



Munich Personal RePEc Archive

Public Administration Reforms: Before and After Democracy

Martins, J. Albuquerque

IV Congresso APCP, Associação Portuguesa de Ciência Política

6 March 2008

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/11409/>
MPRA Paper No. 11409, posted 06 Nov 2008 09:13 UTC

Reforma da Administração Pública: Antes e Depois da Democracia¹

José Albuquerque Martins²

A multifacetada política pública designada de reorganização do Estado, quer em termos estruturais, quer no do espaço da sua actuação e no do funcionamento de modo a poder prestar os “seus” serviços aos “seus” utentes, atravessando sistemas ou regimes políticos diversos (monarquia, república, o corporativismo e a democracia), não pode deixar de absorver os princípios ou os comportamentos e rotinas característicos desses regimes. O presente trabalho, se por um lado pretende aferir que medidas são de Reforma, por outro lado contrasta essas mesmas reformas antes e depois da Democracia a partir dos conteúdos de diversas políticas públicas, os processos de gestão conduzidos pela entidade pública política ou administrativa.

Quer antes do 25 de Abril de 1974, quer após essa data com o restabelecimento de uma sociedade democrática em Portugal (III República), a Administração Pública (AdP) tem sido objecto efectivo de reformas ou, pelo menos, por desiderato, proclamado ou inscrito na letra de lei como tendo sido objecto de Reforma.

O objecto dessas reformas encetadas pretende alcançar a reforma da AdP. Isso envolve a criação de uma nova reconfiguração (nomeadamente, estrutural e processual, quer da técnica/produção subjacente, quer dos relacionamentos internos e externos à organização/AdP que se tornam necessários para a realização da sua missão). Envolve uma transformação, mudança por oposição a quietude, reconfiguração ou a passagem de uma dada forma e unidade ou lógica de funcionamento a uma outra. Envolve a passagem de um dado sistema de funcionamento a algum outro.

Essa mudança ou na condição de que não venha a ocorrer uma nova reconfiguração, a reforma mais será a tomada ou reforma na AdP e, desta maneira, a AdP como um objecto sobre o qual incidem forças mais do que reconfigurações.

Uma ou outra dessas reformas uma vez inscritas em lei, mas, a lei, pode vir a não ser implementada (Gomà e Subirats, 1998). Podendo ser certo que a lei pode representar as regras do jogo, ser norma de redução da insegurança e da indeterminação e, quando não, somente moralista e comportamentalista de abolição de “conflitos” numa atmosfera de “alegria na sociedade” quando “na realidade o céu está cinzento”, por sua vez, ocorre que nem sempre as mesmas têm objecto político (excluída alguma micropolítica, podem não ter objecto político pela conveniência, inovação, futuro ou perspectivas, justiça ou necessidade social, etc.). Nestes casos, em que melhor seria que na fase de concepção de políticas públicas, no projecto de reforma, desde logo tais condicionantes estivessem

¹ IV Congresso ACP, Associação Portuguesa de Ciência Política, Fundação Calouste Gulbenkian, 6 e 7 de Março de 2008, Lisboa.

² Doutorando (Ciências Económicas e Empresariais) Universidade de Huelva.

contemplados (Poister e Streib, 1999, Andreasen, 1997 e Gluck *et al.*, 1980), mas, então, a lei pode vir a não ser implementada.

Inscrição em lei e à parte méritos intrínsecos. Estes, bem como os nobres objectivos ou confiança de que a aplicação da reforma possa contribuir para a finalidade a que se propõe, intenções e, ainda, à parte o investimento ou despesa directa e indirectamente implicada.

Ora, reforma ou modernização não serão termos que se distingam pela sua intenção, nem tão só pela tradução em lei ou, até, pela actuação mais intensa e profunda, ou não, dos seus impulsionadores. Antes, de modo discreto, podem distinguir-se pelos motivos (ideológicos, modas, etc.) ou razões e o processo que lhes seja característico (Vital Lobo, 2006).

