since the Sixties”, *Comparative Studies in Society and History*, Vol. 26, No. 1., Jan., 1984, p.151

²⁰ REIS, Aida Maria dos Santos, [Modelos de governação e parcerias público-privadas \(PPP\): o caso dos Clusters em Portugal](#), ISCTE, Dissertação de mestrado em Gestão e Políticas Públicas, 2012, p.6.





1)- A (re)distribuição do Rendimento, em que o Estado procura assegurar a equidade social com recurso a uma política de redistribuição fiscal, através da transferência de recursos entre classes sociais, entre geografias socioeconómicas centrais e periféricas, ou mediante provisionamento de bens públicos, nomeadamente os cuidados de saúde, acesso à educação, à proteção social, entre outros, que por ineficiência de atuação do mercado, podem gerar externalidades negativas. Embora assistamos na última década à externalização de funções que eram tidas como cruciais num Estado Social de Direito Democrático; a contratação de serviços privados para promover a segurança em paíóis do exército, ao invés do recurso ao próprio exército e seus agentes, as parcerias público-privadas no âmbito dos cuidados de saúde, etc.

2)-A Estabilização Macroeconómica, em que o Estado procura alcançar níveis de crescimento económico e de emprego sustentáveis através da política fiscal e monetária, da política de emprego e da política industrial. Hoje, em dia, é impossível de concretizar no âmbito da União Europeia, que por esta via se revela, também ela, uma das fontes de modelos de *governance* a operar em Portugal. No âmbito destas limitações, referimos a incapacidade do país em aceder aos efeitos multiplicadores ou desmultiplicadores destas políticas macroeconómicas; Portugal não pode atualmente desvalorizar moeda ou colocar mais dinheiro em circulação por ação do seu banco central, pois simplesmente não tem moeda própria e exclusiva.

3)- A Regulação do Mercado, em que idealmente o Estado procura corrigir as falhas do seu funcionamento (a mão invisível de Adam Smith) decorrentes do poder dos monopólios, das externalidades permitidas pelo direito administrativo, a informação imperfeita ou contra informação dos agentes económicos ou a provisão insuficiente de bens públicos, através de políticas reguladoras. Esta vertente assume que o Estado deve intervir subsidiariamente e é neste contexto, que a desconfiança dos cidadãos obriga por uma questão de crédito e legitimação eleitoral, à criação das entidades reguladoras e da administração autónoma independente.

***Governance*, as Organizações Políticas Transnacionais, a Gestão Privada do Domínio Público e as Garantias Constitucionais**

Constatamos igualmente, através da análise que temos vindo a realizar e que pretendemos tanto quanto possível, fina e na sequência do já sinteticamente abordado tema da





globalização - chavão utilizado para demagogicamente unificar conceitualmente diversos e paralelos processos de encurtamento de distâncias espaço-temporais, geradores de interdependências múltiplas e do aceleração de mobilidades e fluxos - assiste-se no panorama internacional ao emergir do crescente papel, relevo e poder atribuído às organizações internacionais, como a União Europeia ou a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico, enquanto, que, numa outra dimensão, ao confirmar do papel liderante dos Estados Unidos ao nível da *governance* política e administrativa. Esta conjugação de fatores proporcionou o vingar dum arquétipo de governação, segundo o qual se considera que a gestão privada é mais eficiente e eficaz que a pública. Como consequência, nos últimos 30 anos espoletam-se nos países ditos industrializados, processos de hibridização (pública/privada) da gestão e fornecimento de bens e serviços. Essas estruturas híbridas, mistas ou sincréticas e paraestatais, consubstanciam novas formas de governação, alicerçadas na contratualização do Estado com entidades terceiras – caso das parcerias público privadas – na criação de agências independentes – como de resto já referimos - dando o mote para que novos rumos sejam traçados ao nível da *governance* política e administrativa. Conforme argumenta REIS²¹:

Esta situação representa uma nova forma de governação política e um instrumento estratégico alternativo para o Estado prosseguir o interesse público, que tem implicações nas formas de gestão pública e da organização clássica da administração pública.

Acresce a estas formas de articulação entre estado e privados,²² o desenvolvimento e estruturação de novas tipologias orgânicas, vocacionadas para a defesa dos cidadãos e dos seus interesses constitucionalmente protegidos, estimulando a sua participação no processo administrativo, reforçando a sua defesa face à desproporcionalidade/assimetria dos poderes dirimidos entre estes e a administração e, a prossecução dos interesses públicos, fiscalizados de forma independente mediante instituições integradas na estrutura Administrativa. Aqui chegados, urge referir os artigos 266º, 267º e 268º da CRP, no título IX – Administração

²¹ REIS, Aida Maria dos Santos, [Modelos de governação e parcerias público-privadas \(PPP\): o caso dos Clusters em Portugal](#), ISCTE, Dissertação de mestrado em Gestão e Políticas Públicas, 2012.

²² Cfr. Decreto-Lei n.º 280/2007, Diário da República n.º 151/2007, Série I de 2007-08-07 - Regime jurídico do património imobiliário público. Artigo 22º - Reservas Dominiais, artigo 23º - Cedências de Utilização, artigo 24º - Mutações Dominiais Subjetivas, artigo 30º - Concessão e Exploração, etc.





Pública. Neste quadro, a proclamação constitucional de deveres e direitos dos cidadãos perante a Administração, não só traduz uma viragem política, como também uma inovação ao nível do próprio conceito de *governance* administrativa. A título exemplificativo, referimos o artigo 266º sob a epígrafe – Princípios Fundamentais:

Artigo 266º n.º 1 – “A Administração Pública visa a prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos.”

Artigo 266º n.º 2 – “Os órgãos e agentes administrativos estão subordinados à Constituição e à lei e devem atuar, no exercício das suas funções, com respeito pelos princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da boa-fé.”

O artigo 267º sob a epígrafe – Estrutura da Administração:

Artigo 267º n.º 1 – “(...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 267º n.º 3 – “A lei pode criar entidades administrativas independentes.”

Artigo 267º n.º 5 – “O processamento da atividade administrativa será objeto de lei especial, que assegurará a racionalização dos meios a utilizar pelos serviços e a participação dos cidadãos na formação das decisões ou deliberações que lhes disserem respeito.”

Artigo 267º n.º 6 – “As entidades privadas que exerçam poderes públicos podem ser sujeitas, nos termos da lei, a fiscalização administrativa.”

E o artigo 268º sob a epígrafe – Direitos e Garantias dos Administrados:

Artigo 268º n.º 1 – “1. Os cidadãos têm o direito de ser informados pela Administração, sempre que o requeiram, sobre o andamento dos processos em que sejam diretamente interessados, bem como o de conhecer as resoluções definitivas que sobre eles forem tomadas.”

Artigo 268º n.º 2 – “Os cidadãos têm também o direito de acesso aos arquivos e registos administrativos, sem prejuízo do disposto na lei em matérias relativas à segurança interna e externa, à investigação criminal e à intimidade das pessoas.”

Artigo 268º n.º 3 – “Os atos administrativos estão sujeitos a notificação aos interessados, na forma prevista na lei, e carecem de fundamentação expressa e acessível quando afetem direitos ou interesses legalmente protegidos.”

Artigo 268º n.º 4 – “É garantido aos administrados tutela jurisdicional efetiva dos seus direitos ou interesses legalmente protegidos, incluindo, nomeadamente, o reconhecimento desses direitos ou interesses, a impugnação de quaisquer atos administrativos que os lesem, independentemente da sua forma, a determinação da prática de atos administrativos legalmente devidos e a adoção de medidas cautelares adequadas.”





Artigo 268º n.º 5 – “Os cidadãos têm igualmente direito de impugnar as normas administrativas com eficácia externa lesivas dos seus direitos ou interesses legalmente protegidos.”

MARCELO REBELO DE SOUSA e ANDRÉ SALGADO DE MATOS²³ acrescentam, relativamente ao princípio da desburocratização consagrado no artigo 267º, n.º 1 da CRP, que o mesmo é igualmente regulado pelo artigo 10º do Código do Procedimento Administrativo – doravante CPA²⁴ – em que surgem, como exemplo da sua aplicabilidade os artigos 57º e 58º do CPA²⁵, o artigo 2º e) do Decreto-Lei n.º 135/1999, de 22 de abril²⁶ e o Decreto-Lei n.º 28/2000, de 13 de março²⁷ que legisla com o espírito da LEI de simplificação dos procedimentos administrativos em determinadas áreas. Segundo os mesmos autores, a desburocratização é concebida, enquanto, processo intimamente correlacionado com o princípio da prossecução do interesse público e com o princípio do respeito pelas posições jurídicas subjetivas dos particulares. Referem ainda de forma particularmente atenta, a necessidade de conjugação ponderada entre os postulados supra, com o princípio da aproximação da administração às populações²⁸ e o princípio da descentralização²⁹, que MARCELO REBELO de SOUSA e ANDRÉ SALGADO de MATOS, consideram aportar

²³ SOUSA, Marcelo Rebelo e MATOS, André Salgado, *Direito Administrativo Geral; Introdução e Princípios Fundamentais*, Tomo I, Lisboa, D. Quixote, p. 143.

²⁴ Em cuja elaboração participou o Doutor João Caupers..João Caupers é doutor em direito — em ciências jurídico-políticas, na área de ciência da administração — (1994), pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Estudou em Lisboa, Boston, Paris e Madrid. É professor catedrático da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa — na qual também exerce as funções de Diretor — e da Universidade Autónoma de Lisboa; nestas ensinou — e também na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa — as disciplinas de Introdução ao Estudo do Direito, Direito Administrativo, Direito Internacional Público, Ciência da Administração e Ciência da Legislação. Tem estado ligado a diversas reformas importantes no âmbito da administração pública e do direito administrativo, de entre as quais sobressai a elaboração e a revisão do Código de Procedimento Administrativo. Entre outras funções públicas relevantes, desempenhou as de Alto-Comissário Adjunto Contra a Corrupção e de Diretor-Geral das Relações Coletivas de Trabalho; foi membro da Comissão para o Estudo do Sistema Retributivo da Função Pública; presidiu à Comissão para a Reforma do Notariado; foi, durante cinco anos, vogal do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais. É autor de várias obras, de que se salientam Os direitos fundamentais dos trabalhadores e a Constituição, Introdução ao Direito Comunitário, A administração periférica do Estado. Estudo de Ciência da Administração e Introdução à Ciência da Administração Pública.

²⁵ Decreto-Lei n.º 4/2015, Diário da República n.º 4/2015, Série I de 2015-01-07.

²⁶ DECRETO-LEI N.º 135/99 - DIÁRIO DA REPÚBLICA N.º 94/1999, SÉRIE I-A DE 1999-04-22 - Define os princípios gerais de ação a que devem obedecer os serviços e organismos da Administração Pública na sua atuação face ao cidadão, a que devemos prestar igualmente atenção aos seus artigos 13º, 15º, 17º, 19º, 22º, 24º, 26º, 28º, 30º, 32º e 35º.

²⁷ Decreto-Lei n.º 28/2000 - Diário da República n.º 61/2000, Série I-A de 2000-03-13 - Confere competência para a conferência de fotocópias às juntas de freguesia e ao serviço público de correios, CTT - Correios de Portugal, S. A., às câmaras de comércio e indústria reconhecidas nos termos do Decreto-Lei n.º 244/92, de 29 de Dezembro, aos advogados e aos solicitadores.

²⁸ SOUSA, Marcelo Rebelo e MATOS, André Salgado, *Direito Administrativo Geral; Introdução e Princípios Fundamentais*, Tomo I, Lisboa, D. Quixote, p. 144. Cfr. artigo 267º, n.º1 e n.º 2 da CRP, artigo 10º do CPA.

²⁹ SOUSA, Marcelo Rebelo e MATOS, André Salgado, *Direito Administrativo Geral; Introdução e Princípios Fundamentais*, Tomo I, Lisboa, D. Quixote, p. 145. Cfr. artigo 267º, n.º 2 da CRP





evidentes vantagens a subsumir da relação estabelecida com matérias que serão objeto de um enfoque mais fino que as contemplarão mais adiante. Nomeadamente, e a saber, maior celeridade e eficiência da administração, maior democraticidade e maior participação dos interessados (cidadãos). Não obstante, os autores apontam paralelamente algumas desvantagens advenientes deste processo de descentralização; a multiplicação de centros decisórios, o recrudescer dos patrimónios autónomos e o exponenciar das exigências a colocar à gestão financeira. Como podemos constatar, através da interpretação destes comandos operacionais constitucionais e de atos legislativos ordinários, a entrada de Portugal na então CEE - Comunidade Económica Europeia - atual EU – União Europeia - comportou inúmeras alterações nas praxis aplicadas, desde a economia,³⁰ à política e à administração nos seus vários segmentos. Por exemplo, os reflexos que se fizeram sentir nas práticas relacionadas com as convenções da UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura - relativas ao património cultural, na OCDE e a sua análise dos parâmetros de desenvolvimento da cidadania sob múltiplas dimensões. A própria CPLP – Comunidade de Países de Língua Portuguesa – entre outras organizações internacionais - nas quais Portugal, move ou sofre influências - promoveram a abertura do Estado português ao *mainstream* das práticas, em termos do que é atualmente considerada uma boa governança. Iremos de seguida abordar com maior acuidade essas “novas” práticas de *governance*.

Modelos de Governance Contemporâneos. New Public Management e o New Public Service

Procurámos, ao longo do que previamente fomos expondo, não apenas relacionar *governance* com economia, mas também com as sociedades democráticas que expressem essa sua clareza republicana, também, através duma atuação administrativa mais transparente, célere e próxima aos cidadãos. No plano político e sociológico, esperamos ter aberto caminho para uma abordagem mais fina aos efetivos modelos de governação que têm caracterizado, especialmente as orientações da Administração Pública nos últimos 30 anos. Assim, no âmbito europeu – não dissociável das origens norte americanas das teorias da *governance* – constata-se a existência de três períodos mais impactantes na implementação e desenvolvimento dos modelos/políticas de *governance*. Num primeiro momento as políticas e modelos que as





sustentam estão intimamente relacionadas com a formação da Europa Comunitária. Primeiramente Comunidade Europeia do Carvão e do Aço,³¹ que paulatinamente e acompanhando o porvir dos tempos se foi tornando mais porosa à entrada de novos países e passível de absorver novas dinâmicas sociais, económicas e políticas que paralelamente iam ocorrendo, essencialmente, como uma reação geoestratégica que pretendia evitar novas guerras na europa. O segundo período encontramos-lo nos anos 70³², período em que a dinâmica em processo, traduzia a expansão da regulação social na Europa, nomeadamente nos domínios ambiental, cultural, da saúde, segurança e direitos do consumidor, sem esquecer a relevância da crise petrolífera ocorrida nessa mesma década.³³ Em Portugal não podemos deixar de referir a criação do Sistema Nacional de Saúde pelo Dr. António Arnaut.³⁴ O terceiro período inicia-se nos anos 80, momento em que o paradigma socioeconómico da desregulação e da privatização começa a ganhar terreno. Como verificámos anteriormente, a CRP consagra e acolhe os princípios de *Governance* que vinham sendo aplicados desde os anos 80 nos países anglo-saxónicos, sob a designação de New Public Management – doravante NPM – assentes essencialmente em arquétipos de eficiência e eficácia administrativa,³⁵ modelo que havia sucedido à burocracia clássica *Webberiana* sobre a qual sucintamente discorremos em momento prévio e segundo a qual se transpõe para a administração/gestão da *res publica*, princípios de formalidade, impessoalidade e profissionalismo formatados por uma ética protestante que foi acompanhando todo este processo. *A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo*,³⁶ cuja, a sua publicação original remonta a 1904 é ainda nos tempos que correm uma leitura necessária para pensar o presente e o futuro, olhando para as lições do passado. Estabelece os parâmetros para o debate sobre as origens do capitalismo moderno,

³¹ Em 18 de abril de 1951, a Alemanha e mais cinco países europeus fundam a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA ou Montanunion), que iria preparar o caminho para a atual União Europeia.

³² Relembramos por exemplo a convenção da UNESCO em Paris, no ano de 1972 que se pronunciou relativamente à exportação ou importação de bens culturais, essencialmente conotados com despojos de guerra e saques.

³³ “No início dos anos 70, a procura internacional de petróleo começou a exceder a produção. Entre 1973 e 1974, a OPEP quadruplicou os preços do crude para cerca de 12 dólares o barril. Em 1979 e 1980, os membros da Organização votam uma nova alta de preços e o barril passa a valer 30 dólares. Esta política dos países produtores viria a criar enormes problemas de inflação nas nações industrializadas. Governos e bancos aumentaram as taxas de juro, agravando o problema de pagamento de dívidas, que ainda hoje atormentam grande parte dos países em vias de desenvolvimento.” Disponível em [https://www.infopedia.pt/\\$crise-do-petroleo-\(anos-70-do-sec.-xx\)](https://www.infopedia.pt/$crise-do-petroleo-(anos-70-do-sec.-xx)), acedido a 3 de Dezembro de 2017.