Este autor aponta que “reforma” mais é de impulso e actuação intensa e profunda do seu impulsionador e, geralmente, reflectida em uma norma legal sobre um ou poucos elementos do funcionamento administrativo -ou organização, ou recursos humanos, etc.,-, enquanto que “modernização” refere-se a uma “concepção mais integral, gradual e sistemática da inovação administrativa, consistente em actuar no tempo sobre uma série de elementos estratégicos da organização e que, dessa renovação, se virá a repercutir sobre os demais estendendo os seus efeitos benéficos ao conjunto da Administração, actuação que se traduz na implementação de medidas técnicas de melhora, que não tem de exigir modificações normativas prévias”. (Sublinhado nosso).

Nessa caracterização distintiva, entre o âmbito e o meio utilizado ou não, encontra-se a introdução do factor de conhecimento ou aprendizagens dentro da AdP.

Então, e sob o risco de acção *contra natura* por ausência desse traço numa acção, em particular, por modernização, pela sua capital importância, e sobre a da vitaliciedade, perpetuidade ou regime de classes fixas, despontam assim os processos de recrutamento/selecção de dirigentes (Drucker, 2006) e, não, as espontaneidades ou a “implementação de “normas””, lei ou algum “amiguismo no trabalho”.

Por outro lado, a mudança, originalmente associada a uma deslocação de lugar, mas, então, por oposição a quietação da configuração e mais por necessidade de prestação de serviço público que por interesses³, por sua vez, mais do que formalismos, o próprio processo de gestão da mudança com a atenuação de aversões sem necessidade do uso da manipulação ou coerção (Robbins, 1989).

Assim, e no caso público, porque a adaptação, renegociações, é a normalidade, o que é constante nesse campo de actuação é a mudança, e, em vez de sacrifício, heroicidade e salvação ou como se tudo comesse desde um dado momento, então, a mudança pode ser o conceito de base ou de união entre reforma e modernização. Mudança, como a actuação ou espécies de movimento administrativo, mudança(s) de lugar(es) ou de características e de modo a que não seja impulsivo, pragmaticamente ateuico, acidental ou medidas *ad hoc* e pontualidades.

³ Bonney, Richard, [1989], O Absolutismo, Publicações Europa-América, Lda, Lisboa.

A mudança, igualmente, remete e exige um gestor-líder; envolve a necessidade do referido processo de gestão próprio para que seja possível a sua ocorrência efectiva. Exige que ocorra uma geração⁴ (por oposição a corrupção; degradação ou destruição) com transformação de qualidades.

Desse processo de mudança, com um aumento ou diminuição dessas qualidades e o alcance, para lá de significado (condição da garantia de permanência no tempo), de um nível melhor que o antecedente, desenvolvimento.

Entre outros tantos termos que podem concorrer com as reformas, aponta-se a reorganização; racionalização; modernização ou melhoria –esta, podendo marginalmente ou não envolver aperfeiçoamento ao que exista no momento, porém, igualmente não é este conceito sinónimo de desenvolvimento ou *aproveitamento* de oportunidades, TQM, mas, tão só, e actuando sobre os custos, de eliminação de defeitos (*the 7 wastes*), fracassos ou deficiências na produção (Ishikawa, 1985).

É assim que, além desses possíveis sinónimos, por sua vez, a “reforma” presta-se a múltiplas entradas. Assim, são várias as dimensões pelas quais ou contra às quais se aprecia as reformas. Entre reformas de constitucionalidade de direitos, ou não, ou da organização político-representativa do Estado; reformas vindas ou provocadas do exterior ou por acção própria; com um efusivo entusiasmo inicial ou não; improvisada ou não; dentro ou fora do prazo que se tenha fixada; respostas conjunturais a “crises” ou problemas que requerem uma solução, ou não; essenciais ou descortinadas como acabando por não serem essenciais ou relacionadas ao cumprimento do que o que tenha sido proferido como causa que a tenha justificado; com ou sem a fobia ou a impossibilidade de que todas as alterações não tenham sido contempladas; mais racional ou emotivamente; dependentes somente de um ou formuladas em conjunto; reformas internas (não em conceito de finanças, mas o conceito de planeamento e organização absorve-as, e antecedida de um “re” ou não, a forma, ou o Estado na sua profundidade, compreensão: PDCA) e externas (necessidades da sociedade; SBU do Estado ou o Estado na sua extensão, mais que os deveres do Estado); orgânicas (sistémicas) e mecânicas (organização fechada; a tarefa, o procedimento); maiores ou menores; por acrescentos ou reduções; revolucionárias ou faseadas; sem ou com experiência(s) piloto; globais e parciais, respeitando as parciais a algum processo/produto explorado pela AdP, sector funcional, territorial ou nível da organização política do sistema vigente de organização da sociedade.