³⁴ Ministro do [II Governo Constitucional](#), formado por coligação entre o [PS](#) e o [CDS](#) de [Diogo Freitas do Amaral](#), coube-lhe a pasta dos Assuntos Sociais, tendo nessa qualidade lançado o [Serviço Nacional de Saúde](#)

³⁵ REIS, Aida Maria dos Santos, [Modelos de governação e parcerias público-privadas \(PPP\): o caso dos Clusters em Portugal](#), ISCTE, Dissertação de mestrado em Gestão e Políticas Públicas, 2012, p.23.

³⁶ WEBBER, Max, *A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo - Die protestantische Ethik und der 'Geist' des Kapitalismus-* Edições Pioneira, São Paulo, 1967.





relacionando-o com o protestantismo religioso na Europa. Esta teoria da organização económica e social das instituições privilegia igualmente a racionalidade económica, que Webber foi beber aos trabalhos de dois vultos da história económica recente, Henry Fayol³⁷, que em 1916 publica em França a obra *Administração Industrial Geral* e Frederick Taylor³⁸ que em 1911 elabora nos Estados Unidos a Teoria da Gestão Científica ou da Organização Científica do Trabalho. FREITAS do AMARAL acrescenta a este rol de personalidades relevantes para o propósito aqui tratado, J. K. Galbraith³⁹ destacando o que considera ser a sua teoria da tecnocracia.⁴⁰ Este modelo esteve, contudo, intimamente correlacionado com a crise petrolífera dos anos 70 e previamente com o plano Marshall de reconstrução europeia no pós II guerra mundial, mediante aplicação de uma política económica Keynesiana,⁴¹ caracterizada pelo relevo atribuído ao intervencionismo do estado na economia, nomeadamente através do investimento público e geração de pleno emprego. Não obstante, na década de 80 as sociedades davam os primeiros passos no sentido do neoliberalismo e o NPM revelou-se uma das suas primeiras expressões ao nível das políticas públicas e dos modelos de governação. Este modelo de *governance* torna-se – enquanto, paradigma de aplicação consensual nos países industrializados – a inda mais robusto a partir da ocorrência do evento designado por consenso de Washington em 1989. Desse acordo resulta o reforço da orientação que assenta na ideia de que o princípio dos mercados livres e competitivos são mais eficazes na promoção do crescimento económico. Em torno deste paradigma económico emergente, surge a teoria da escolha pública⁴² e a escola da nova economia política e a sua

³⁷ Cf. FAYOL, Henri, *Administration industrielle et générale; prévoyance, organisation, commandement, coordination, controle* (in French), Paris, H. Dunod et E. Pinat, 1916. Engenheiro de minas francês, nascido em Istambul, foi o pioneiro da teoria clássica da administração.

³⁸ Cf. TAYLOR, Frederick W. *Princípios da administração científica*. São Paulo: Editora Atlas S.A., 1995. Engenheiro norte-americano que foi um dos primeiros sistematizadores da disciplina científica da administração de empresas.

³⁹ John Kenneth Galbraith, nasceu a 15 de outubro de 1908, faleceu a 29 de abril, de 2006 com 98 anos. Foi um economista, filósofo e escritor norte-americano, conhecido por suas posições keynesianas. Galbraith sempre foi céptico perante aquilo que considerava como extravagâncias da "teoria económica quando não justificadas pelos dados empíricos". Por exemplo, no seu livro intitulado *"In The New Industrial State"* (1967), argumenta que muito poucas indústrias nos Estados Unidos se encontravam enquadradas no modelo da concorrência perfeita. Conhecido pelas suas posições liberais-sociais, foi assessor económico do presidente John Kennedy e publicou diversos livros, entre os quais *The Affluent Society* (A sociedade opulenta), no ano de 1958, em que critica a política económica dos Estados Unidos. Galbraith também desenvolveu a teoria das forças sociais compensatórias, segundo a qual os sindicatos e outros grupos são necessários para alcançar o equilíbrio político e social, aprovando a intervenção ao estilo keynesiano do Estado nas questões sociais.

⁴⁰ Cfr. AMARAL, Freitas, *Curso de Direito Administrativo*, Almedina, 2015, p.41.

argumentava que a economia seguiria o caminho do pleno emprego, sendo o desemprego uma situação temporária que desapareceria por ação da mão invisível do mercado. O objetivo do keynesianismo era manter o crescimento da procura em paralelo com o aumento da capacidade produtiva da economia, de

⁴² PEREIRA, Paulo Trigo, "A teoria da escolha pública (public choice): uma abordagem neoliberal?", in *Análise Social*, vol. xxxii (141), (2.º), 1997, p. 419-442 "Desde meados da década de 50 que tem vindo a desenvolver-se





teoria monetária⁴³, ambas apostadas em reduzir o intervencionismo estatal através do seu contrário, ou seja, o reforço da promoção das privatizações. Neste âmbito, certos princípios podem ser considerados como conformadores do NPM,⁴⁴ designadamente o da competição entre organizações públicas e entre estas e as entidades privadas - que desde logo já competiam entre si - o robustecimento das competências de decisão dos gestores de topo, assente na discricionariedade dos seus poderes, a definição de políticas públicas que ao serem implementadas, recorressem a cursos de ação mais direcionados à finalidade de atribuir a primazia à avaliação dos *outputs* e *outcomes* do que aos *inputs*, o cidadão concebido como um cliente/consumidor que procura ao recorrer ao Estado e sua AP para a satisfação de necessidades através dum serviço público e/ou privado de qualidade, a transposição dos modelos de boas práticas da gestão privada dos recursos humanos e financeiros para a esfera pública da atuação administrativa, a maximização do funcionamento dos mecanismos de mercado, assente numa crescente convicção na sua capacidade de criar riqueza e satisfazer consumidores, a criação de condições para o estabelecer de parcerias com o sector privado, instituindo a contratualização e externalização como veículos privilegiados para a prestação de serviços públicos e, finalmente, a avaliação dos serviços públicos, assente em parâmetros valorativos da eficiência, eficácia, economia e qualidade.⁴⁵

um importante programa de investigação conhecido por public choice, ou teoria da escolha pública, cujo principal objectivo é o de aplicar um método da ciência económica a um objecto que tradicionalmente tem sido considerado no âmbito da ciência política: grupos de interesse, partidos políticos, processo eleitoral, análise da burocracia, escolha parlamentar e análise constitucional.”

⁴³ “Até o início dos anos 1960, quase todo mundo parecia acreditar que as regulamentações governamentais faziam o que se esperava que fizessem: impedir que os consumidores fossem explorados pelas empresas. Até que um economista de um metro e noventa da Universidade de Chicago, George J. Stigler, percebeu que ninguém havia tentado medir o verdadeiro efeito das leis e regulamentações. Ele começou a medir e descobrir que as regulamentações ou não tinham efeito nenhum, ou tinham o efeito oposto ao pretendido. Stigler então construiu o argumento revolucionário de que as regulamentações governamentais eram o resultado de lobby de grupos de interesses que queriam restringir a concorrência, elevar os preços, e obter uma posição privilegiada que não conseguiriam num mercado aberto. Stigler estimulou economistas de todas as partes dos Estados Unidos a medir os resultados de uma regulamentação atrás da outra, e sua análise foi confirmada. No início dos anos 1970 já era praticamente consenso entre os economistas que muitas regulamentações eram contraproducentes, e o movimento pela desregulamentação da economia tomou impulso. Seus principais alvos eram regulamentações económicas. (...)Ele entrou na Universidade de Chicago em 1933. Tão importantes quanto os professores eram os alunos. Os melhores amigos de Stigler eram seus colegas Milton Friedman e W. Allen Wallis, que, por sua proximidade, eram chamados de “os três mosqueteiros” da escola de Chicago. Stigler, Friedman, Wallis e Homer Jones editaram uma coletânea de ensaios de Knight, publicada com o título *The Ethics of Competition* [“A ética da concorrência”] (1935).” Disponível em <http://ordemlivre.org/posts/biografia-george-j-stigler--6>, acedido a 23 de Novembro de 2017.

⁴⁴ Cfr. em sentido complementar: ROSA, Daniela Cláudia Reis, “Redesenho Organizacional na Administração Pública Portuguesa: - A adopção do PRACE no Ministério da Economia e da Inovação”, Dissertação de Mestrado em Gestão e Políticas Públicas, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas UNIVERSIDADE TÉCNICA DE LISBOA, 2012.