Por outro lado, ainda, como ocorre com qualquer outro conceito abstracto, as reformas encetadas legalmente somente vêm a ser perceptíveis em função do seu complemento ou correspondentes projectos. Conforme o complemento assim se terá o tipo de reforma/modernização. Reforma dos órgãos de soberania da administração pública, etc., e, em cada um desses níveis, administrativa, etc.. Reforma da actividade dos seus sistemas de finanças públicas, *i.e.*, formação, aplicação e controlo dos seus padrões orçamentais e de contabilidades; pessoal ou, autonomamente, questões como remunerações, etc.. Ainda, segundo uma classificação dos sectores atingidos, assim se terá a reforma da justiça; saúde; educação; obras públicas; segurança social; cultura; das forças de segurança interna ou externa; economia, via os diversos e variados instrumentos financeiros que sobre diferentes designações e ao longo do tempo se

⁴ Aristóteles (384-322 a.C.), *Categorias*, Guimarães Editores, 1994, 3ª Ed., Lisboa (Tradução de Silvestre Pinheiro Ferreira, 1813).

consubstanciam em sistemas ou projectos de apoio ou incentivo aos sectores "produtivos", desde os planos de fomento, benefícios fiscais e os programas dos actuais Quadros Comunitários de Apoio, etc.. Sobre essa classificação dos sectores sob reforma poder-se-á, também, recategorizá-la segundo alguma outra designação das funções do Estado ou tipo de políticas públicas: reforma das políticas do Estado como protector e defensor, reformas da política distributiva (do Estado como iniciador de riquezas, serviço de fomento e como árbitro e distribuidor), redistributiva e reformas regulatória/estabilização ou, ainda, uma outra, segundo um critério de interesses de se se é ou não beneficiado pela reforma ou experiências pessoais passadas e, historicamente, com base na cadeira que se ocupasse numa sala, entre reformas de esquerda ou, em sua vez, reformas de direita.

Disciplinarmente, a reforma, enquanto processo de gestão de uma organização que é, é um domínio da Gestão⁵, macromarketing e teoria da organização.

Ao seu nível, um processo técnico (produção) pode igualmente ele mesmo vir a ser objecto de reforma, como a alteração, quando não por modificações internas discricionárias, do regime jurídico/simplificação com anulação de procedimentos ou elementos necessários por que se tem constituído ou, até, vir a tornar-se mais acessível ou fácil por recurso à sua disponibilização territorial (princípio da procura e não o da oferta ou do controlo) ou, ainda, facilitado no suporte por uso de algum meio de troca e de envio e entrega do próprio processo. Por exemplo, na AdP, para lá dessas alterações e das dimensões da regularidade e concentração, linearidade e uniformismo ou redução, uma política de reforma da actividade do(s) seu(s) sistema(s) de finanças públicas, e controlo dos seus padrões orçamentais e de contabilidades, para lá das consolidações, bem pode passar o aperfeiçoamento dessa sua actividade financeira, nas funções ou tarefas de programação e coordenação da mesma, mediante,

- Uma uniformização do regime orçamental, instrumentos ou *outputs* daquelas tarefas, bem como da prestação e publicidade das contas de gerência de alguns organismos e entidades públicas (v.g., os fundos autónomos_privativos) pelas regras tomadas por modelo (v.g., tomando-se as do OE; regras estas já elas próprias aplicados por outros tantos organismos e entidades igualmente públicas), ou a regra ou determinação da obrigatoriedade de as suas receitas e despesas não somente se movimentarem através do Tesouro Público, mas que ao mesmo pertençam;
- Que o suporte seja físico ou não isso pouco pode importar ou ser necessário, mas já não é indistinto que os movimentos produtores daqueles produtos de programação e coordenação tenham os mesmo que ser, por ex., obrigatoriamente escrituradas e somente no impresso X com x_i campos e cada um deles com o cumprimento de x_n requisitos ou, em sua vez, num outro do tipo Y sem nada ou pouco disso;
- Que, em definitivo, sigam os termos de um POCP em vez de os de alguma outra “concepção”, quadro de registo. Isso, ou a utilização de uma linguagem