⁴⁵ Cf. ARZILEIRO, Ana Cristina, “Um novo modelo de manual de controlo interno para a Direção Regional de Agricultura de Lisboa e Vale do Tejo”, Dissertação de mestrado em Administração Pública, ISCTE, 2014,p.10-





The New Public Management has championed a vision of public managers as the entrepreneurs of a new, leaner, and increasingly privatized government, emulating not only the practices but also the values of business.⁴⁶

O instrumento jurídico através do qual uma função tradicionalmente exercida pela administração pública passa a ser praticada por uma outra entidade, dela independente designa-se por externalização.⁴⁷ Este conceito reflete como exemplo típico o sector público empresarial – que em Portugal assume relevo após a revisão constitucional de 1989 e foi objeto de tratamento jurídico pelo Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de Outubro⁴⁸ - em que paralelamente, muitos dos serviços públicos são objeto de externalização/terceirização e fornecidos pelo sector privado. Neste enquadramento, a terceirização pode assumir diversas formas, desde a empresarialização da função⁴⁹, ao *outsourcing*⁵⁰ e às sobejamente conhecidas parcerias público-privadas (PPPs).⁵¹ Neste processo o Estado deixa de ser um prestador direto de serviços e assume o papel de regulador e fiscalizador da prestação de bens e serviços públicos.⁵² Todavia, convém sublinhar que mesmo no âmbito do NPM se evoluiu por linhas teóricas distintas, nomeadamente, o Modelo de Eficiência ou Modelo de Mercado, o Modelo

16, REIS, Aida Maria dos Santos, “[Modelos de governação e parcerias público-privadas \(PPP\): o caso dos Clusters em Portugal](#)”, ISCTE, Dissertação de mestrado em Gestão e Políticas Públicas, 2012, p.23-24, NATÁRIO, Maria Manuela, FERNANDES, Gonçalo e SILVA, Susana Maria, “Governância: A Reinvenção da gestão Pública e a Modernização Municipal” in Gestão das Organizações sem Fins Lucrativos, Instituto Politécnico da Guarda, 2013, LOPES, Albino e RODRIGUES, Carlos, “A Modernização da Administração Pública passa por uma Revolução Burocrática”, in Lusíada, Economia & Empresa, Lisboa, n.º 10/2010, p.122-123, ROSA, Daniela Cláudia dos Reis, “Redesenho Organizacional na Administração Pública Portuguesa: - A adopção do PRACE no Ministério da Economia e da Inovação”, dissertação para obtenção de grau de Mestre em Gestão e Políticas Públicas, 2012, p.4.

⁴⁶ DENHARDT, Robert B. e DENHARDT, Janet V. “The New Public Service: Serving Rather than Steering” in *Public Administration Review*, 2000. Cf. no mesmo sentido, AUCOIN, Peter, *The New Public Management: Canada in Comparative Perspective*. Montreal, Institute for Research on Public Policy, 1995, p. 573: “The “New Public Management” is an effort to accommodate new roles for government with new styles of public service.”

⁴⁷ Será neste caso importante consultar um documento de que trataremos com maior atenção mais à frente, nomeadamente o “Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado”, MODELO DE REESTRUTURAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL DO ESTADO, março de 2006, ou seja ainda num momento prévio à intervenção externa da TROIKA.

⁴⁹ Por exemplo os membros dos conselhos diretivos de muitos institutos públicos são equiparados a gestores públicos, Cfr. acerca do conselho diretivo da FCT I.P. Decreto-Lei n.º 55/2013 - Diário da República n.º 75/2013, Série I de 2013-04-17- e Portaria 215/2016, de 21 de julho e LEI N.º 3/2004 - Diário da República n.º 12/2004, série I-A de 2004-01-15 - Lei Quadro dos Institutos Públicos.

⁵⁰ *Outsourcing* é uma expressão inglesa, normalmente traduzida para português como terceirização. No mundo dos negócios, o *outsourcing* é um processo usado por uma empresa no qual outra organização é contratada para desenvolver uma certa área da empresa. Disponível em <https://www.significados.com.br/outsourcing/>, acedido a 2 de Dezembro de 2017.

⁵¹ A que se recorreu amudadamente especialmente na área das infraestruturas rodoviárias.

⁵² É a desconfiança dos cidadãos face a esta função reguladora do Estado através de centros de poder funcional ocupados por indivíduos, que saltitam entre a esfera pública e privada, que leva à criação da administração autónoma e independente.





de *Downsizing*⁵³, Descentralização e Flexibilidade e finalmente, o Modelo de Excelência ou de Qualidade Total.⁵⁴ Aliás um *mix* constatável no Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado: “Pela Resolução de Conselho de Ministros nº 124/2005, o governo criou o Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE)⁵⁵ que tem como Objetivos:

1-Modernizar e Racionalizar a Administração Central. 2-Melhorar a Qualidade de Serviços prestados aos Cidadãos pela Administração. 3-Colocar a Administração Central mais próxima e dialogante com o Cidadão.

Segundo NATÁRIO et AL,⁵⁶ a emergência de novos atores sociais e políticos, aportou à *res publica* uma mudança no paradigma da sua gestão. Essa dinâmica de transformação consiste no que se convencionou designar por *governance*. Administração pública e os modelos económicos assumem uma relação próxima, traduzindo um paradigma que ultrapassa o binómio, Estado vs privados. Deste modo, redesenham-se fronteiras e convocam-se novos rumos nas relações entre o Estado e sociedade, entre o Estado e as Empresas, entre o Estado e as associações, etc. A descentralização de competências para o poder local (e coletividades locais), a transferência de tarefas de serviço coletivo para coletividades não públicas, a desburocratização e racionalização da gestão dos grandes serviços públicos, são disso

⁵³ O downsizing é a redução temporária ou permanente da força de trabalho por via da extinção de um ou vários níveis hierárquicos. Na maior parte dos casos, o downsizing é usado como forma de reduzir custos das empresas que, por esta via, procuram recuperar a sua competitividade e sustentabilidade futuras. Embora pareça uma decisão para ser tomada em situações extremas, o downsizing é frequentemente a única via para a viabilidade das empresas e nenhum gestor gosta de tomar este tipo de decisões., disponível em <https://www.portal-gestao.com/artigos/6319-o-que-%C3%A9-o-downsizing.html>, acessido a 2 de Dezembro de 2017.

⁵⁴ REIS, Aida Maria dos Santos, [Modelos de governação e parcerias público-privadas \(PPP\): o caso dos Clusters em Portugal](#), ISCTE, Dissertação de mestrado em Gestão e Políticas Públicas, 2012, p. 24-25: “O Modelo de Eficiência ou Modelo de Mercado. Trata-se de um modelo que dá primazia à eficiência e à efectividade, sustentando que a alocação de recursos é mais eficiente quando se recorre aos mercados, onde os fornecedores potenciais competem para atrair consumidores, através da redução do preço e da melhoria da qualidade dos serviços prestados. Neste sentido, focaliza-se na satisfação do cliente/consumidor através da orientação dos mercados e da gestão liberalizada, o Modelo de Downsizing, Descentralização e Flexibilidade, que defende a descentralização administrativa para níveis mais próximos dos clientes, permitindo uma gestão mais flexível e uma melhor performance operacional. Trata-se uma reengenharia dos processos de negócio, destinada a melhorar a performance dos serviços e a emagrecer a máquina do Estado e o Modelo de Excelência ou de Qualidade Total que se baseia na satisfação dos clientes e nos modelos da qualidade total assenta na mudança cultural das organizações públicas através da aprendizagem e da melhoria contínua da performance. Dá-se uma grande ênfase ao controlo activo das organizações e ao papel empreendedor dos gestores com autonomia para poderem competir no mercado.”

⁵⁵ “Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado”, MODELO DE REESTRUTURAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL DO ESTADO, Março de 2006, p.1. Disponível em http://asficpj.pt/images/documentos/estudos/Modelo_PRACE.pdf, acessido a 3 de Dezembro de 2017.

⁵⁶ NATÁRIO, Maria Manuela, FRENANDES, Gonçalo e SILVA, Susana Maria, “Governância: A Reinvenção da gestão Pública e a Modernização Municipal” in *Gestão das Organizações sem Fins Lucrativos*, Instituto Politécnico da Guarda, 2013, p.1.





exemplo e coincidem com a emergência de um novo paradigma em Portugal - a *governance*. Neste enquadramento, podemos constatar que atualmente em Portugal coexistem múltiplas administrações públicas, nomeadamente, e para além do próprio Estado, os institutos públicos, as empresas públicas SA, o setor público empresarial, as associações públicas, as associações privadas sem fins lucrativas participadas por instituições do Estado, as fundações de direito público, as fundações de direito privado, as entidades reguladoras, a administração autónoma, as autarquias locais e as regiões autónomas.

Trata-se, na verdade, de um vasto conjunto de organizações públicas, de tipos diferentes que, para efeitos de análise, importa sistematizar. De acordo com esta definição, estão integrados no âmbito do Sector Público Administrativo: a Administração Central e a Administração Local.⁵⁷

Constitui-se como legislação relevante neste processo de modernização/restruturação da Administração Pública portuguesa e de alguma forma, como meio de acolhimento da nova *governance*, enquanto, ramo técnico do saber administrar, a Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro – Regime jurídico das Instituições de Ensino Superior, Lei n.º 3/2004, de 15 de janeiro -Lei Quadro dos Institutos Públicos, Lei n.º 24/2012, de 9 de julho – Lei-Quadro das Fundações, Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro - Estabelece o regime jurídico de criação, organização e funcionamento das associações públicas profissionais, Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro - Estabelece o regime jurídico das autarquias locais, aprova o estatuto das entidades intermunicipais, estabelece o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e aprova o regime jurídico do associativismo autárquico, Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro – Regime Jurídico do Sector Público Empresarial e a Lei n.º 119/2015, de 31 de agosto - Aprova o Código Cooperativo e revoga a Lei n.º 51/1996, de 7 de setembro. Esta legislação deixa entrever os fundamentos da teoria da *governance* e mais concretamente, a assunção ideológica do princípio de que o Estado isolado não pode resolver determinadas questões - dada a sua complexidade e grau de imbricamento socioeconómico - pelo que, a resolução das problemáticas emergentes de cenários globais profundamente interdependentes e instáveis, passa pela gestão partilhada de interesses que são comuns ao Estado, entre Estados e aos privados. Tal argumento e posição, reflete a crescente participação dos privados na definição,

⁵⁷ Cf. LOPES, Albino e RODRIGUES, Carlos, “A Modernização da Administração Pública passa por uma Revolução Burocrática”, in Lusíada. Economia & Empresa, Lisboa, n.º 10/2010, p. 123.





coautoria e nalguns casos, implementação de políticas públicas, o que de alguma forma está previsto constitucionalmente, nos artigos 266º e seguintes da CRP. Essa proliferação de administrações, no sentido em que realização do interesse público não pode mais ser concebido com base no binómio reducionista, Estado vs privados, introduz uma nova variante de *governance*; mais do que estar focado nos *inputs*, ou seja, na implementação de medidas e nos procedimentos administrativos, o funcionamento em rede deve avaliar os *outputs* a partir de dados quantificáveis. Surge neste contexto uma variável do modelo de *governance* NPM. A saber, o novo serviço público – NPS – doravante New Public Service. Como refere REIS,⁵⁸ “a interdependência existente entre estas entidades terceiras e as organizações do Estado implica novas tarefas para a administração pública, tarefas essas que devem ser exercidas na área da coordenação das redes de agências e da monitorização e controlo dos resultados da política.”⁵⁹ Nesse sentido atente-se à Lei n.º 4/2004, de 15 de janeiro - Princípios e normas a que deve obedecer a organização da administração direta do Estado - que no artigo 9º, n.º 1, n.º 2 e n.º 3, sob a epígrafe Funcionamento em Rede, estatui que:

1 - O modelo de funcionamento em rede deve ser adotado quando estejam em causa funções do Estado cuja completa e eficiente prossecução dependa de mais de um serviço ou organismo, independentemente do seu carácter intra ou interministerial.

2 - Este modelo de funcionamento determina, em todos os casos, a integração ou disponibilização da informação de utilização comum ou pertinente em formato eletrónico.

3 - O funcionamento em rede deve ser considerado quando da fixação da estrutura interna dos serviços envolvidos.

Como podemos aquilatar das ideias perviamente expostas, para além de haver legislação orgânica específica para esta multiplicidade de “Administrações”, a lei regula igualmente a sua coordenação e articulação. Após uma abordagem teórica dos modelos de *governance*, pretendemos de seguida apreciar a validade de medidas concretas aplicadas em Portugal e que refletem a absorção de paradigmas externos de administração pública, num contexto de mundialização. É o que faremos na parte subsequente deste ensaio.

⁵⁸ REIS, Aida Maria dos Santos, [Modelos de governação e parcerias público-privadas \(PPP\): o caso dos Clusters em Portugal](#), ISCTE, Dissertação de mestrado em Gestão e Políticas Públicas, 2012, p. 26.

⁵⁹ Neste sentido podemos chegar a casos extremos em que o próprio poder jurisdicional controla o poder político/executivo. Tal já aconteceu na década de 90 com a declaração da inconstitucionalidade da Lei das propinas no ensino superior e, mais recentemente com a declaração da inconstitucionalidade de certas medidas legislativas tomadas pelo governo de Pedro Passos Coelho.





Políticas Públicas e a Aplicação da Governance

6.1 O PRACE

Outra das medidas sistémicas acionadas consistiu no PRACE⁶⁰ – Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado – assume-se como um programa de *governance* implementado na AP com o intuito de balancear nos serviços a prestar pelo Estado, racionalidade económica, eficiência e eficácia, com contas públicas e ratios determinados pela União Europeia - UE. Assente na presunção do excessivo número de cargos de chefia existentes, pretendia eliminar essas redundâncias, desburocratizar e reforçar a proximidade com os cidadãos, através de uma comunicação que visava uma prestação de serviços mais próxima via *internet*, *call centres*, balcões únicos, lojas do cidadão. A concentração de serviços num só local, onde os cidadãos possam satisfazer as suas necessidades da forma mais cómoda possível, torna-se o mote. A análise do modelo proposto através da leitura do próprio plano, datado de março de 2006 deixa provavelmente entrever a efetivação da modernização da Administração Pública portuguesa⁶¹, ao estabelecer as seguintes linhas estratégicas de ação:

1. Reestruturar/Racionalizar a Administração Direta e Indireta em função das Missões dos Ministérios, e respetivas entidades, e do Programa de Governo.
2. Reforçar as Funções Estratégicas, Estudo e Avaliação/Controlo de Resultados de Apoio à Governação.
3. Reforçar as Funções Normativa, Reguladora e Fiscalizadora do Estado.
4. Racionalizar, e eventualmente externalizar, as Funções Produtivas e de Prestação de Serviços.
5. Desenvolver Serviços Partilhados, de nível ministerial ou interministerial, de forma a reduzir estruturas e processos redundantes.
6. 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.
7. Clarificar e uniformizar as Funções da Administração Direta do Estado de nível Regional, de acordo com o modelo NUTS II.⁶²
8. Reforçar a Proximidade aos Cidadãos quer através de processos

⁶⁰ ROSA, Daniela Cláudia Reis, “Redesenho Organizacional na Administração Pública Portuguesa: - A adoção do PRACE no Ministério da Economia e da Inovação”, Dissertação de Mestrado em Gestão e Políticas Públicas, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas UNIVERSIDADE TÉCNICA DE LISBOA, 2012.

⁶¹ “Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado”, MODELO DE REESTRUTURAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL DO ESTADO, Março de 2006. Disponível em http://asficpj.pt/images/documentos/estudos/Modelo_PRACE.pdf, acedido a 3 de Dezembro de 2017.

⁶² Cfr. As novas Unidades Territoriais para Fins Estatísticos, disponível em [http://www.poci-competite2020.pt/admin/images/NUTS2013_\(1\).pdf](http://www.poci-competite2020.pt/admin/images/NUTS2013_(1).pdf), acedido a 3 de Dezembro de 2017.





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-stopshopping*, soluções estruturais que possibilitem respostas globais, e num só momento, aos Cidadãos (Balcões Únicos). 9. Melhorar as Qualificações de Processos, Trabalho e, conseqüentemente, dos Funcionários da Administração Central do Estado. 10. Implementar as novas Estruturas de acordo com uma estratégia de gradualismo e testagem em pilotos. O que traduz a coerência com o conceito de externalização abordado no capítulo anterior, integrado na análise do NPM e NPS. Neste sentido o programa em liça, concretiza:

O PRACE, tal como o temos vindo a analisar facilmente permite a introdução de um outro programa governamental orientado pelos princípios da desburocratização, eficiência, aproximação ao cidadão e simplificação de processos; o SIMPLEX que tratamos no próximo tópico.

6.1.1 O SIMPLEX

Hoje, em dia, sabemos que a função da administração pode influenciar positiva ou negativamente, a função executiva e de definição das políticas por parte dos governos, assim como a função executiva do governo enquanto órgão máximo da administração pública, determina e condiciona em larga escala a atividade da administração pública.⁶³ Segundo o artigo 182º da CRP – O governo é o órgão de condução da política geral do país e o órgão superior da administração pública. A mesma CRP consagra igualmente o princípio da divisão de poderes,⁶⁴ abordado por MARCELO REBELO de SOUSA e ANDRÉ SALGADO DE MATOS.⁶⁵ Na contemporaneidade e reportando-nos essencialmente ao século XXI, com o objetivo de modernizar a administração pública, o XVIII governo constitucional – doravante GC – implementou um modelo de *governance* administrativa iniciado grosso modo com o PRACE em 2006, mediante conceção e aplicação de uma política de reorganização dos serviços da Administração Pública em sentido orgânico ou subjetivo⁶⁶, com o objetivo de

⁶³ AMARAL, Freitas, *Curso de Direito Administrativo*, Almedina, 2015, p.32.