⁵ Gestão, a qual, pelo público ruído moderno, disciplina que absorvendo o GPO, não é reduzida nem se confunde com esse modelo de gestão ou consultoria por/de objectivos (GPO) ou algum dos seu sinónimo em inglês ou em português (Martins, 2007): agência, boa governação, gestão da corporação, ..., contratualismo e/ou custos de transacção/institucionalismo transaccional, economia (ortodoxa: finanças-contabilidade ou heterodoxa, institucionalismo), boas práticas, incluída a melhor regulação/legislação, e próximos passos ... contabilístico-financeiros e agentes e realidade estereotipada da nova gestão pública (NPM).

comum: imobilizado corpóreo (infra-estruturas, equipamentos, informática incluída, viaturas e reparações, depois, conforme desagregações, *controlo* ou não, ao nível do actual PIDDAC⁶),

Não deixando de ser moderna, ao invés de antiquada, a moeda sempre teve e continuará a ter duas faces. Assim, numa reforma, eliminado o discurso e, até, porque até uma cobrança custa, então, há a apurar se, quando reforma, nas mesmas se investe na “racionalização” mais pelo princípio da procura ou, ao final, tudo se reorganizou no centro da oferta e, a crescer, tudo numa lógica ou aproximação estruturalista, hierárquico-legalismo.

Assim a multidimensionalidade da política pública em apreço, designada de reorganização do Estado, etc., que mais do que controlo de tarefas ou de etiquetas, organicista e mecânica, é racional e estratégica, quer em termos estruturais⁷, quer no do espaço da sua actuação e no do funcionamento de modo a poder prestar os “seus” serviços aos seus utentes, perpassando os regimes políticos, não deixa, assim, de absorver os princípios ou os comportamentos característicos e rotinas desses regimes.

Políticas Públicas de Reforma da Administração Pública

Se ao nível da política⁸, quer para o período antes da Democracia, dito de Salazarismo, quer para o actual período Democrático, existe uma vasta produção, tanto na sua

⁶ Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central, PIDDAC.

⁷ Por estrutura, estruturalismo, mais do que algum neo-institucionalismo ou organigrama ou a personalística concepção Fayolista (1970) de hierarquia e dirigente ou estereotipados agentes ou, ainda e em conformidade com Mintzberg (1995) em explicações pela dimensão da organização e a sua idade, no seguimento de Robbins (1989) e Martins (2006), entende-se o conjunto de 3 factores:

1) O grau de complexidade interna, operacionalizada pela dimensão da diferenciação da organização ou divisão do trabalho, número de níveis hierárquicos ou a diferenciação vertical, número de departamentos organizacionais em virtude das actividades desenvolvidas requerem conhecimentos e habilidades especializadas ou a diferenciação horizontal e a dimensão da dispersão geográfica de serviços ou fábricas ou diferenciação espacial;

2) O grau ou intensidade de formalização, padronização de processos/actividade ou comportamentos. Não sendo neutro o modelo gestão que enforme a padronização, a mesma está estritamente associada aos mecanismos de controlo ou coordenação/direcção (na classificação de Mintzberg, 1995: se a padronização pelas competências-habilitações, se o processo de trabalho ou profissão, se pelos resultados, e, as categorias que esse autor por razões epistemo-metodológicas não explicitou: se pelas normas/legalismo burocrático, contrato tipo “cartas de missão”, o mecanismo informal e o de ajustamento mútuo). Isso, esses modelos de gestão, podem os mesmos induzir modelos de funcionamento tipo da espontaneidade ou da caixa-negra e, assim, inviabilizar a aplicação de alguns outros modelos de gestão: Total Quality Management (TQM), Gestão Estratégica, Cultura Organizacional/mudança cultural-liderança-visão, aprendizagem, etc.. Assim, para lá de rotinas, movimentos e esperas, este factor vem definido nas dimensões dos planos característicos e os processos associados, métodos de trabalho e tomada de decisão incluída. Planos: plano da definição da missão; plano da definição dos objectivos; plano da estratégia; políticas (planos de políticas, expressas/formalizadas ou não); planos de procedimentos técnicos/produção; regras (lei; sanções e recompensas, ordens e procedimentos administrativos); programas; orçamentos;

3) Grau de centralização na tomada de decisões ou nível de concentração da tomada de decisão num ponto da organização (organogramas, definição de competências e processos de delegação).