⁶⁴ Foi Montesquieu quem primeiramente teorizou sobre a separação dos poderes na obra *O Espírito das Leis* de 1778.

⁶⁵ SOUSA, Marcelo Rebelo e MATOS, André Salgado, *Direito Administrativo Geral; Introdução e Princípios Fundamentais*, Tomo I, Lisboa, D. Quixote, 2004 p.135.

⁶⁶ Cfr. AMARAL, Freitas, *Curso de Direito Administrativo*, Almedina, 2015, p.28 e 35 quanto à distinção entre Administração Pública e administração pública com minúsculas, a primeira refere-se à orgânica, a segunda à atividade e agentes.





aproximá-la dos cidadãos e empresas. Este programa ficou conhecido como o SIMPLEX, que para além da aproximação promovida ente a Administração pública e a própria administração pública, enquanto atividade que beneficia da organização das suas estruturas institucionais, incentivou e potencializou uma maior proximidade daquelas com os cidadãos e agentes económicos. Essa aproximação não emerge pela dimensão burocrática, ao invés procurou intervir positivamente no comércio administrativo através da simplificação dos seus procedimentos, recorrendo para tal às novas tecnologias, na economia e nos negócios, criando condições para a desburocratização. Foi o primeiro passo rumo à simplificação e socialmente foi de imediato entendido como um processo de facilitação da relação entre cidadãos e Administração Pública.

6.1.2 O SIMPLEX 2.0

É um programa que renova o objetivo de desburocratizar a aproximar, apostando na qualificação dos agentes públicos, não obstante, o ciclo de crise económica e social vivido nesse momento, revela-se obstáculo a uma aplicação bem-sucedida desse modelo de *governance* à AP e ap. No âmbito da crise económica – também conhecida por crise do *subprime* que ocorreu em 2008/2009 - que afetou de sobremaneira Portugal, foram exigidas medidas extraordinárias ao governo português. É neste contexto externo e interno que o poder executivo e legislativo se vê pressionado a introduzir alterações substanciais na organização da AP. Serão essas reformas que iremos daqui em diante abordar, sublinhando desde já, que a opção por abordar os vários rumos de *governance* adotados, reside na assunção que a reforma administrativa deve ser apreendida sob uma perspetiva holística, tendo em vista uma mais aprofundada explicitação dos seus pressupostos, os quais, ao invés de desligados, se encontram profundamente articulados. Desde então o *SIMPLEX* renova-se a uma constância quase anual, e a título de exemplo referimos o *SIMPLEX+2016* ou o *SIMPLEX+2017*.

6.1.3 O PREMAC

Entre outras políticas de *governance* o Plano de Redução e Melhoria da Administração Central, promovido pelo XIX governo constitucional – doravante PREMAC. Para a sua concretização considerou-se como área fulcral para a introdução de alterações as leis





orgânicas dos ministérios e seus serviços. Este plano tinha subjacente uma lógica de eficiência, eficácia e redução dos custos consumidos pela máquina administrativa.

(...) por outro, para o cumprimento dos objetivos de redução da despesa pública a que o país está vinculado. Com efeito, mais do que nunca, a concretização simultânea dos objetivos de racionalização das estruturas do Estado e de melhor utilização dos seus recursos humanos é crucial no processo de modernização e de otimização do funcionamento da Administração Pública.⁶⁷

Neste enquadramento de crise, é o Decreto-Lei n.º 117/2011, de 15 de dezembro, que aprova a lei orgânica do Ministério das finanças – daqui em diante MF - o qual, como instituição representa elemento de charneira para atingir os objetivos propostos, uma vez que o controlo do défice se impunha como essencial para as políticas de governação.

O PREMAC tinha objetivos claros e provavelmente mais circunstanciais que outros programas do género, nomeadamente:

Objetivos:

1-Racionalização e redução das estruturas da Administração Central do Estado, com aumento da sua eficiência de atuação. 2- Promoção de uma melhor utilização dos recursos humanos do Estado. 3-Redução de pelo menos 15% no total das estruturas orgânicas dependentes de cada ministério e redução de pelo menos 15% do número de cargos dirigentes, tanto de nível superior, como de nível intermédio. O objetivo de 15% de redução (estruturas e dirigentes) encontra-se fixado nos memorandos assinados no âmbito do Programa de Apoio Económico e Financeiro a Portugal.⁶⁸

Como pode facilmente ser constatado, o mote era dado pela necessidade de redução de despesa. A via adotada consubstanciar-se-ia na elaboração de novas leis orgânicas dos vários ministérios (Administração Central) e para as direções gerais, inspeções gerais entre outras escalas de Administração Indireta. Relativamente à concretização destes objetivos supra referenciados, conclui o relatório que o GC excedeu as expectativas e foi além dos mínimos exigidos.⁶⁹ Sendo que a redução imposta no memorando de entendimento era de 15%, este relatório de execução conclui por uma redução média de 38% nas estruturas orgânicas da Administração Central, especificando: Administração direta, central e periférica – redução de 34%. Administração indireta. institutos públicos – redução de 20%. Órgãos

⁶⁷ Preâmbulo ao Decreto-Lei n.º 117/2011, de 15 de dezembro, p.1.

⁶⁸ ROSALINO, Hélder, Secretaria de Estado da Administração Pública, Plano de Redução e Melhoria da Administração Central do Estado PREMAC - Relatório de Execução, Ministério das Finanças, 2011.

⁶⁹ Aliás, esta foi uma das críticas mais vezes realizadas ao GC liderado por Passos Coelho, o facto de ter ido muito além do que havia sido estabelecido no memorando de entendimento.





consultivos – redução de 48%. Outros organismos – Redução de 74%. Como podemos verificar sucintamente através destes dados houve uma efetiva redução de cargos de direção de 1º grau, de 2º grau e ainda uma massiva redução de unidades orgânicas. Esta perspetiva de tornar mais eficiente e menos dispendiosa a máquina do Estado, integrada nos modelos de *governance* anteriormente abordados, encontra no próximo capítulo o seu epílogo, com a reestruturação financeira e administrativa do Estado.

6.2 Reforma Administrativa e Financeira do Estado – RAFE

A Revolução de 25 de Abril de 1974 alterou o regime político português de uma ditadura para a uma democracia causando profundas alterações no sector público português. A separação de poderes, entre o poder legislativo e o poder executivo, associado à independência dos tribunais, de entre os quais figura o Tribunal de Contas (TC), conduziu à necessidade da reformulação de todo o regime legal do sistema orçamental.⁷⁰ Foi nos pós 25 de Abril que se destacam a publicação de leis de enquadramento Orçamental em 1977, 1983 e 1991. No entanto, a contabilidade pública manteve o mesmo objetivo, excetuando-se o nível de exigência de informação divulgada nas demonstrações financeiras. Com a entrada de Portugal para a CEE, em 1986, tudo fazia prever uma reforma da contabilidade pública portuguesa equiparando-a à dos países mais desenvolvidos. Todavia, esta antevisão não parece ter sofrido modificações imediatas na contabilidade pública, salientando-se que foi nesta altura que se observou um grande estímulo para o desenvolvimento da contabilidade.⁷¹ A estratégia da implementação duma Reforma Administrativa e Financeira do Estado intensificada na década de 90 com a Lei n.º 8/90, de 20 de fevereiro e o Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho. Em ambos os casos o legislador assume como intuito, modificar o sistema português de Contabilidade Pública que até então vigorava, aproximando-se em larga medida do sistema utilizado pelas empresas privadas, possibilitando a inclusão de novos sistemas contabilísticos nas diversas entidades públicas. A complexidade da reforma em sentido amplo implica a reforma da Gestão Orçamental, da Contabilidade Pública e da reforma do Tesouro traduzindo-se na Reforma Administrativa e Financeira do Estado (RAFE), redesenhada e

⁷⁰ Cfr. em sentido complementar MARTINS, Nélia “A contabilidade Analítica nas Instituições de Ensino Superior. Prestação de contas no sector Público.”, Dissertação de Mestrado, Universidade Aberta, Coimbra. Editora Dislivro, 2005.