⁸ Política, antes que tudo, *politics* ou, depois, como *polity*, e, uma e outra, fundadas na razão e experiência histórica da humanidade como as Constituições as absorvem. *Politics* como actividade humana ou a relação do indivíduo e o *todo* ou, somente, *Polity* como o sistema político em vigor ou o carácter não de encontro ou cidadania/participação, diálogo e consenso, mas a perspectiva formal-institucional da política ou bases de uma legitimidade.

dimensão estrutural (questões institucionais como as da sua articulação com a Administração) como na dimensão de natureza comportamental, ideológica ou de dinâmica política (comportamento eleitoral, sistema de partidos e cultura política), e, aí, estando uma reconfiguração do sistema político nacional, todavia, na parte nacional dessa produção não se retira o sentido moderno de “poder” e “utilidade pública” que não em obsoletos termos corporativos, autoridade-autoritários, financeiramente determinados ou em abstracto e não o de *liderança* e “realização” e “parceria e serviço público”.

Ora, nesse arcaico plano, a política como que é ou representa um corpo estranho à sociedade e dela mitologicamente superior (Estado taumatúrgico ou algum organicismo). De facto, e ainda que a corrente institucionalista o possa induzir, ela não é um “outro”. Por aquela via, a política condiciona. Condiciona, não por falta de exemplos, psico-sociologismos ou de autoridade/imposição, mas por falta de lógica, como, por exemplo, a do próprio desenvolvimento que prossegue como objectivo por intermédio das próprias políticas públicas que desenvolve.

Aí, pode estar uma das fontes, e se não a mais importante, de constituição do desperdício público ou formação de custos da não-qualidade.

Assim, as políticas públicas (*policies*) como produto, resultado, ou o processo para essa formação do produto, resultados, podendo por essas vias caracterizar-se a política, porém, as mesmas são determinadas ou discretamente diferenciadas pelo grau de *modernidade* dessa mesma política.

Ou seja, a estrutura segue a estratégia. A estratégia determina a estrutura e, assim, a *estratégia-liderança* determina os resultados da sua eficácia.

Daí, nessa eficácia, com significado, positivamente e com utilidade, é que, então, pode ser eficiente, com qualidade, de modo económico e alcance de equilíbrio ou saldos mais benéficos entre grandes agregados das contas públicas, estabilidade, e, segundo Lamb (1987), equidade distributiva, *i.e.*, de igual oportunidades e cooperar com iniciativas privadas ou não, o exercício da liberdade, equidade compensatória, *i.e.*, melhorando as oportunidades dos grupos ou regiões desfavorecidos, e equidade de mercado. A relação de dependência não se transforma *administrativamente*⁹.

Ao longo dos últimos 80 anos, entre em sem fim de reforma das reformas e novas iniciativas públicas, iniciando-se as mesmas com a reforma das finanças públicas

⁹ Os 3 E's: eficácia, eficiente e economia, mais uma moda do economismo, religião, disciplina ou consultoria e, desconhecendo-se se já teria sido rotulada de economia orto ou heterodoxa, não passa a trilogia de um confuso amontoado aceleradamente concebido. Sem processo que os forme que conste na bibliografia *standard* de economia ou contabilidade, tornam-se ininteligíveis ou somente brilhantes vagezas de discurso. Aí, a disciplina de gestão nada pode auxiliar. Isto, uma vez que, por igual literatura *standard* da especialidade, nem foi ela que iniciou ou ajudou à confusão nem, nesses termos desgarrados da “produção-mercado”, e sustentados em *objectivos*, é parte dela. O GPO de Drucker (1964) também não é isso. Este autor não confunde meios com fins nem causas com efeitos e nem parece ser um instrumentalista ortodoxo como bem retrata o que é necessário para os resultados (Drucker, 1955 e 1967): que não é um “cheque em branco” e uma “caixa negra”. Dos 3 E's, há muitos outros como condição.