⁷¹ ARZILEIRO, Ana Cristina, “Um novo modelo de manual de controlo interno para a Direção Regional de Agricultura de Lisboa e Vale do Tejo”, Dissertação de mestrado em Administração Pública, ISCTE, 2014,p. 43.





projetada sob três vertentes: a legislativa, a informática⁷² e a de recursos humanos⁷³ vs formação tendo em conta condicionantes internas e externas.⁷⁴ Foi já em 2016 que as exigências sobre a contabilidade públicas se intensificaram, com o Decreto-Lei n.º 85/2016, de 21 de dezembro, que altera o regime da administração financeira do Estado e do Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas. A argumentação desenvolvida com o objetivo de proceder à Reforma Administrativa e Financeira do Estado estava alicerçada na situação a que haviam chegado as Finanças Públicas Portuguesas, culminando numa imposição externa e interna de que fosse concretizada uma reforma de gestão financeira/orçamental tendo em consideração os seguintes propósitos: a unidade orçamental; a unidade de tesouraria e os instrumentos ajustados a um sistema de informação que proporcionasse a gestão económica e financeira do Orçamento de Estado, do Sector Público Administrativo, bem como a supervisão económica das atividades, dos projetos, dos programas e das medidas numa perspetiva de meios/fins – eficiência/eficácia. Os principais motivos que impulsionaram esta alteração basearam-se na importância da Contabilidade Pública na implementação de políticas públicas; na potencial contribuição da Contabilidade Pública para a reforma do sistema administrativo também na ótica dos seus modelos de gestão; a desconcentração administrativa e consequente externalização; a redução do número de serviços autónomos; um melhor cumprimento dos princípios e regras orçamentais; a criação de um sistema de informação para a gestão pública ou privada de bens públicos, e a criação de novos sistemas de contabilidade baseados na gestão privada.⁷⁵ Na verdade, discorreremos aqui e de forma sintética, sobre tudo o que temos vindo a expor, pelo que a RAFE materializa a prossecução da modernização, eficiência e racionalidade na utilização dos recursos públicos, articulando os meios materiais e humanos disponíveis com as pressões de ordem social, económica e tecnológica que na contemporaneidade forçam os Governos a tornarem-se mais eficientes e eficazes. Esta pressão decorre dos efeitos proporcionados pelo fenómeno da

⁷² MATEUS, João Carlos, “O Governo Electrónico, a sua aposta em Portugal e a importância das Tecnologias de Comunicação para a sua estratégia” in *Revista de Estudos Politécnicos Polytechnical Studies Review*, Vol VI, nº 9, 2008.

⁷³ MADELINO, Francisco *et al.* “Reorganização do Estado e da Administração Pública e a Questão dos Recursos Humanos”, ISCTE-IUL, 2015.

⁷⁴ MADUREIRA, César, “A reforma da Administração Pública Central no Portugal democrático: do período pós-revolucionário à intervenção da troika”, Universidade Lusíada, Direção-Geral de Administração e Emprego Público (DGAEP) Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE-IUL) in *Revista de Administração. Pública* — Rio de Janeiro 49(3):547-562, maio/jun. 2015.

⁷⁵ ARZILEIRO, Ana Cristina, “Um novo modelo de manual de controlo interno para a Direção Regional de Agricultura de Lisboa e Vale do Tejo”, Dissertação de mestrado em Administração Pública, ISCTE, 2014, p.45-50.





globalização que alterou velhos paradigmas económicos, ao colocar em competição economias nacionais estruturadas de modo muito diverso, inclusivamente no que diz respeito aos direitos sociais dos trabalhadores. Essa competição no mercado orientada por desigualdades marcantes ao nível das relações e forças de produção gerou insatisfação dos cidadãos em relação à atual gestão, culminando nos países ocidentais no corte dos gastos orçamentais, não raras vezes secundadas por suspeitas de corrupção.⁷⁶ Assim, nas últimas três décadas, foram concretizadas relevantes reformas nos sistemas de Contabilidade Pública a nível internacional, sendo que o principal objetivo da Contabilidade Pública deixou de ser a assunção de responsabilidades ao nível fiscal e orçamental, passando a englobar igualmente, a missão de providenciar suporte informativo à tomada de decisão. Houve igualmente necessidade de construir um sistema de informação da contabilidade que englobasse as vertentes orçamentais, patrimonial e analítica no sentido de aumentar e fomentar a qualidade da informação produzida nas entidades públicas. No panorama português, uma das principais características do atual regime financeiro relaciona-se com alteração de procedimentos por parte da Direcção-Geral da Contabilidade Pública, agora designada de Direcção Geral do Orçamento (DGO). Nesta sequência, a reforma da Administração Financeira do Estado e da contabilidade pública consubstanciou-se em atos legislativos, com a aprovação e publicação de um conjunto de normas, que umas vezes reproduziam as exigências da União Europeia, outras, se direccionavam à especificidade do caso português. No entanto, historicamente não deve ser esquecida a revisão da CRP em 1989 – 3 anos após a adesão à então CEE - ao estabelecer os princípios da livre concorrência que viriam a permitir a criação do setor empresarial do Estado, marcando o início da reforma que temos vindo a analisar. Acresce ainda a revisão da CRP em 1992, na qual se acrescentaram artigos sobre o orçamento e sua execução, fiscalização e informação pretendida. Em complemento a esta evolução foram aprovados um conjunto de diplomas, referidos inicialmente no que ao tópico RAFE diz respeito, os quais deram impulso preponderante para a reforma da contabilidade pública, nomeadamente a Lei de Bases de Contabilidade Pública - Lei n.º 8/90 – LBCP - que instituiu as fundações para a elaboração dum regime reformista da administração financeira do Estado, o que viria a permitir a criação do POCP – Plano Oficial de Contabilidade Pública - aprovado em 1997 pelo Decreto-Lei n.º 232/97, de 3 de setembro.⁷⁷ O supra mencionado Decreto-Lei

⁷⁶ ARZILEIRO, Ana Cristina, “Um novo modelo de manual de controlo interno para a Direcção Regional de Agricultura de Lisboa e Vale do Tejo”, Dissertação de mestrado em Administração Pública, ISCTE, 2014.

⁷⁷ ARZILEIRO, Ana Cristina, “Um novo modelo de manual de controlo interno para a Direcção Regional de Agricultura de Lisboa e Vale do Tejo”, Dissertação de mestrado em Administração Pública, ISCTE, 2014, p.90.





tem como finalidade definir o novo regime financeiro dos serviços e organismos da administração central, bem como as regras de execução orçamental e o controlo da contabilização das receitas e despesas públicas, conforme dispõe o seu artigo 1.º. Dispõe ainda relativamente à concretização da uniformização dos requisitos contabilísticos, nomeadamente no domínio da contabilidade de compromissos ou de encargos assumidos - com base no sistema digráfico análogo ao utilizado no setor privado - e sobre uma contabilidade de caixa, mais adequada a uma correta administração dos recursos financeiros, nos termos do artigo 15.º. Este Decreto-Lei, pela sua complexidade e carácter inovador, dada a crescente necessidade da sua efetiva e plena aplicação, fez-se acompanhar em 2017 por uma circular do Ministério das Finanças que atualiza e reafirma a sua importância, bem como a necessidade de se tornar inteligível para os agentes da administração pública.

CIRCULAR SÉRIE A Nº 1369

ASSUNTO: Instruções sobre informação POCP/ POC – Educação a enviar pelos serviços e fundos autónomos A presente circular divulga instruções destinadas aos Serviços e Fundos Autónomos (SFA) da Administração Central que aplicam o Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP) ou o Plano Oficial de Contabilidade Pública para o Sector da Educação (POC – Educação). Foi homologada por despacho do Secretário de Estado do Orçamento de 18 de novembro de 2011.

Notas Conclusivas

Sublinhamos a relevância de uma boa arquitetura contabilística no sucesso das políticas públicas e da implementação de modelos de *governance*. A falta de uma contabilidade de compromissos, traduzia-se num dos mais graves problemas de contabilidade pública, gerando entropia e impedindo uma verdadeira gestão orçamental e um adequado controlo do seu exercício. Os diplomas suprarreferidos, traduzem eles próprios, um novo paradigma de *governance* ao permitir a introdução de uma contabilidade de compromissos compatível com a estruturação de uma nova contabilidade de caixa, mais adequada a uma correta administração dos recursos financeiros, decorrentes de uma contabilidade analítica, indispensável para uma verdadeira gestão orçamental e, conseqüente, controlo de resultados - conforme estava previsto na LBCP. Tal, assumia como objetivo, tornar o Estado mais eficiente, e, finalmente, promover (qualitativa e quantitativamente) a boa informação financeira, necessária e oportuna para os diversos níveis de gestão. Foi após a publicação LBCP e do Decreto-Lei 155/92, Diário da República n.º 172/1992, Série I-A de 1992-07-28





que estabelece o regime da administração financeira do Estado, que passaram a existir dois regimes financeiros; o regime geral para os organismos com autonomia administrativa designados por serviços integrados (que passam a utilizar uma contabilidade de caixa e compromissos) e o regime excecional, para os serviços que dispõem de personalidade jurídica, autonomia administrativa e financeira. Uma entidade pública, para que possa ser titular de autonomia administrativa e financeira, necessariamente tem que, dispor de dois terços de receitas próprias durante dois anos consecutivos. A evolução da contabilidade no sector público em Portugal - nestas últimas décadas - contribuiu fortemente para o aperfeiçoamento das técnicas orçamentais e contabilísticas, bem como para a introdução de modelos de autoavaliação, evidenciando ainda a necessidade de ferramentas informativas como são os indicadores de gestão.⁷⁸ Conforme mencionado por ARZILEIRO, clarificam-se os vários tópicos por nós abordados nesta exposição, nomeadamente ao nível da articulação em rede proposta pelo NPS:

Pretende-se, desta forma, monitorizar as vertentes: política, financeira, administrativa e tecnológica em rede, culminando e informação atempada e fidedigna a todos os intervenientes no processo e na prossecução da Reforma Administrativa e Financeira do Estado (RAFE), como fator de sucesso.⁷⁹

Concluimos, portanto, que, os novos modelos de *governance*, inicialmente oriundos dos Estados Unidos, encontram terreno fértil ao nível europeu e português com o recrudescer dos ideais neoliberais, que em traços gerais sublinham positivamente a gestão privada, em detrimento da pública. Englobado nesse paradigma inicial, a *governance* evoluiu para uma série de outros princípios, alguns deles potenciados no seu alcance pela crise do *subprime*.; Externalização/terceirização/*outsourcing* e realização de serviços públicos através de entidades privadas. O Estado deve neste quadro, ter um papel regulador ao operar em rede. Altera-se o paradigma e o cidadão é visto como um cliente, promovendo-se a centralização de vários serviços públicos numa só loja, multiplicando-se as “administrações públicas”, o *ratio* económico passa a presidir à realização do interesse público e à organização administrativa, os Estados tendem neste contexto a ser menos interventivos nas economias, até pelas restrições que lhes são impostas pelas organizações internacionais onde se inserem

⁷⁸ ARZILEIRO, Ana Cristina.,Um novo modelo de manual de controlo interno para a Direção Regional de Agricultura de Lisboa e Vale do Tejo, Dissertação de mestrado em Administração Pública, ISCTE.

⁷⁹ ARZILEIRO, Ana Cristina, “Um novo modelo de manual de controlo interno para a Direção Regional de Agricultura de Lisboa e Vale do Tejo”, Dissertação de mestrado em Administração Pública, ISCTE, 2014, p. 94.





como membros. Rigor e controlo orçamental, aproveitamento das potencialidades ao nível administrativo das novas tecnologias, formação de recursos humanos e ao nível dos serviços do Estado estimula-se a criação de mecanismos que permitam um maior imbricamento entre setor público e privado. A título de exemplo, as PPPs, as licenças ou concessões, etc.

Referências

- AMARAL, F.. **Curso de Direito Administrativo**, Lisboa: Almedina, 2015.
- ARZILEIRO, A. C. **Um novo modelo de manual de controlo interno para a Direção Regional de Agricultura de Lisboa e Vale do Tejo**, Dissertação de mestrado em Administração Públicas: ISCTE, 2014
- AUCOIN, P., **The New Public Management: Canada in Comparative Perspective**. Montreal: Institute for Research on Public Policy, 1995
- CAUPERS, J. **Introdução à Ciência da Administração Pública**: Âncora Editora, 2002.
- CLASTRES, P. **A sociedade contra o Estado: Cosac & Naify**: São Paulo, 2003.
- ENDRES, A. V., **Redes Políticas como Novo Instrumento de Condução Política do Estado: Contextualização Frente à Complexidade Social e Possibilidades para o Planeamento Turístico**. Turismo - Visão e Ação - volume 5 - n.3 - set/dez, 2003.
- DENHARDT, R. B. e DENHARDT, J.V. **The New Public Service: Serving Rather than Steering in Public Administration Review**, 2000.
- DUMONT, L., *Homo aequalis I. Genèse et épanouissement de l'ideologie économique*, Gallimard: Paris, 1977.
- HARVEY, D., **The Condition of Postmodernity; An Enquiry of the Conditions of Culture Change**: Blackwell, 1989.
- FAYOL, H., **Administration industrielle et générale; prévoyance, organisation, commandement, coordination, controle** (in French): Paris, H. Dunod et E. Pinat, 1916.
- HOBBS, T., **Elements of law, natural and politic, with Three lives**: Oxford, University Press, (1640) 1994.
- LOPES, A. e RODRIGUES, C., **A Modernização da Administração Pública passa por uma Revolução Burocrática**, Lusíada. Economia & Empresa: Lisboa, n.º 10/2010.
- MADELINO, F. *et al.* **Reorganização do Estado e da Administração Pública e a Questão dos Recursos Humanos**: ISCTE-IUL, 2015.
- MADUREIRA, C., **A reforma da Administração Pública Central no Portugal democrático: do período pós-revolucionário à intervenção da troika**. Universidade Lusíada, Direção-Geral de Administração e Emprego Público (DGAEP) Instituto





Universitário de Lisboa (ISCTE-IUL). Revista de Administração. Pública — Rio de Janeiro 49(3):547-562, maio/jun. 2015.

MATEUS, J. C., **O Governo Electrónico, a sua aposta em Portugal e a importância das Tecnologias de Comunicação para a sua estratégia:** Revista de Estudos Politécnicos Polytechnical Studies Review, Vol VI, nº 9, 2008.

MARTINS, C. E., **Tecnocracia como modo de produção:** Revista Administração de Empresas, vol.13 n.º.3, São Paulo jul./set. 1973.

MARTINS, N. **A contabilidade Analítica nas Instituições de Ensino Superior. Prestação de contas no sector Público.** Dissertação de Mestrado, Universidade Aberta: Coimbra, Editora Dislivro, 2005.

NATÁRIO, M. M., FERNANDES, G. e SUSANA, M., **Governância: A Reinvenção da gestão Pública e a Modernização Municipal:** Gestão das Organizações sem Fins Lucrativos: Guarda, Instituto Politécnico da Guarda, 2013.

ORTNER, S., **Theory in Anthropology since the Sixties.** Comparative Studies Society and History, Vol. 26, No. 1. , jan., 1984.

PEREIRA, P. T., **A teoria da escolha pública (public choice): uma abordagem neoliberal?** Análise Social, vol. xxxii (141), (2.º),1997,pp. 419-442.

REIS, A. M. S. **Modelos de governação e parcerias público-privadas (PPP): o caso dos Clusters em Portugal: Lisboa,** ISCTE, Dissertação de mestrado em Gestão e Políticas Públicas, 2012.

RIBEIRO, S. A. **Externalização dos serviços municipais: o serviço público como alternativa a si próprio.** Dissertação de mestrado em Administração Pública: Minho, Escola de Economia da Universidade do Minho, 2014.

ROSA, D. R. **Redesenho Organizacional na Administração Pública Portuguesa: - A adoção do PRACE no Ministério da Economia e da Inovação.** Dissertação de Mestrado em Gestão e Políticas Públicas: Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas Universidade Técnica de Lisboa, 2012.

ROSALINO, H. **Plano de Redução e Melhoria da Administração Central do Estado—PREMAC -** Secretaria de Estado da Administração Pública, Relatório de Execução, 2011.

ROUSSEAU, J J. **The Social Contract or Principles of Political Right.** Hertfordshire: Wordsworth Editions Ltd, 1998.

SILVA, L. **A Gestão dos Recursos Humanos na Administração Pública Central a Lei da Mobilidade – um Princípio ou uma Imposição – Estudo de Caso.** Dissertação de mestrado em Administração Pública: Coimbra, Universidade de Coimbra, Faculdade de Direito, 2014.

SMITH, A. **A Riqueza das Nações:** Lisboa, Edição Fundação Calouste Gulbenkian, Vol. I e II, 1999.





SOUSA, M. e MATOS, S. **Direito Administrativo Geral; Introdução e Princípios Fundamentais**: Lisboa, Tomo I, D. Quixote, 2004.

TAYLOR, F. **Princípios da administração científica**: São Paulo, Editora Atlas S.A. 1995.

WEBBER, M., **The Theory of Social and Economic Organization**: Oxford, Oxford University Press, 1964.

WEBBER, M. **A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo - Die protestantische Ethik und der 'Geist' des Kapitalismus**: São Paulo, Edições Pioneira, 1967.

Acrónimos

GC – Governo Constitucional.

CRP – Constituição da República Portuguesa.

LACP – Lei de Bases da Contabilidade Pública.

PRACE – Programa de Restruturação da Administração Central do Estado.

PREMAC - Plano de Redução e Melhoria da Administração Central.

NPS – New Public Service.

NPM – New Public Management.

RAFE – Reforma Administrativa e Financeira do Estado.

Received: 05.03.2024

Accepted: 05.24.2024