portuguesas¹⁰ (1928), e sem contar com as sucessivas ou menores modificações por que passaram, desde então (mudança de e nos classificadores das receitas e das despesas, alteração de processos ou implementação de sistemas ou regras contabilísticas ou orçamentais e entidades intervenientes), identificam-se 28 pontos focais¹¹ sobre os mais diversos aspectos. Reforma da gestão dos recursos humanos, fiscais (novos impostos, esforço de cobranças e aumento de bases tributáveis), administrativas e organizacionais, legislação do trabalho e regime de pessoal na AdP com apologias moralistas da “alegria no trabalho” e correspondente atribuição de medalha, corte de remunerações, concursos de selecção ou a sua ausência, indemnização por desvinculação, mobilidade, e criação ou extensão de regimes de segurança social, bem como, o fomento ou condicionamento da produção nacional/economia e de organização de sectores produtivos ou do mercado de produtos (regulação económica) e com ausência (Marques, 1988) ou a estatização/intervenção na economia (posse de meios de produção comerciais e industriais e, noutros tempos, privatização) e desintervenção (a partir do início dos anos 80) com as reprivatizações ou alienação do capital das empresas públicas como fonte de obtenção de receita orçamental. Isto, sem que reprivatização signifique desintervenção, já que pela regulação e constituição de respectivos organismos ou agências, esta intervenção tem aumentado.

Ou seja, num ciclo eleitoral de 4 anos, encontra-se “uma” reforma, um conjunto de reformas, da administração pública a cada 2,8 anos.

Numa tal rotatividade interna, e mesmo não se considerando que uma reforma não ocorre nem por espontaneidade e sempre se prolonga no tempo, então, forçosa é a conclusão que um espaço de tempo sem reforma é ele mesmo uma reforma. Um estado de parado, na AdP, poderá igualmente ser uma mudança e, assim, nesse intervalo, possa existir espaço para a prestação de algum serviço de valor acrescentado aos seus destinatários naturais.

Como que é caso para se dizer, que, afinal, nada existindo de novo ou moderno sob o céu, e, pela repetição dos temas, que, também aqui, o novo faz-se do velho, então, pelos válidos princípios de organização ou de racionalização do Taylor (1971), a governação, os Governos ajustam [Mecanização; choque tecnológico; Simplex; estratégia de Lisboa/PNACE], combinam [PRACE; euforia na ligação entre bases de dados], eliminam [Simplex; PRACE], reordenam, substituem [Simplex] e, pelo menos, tentam simplificar algo (operações, os suportes ou instrumentos do trabalho, o(s) método(s) de trabalho, a disposição das coisas no espaço (*layout*), o material e a “estrutura”) da administração pública ou seus processos sem que, de 2,8 em 2,8 anos, a mesma deixe a forma mecânica e (info)burocrática.

O SBU e o perfil do Estado não tem conseguido modificação, ainda que a “jarra tenha sido substituída pelo computador”.

A organização sociotécnica é de muito maior complexidade do que a mecânica organicista prevê.

¹⁰ Programa indispensável para equilibrar o Orçamento (saneamento financeiro; regularização da dívida do Estado) e obter os recursos destinados aos juros e Amortização do empréstimo de reconstituição nacional, Decreto 15814, de 4/8/1928.

¹¹ Por razão de economia de espaço não se referencia a legislação, a qual poderá ser fornecida por pedido ao autor: jalbmartins@iol.pt.

Numa aproximação ao presente, nos últimos 10 anos, com um desempenho negativo para a média, a AdP sujeitou-se a 4 processos de reforma:

1. 1996/1999: no seguimento de uma reforma de 1989, a pretensão da renovação da cultura do serviço público, com a criação/legalidade de um modelo de serviço público eficaz, eficiente e de qualidade por aplicação de auditorias de gestão e cartas da qualidade (verbais; não as cartas estatísticas de qualidade), dentro de muita medidas comportamentais dos serviços como, ainda, dos seus aspectos físicos e aplicação do código do Procedimento Administrativo (que é de 1991). Pelo que possa ser um modelo da qualidade (Ishikawa, 1985 e Martins, 2005), foi a reforma proto-qualidade².
2. 2001: Lista das “50 Medidas da Reforma da Despesa Pública”. A designação evidencia o âmbito da reforma, consolidação orçamental ou o saneamento das finanças públicas. Toda e qualquer parcela com registo nos livros de contabilidade (segurança social, ADSE, salários, serviços, sem ou com extinção de municípios ou a criação de uma taxa de salvação pública como determinava o Decreto 15465 de 1928, mas com todos os cortes na despesa e empréstimos conforme o 15814 do mesmo ano, etc.) seria de reduzir, extinguir ou reestruturar. Criação de controlador financeiro nos Ministérios (operacionalizada mais tarde no âmbito do PNACE, 2005), determinação da aplicação do Regime de Administração Financeira do Estado (RAFE; que é de 1992) a toda a AdP, bem como do POCP (que é de 1997), sendo que quem não os cumprisse veria uma redução nos seus orçamentos e, certamente, a aplicação das correspondentes medidas de responsabilização ou manutenção dos lugares de direcção e chefia.
3. 2003/2004: Numa notação de linguagem informática, PRACE 0 (reorganização da administração directa do Estado e indirecta, institutos públicos) e SIADAP 0 (avaliação de funcionários públicos contemplados na Lei 10/2004), reforço na AdP da gestão por objectivos (financeiros, “não da sociedade”) com a transversalidade do plano de estabilidade e crescimento (PEC) no processo de reestruturação orçamental, com o combate à fraude evasão fiscal, reanálise dos benefícios fiscais, sustentabilidade da segurança social e de outras políticas públicas (militar e de segurança, educação e ensino superior, saúde e cultura) e uma lei de dirigentes que, com custos de cursos administrativos de formação introduzidos, selecciona ou perpétua com concursos ou por escolha aberta quem determinou o estado de necessidade da reforma da AdP (Lei 2/2004) e, é o início (“sociedade TIC 0”), da introdução massiva de computadores, sendo que a informatização já vem a ocorrer desde os anos 80. Nota-se uma correspondência às orientações OCDE (por ex., OCDE, 2004) e¹² uma heterodoxia económica (os défices, ao contrário da ortodoxia económica em vigor –Keynes, 1935, emergente como solução dos efeitos da crise bolsista de Nova York de 1929-, deixaram de ser virtuosos ao crescimento, *i.e.*, às correntes teorias do crescimento económico e fundamentação dos investimentos públicos/PIDDAC’s, para passar a defender-se como saudável ou normal as

¹² Nota-se uma dislexia ou preocupações-orientações de sinal contrário da disciplina económica nas explicações económicas da penúria do período do Estado Novo (v.g., Marques, 1988) em face da vigente ortodoxia pós-PEC, Pacto de Estabilidade e Crescimento dentro da União Monetária da UE, quanto às conclusões recomendatórias que se tiram sobre a orientação teimosa de política económica (afinal, financeira) salazarista, por ausência de recurso ao ou do aumento do empréstimo público, dívida orçamental, para intervir na economia/sociedade.

“velhas” teses financeiras mas modernos financistas estabilizadores: política orçamental restritiva mas investimentos sem avaliação).

- 2005-2007: PNACE-Plano Nacional de Acção para o Crescimento e o Emprego 2005-2008. PEC. PRACE. Simplex. Choque Tecnológico. Dirigentes Mobilidade. Vínculos, carreiras e remunerações dos funcionários. SIADAP (dos funcionários, dirigentes e serviços).

Ora, sem o receio do risco que possam conter os esquemas, pelo seu significado, para o saneamento das finanças públicas por meio de reformas da ou na administração pública, ou das próprias finanças-contabilidade pública, o Quadro 1 sintetiza por temas os conteúdos, a substância ou os focos de interesse prosseguidos entre regimes, antes e após a Democracia, produzidos ao longo desses 80 anos no processo de reforma/modernização da AdP.

Assim, por um lado, conclui-se que a substância das reformas é independente aos regimes políticos vigentes, “todos aplicam o mesmo”. Tomando-se Hood (1995), aparentemente as mesmas ou similares medidas podem ser adoptadas em circunstâncias, regimes políticos ou sistemas institucionais diferentes, por razões diametralmente diferentes (esquerda-direita; ditadura-democracia, etc.) e com efeitos diferentes (democracia ≠ absolutismo) em que, depois de tudo, “tais coisas geralmente acontecem nas reformas administrativa”. Por outro lado, mesmo que alguma forma diferente de resolver os problemas por parte de algumas dessas dicotomias ou dentro de um regime e com existência de partidos diferentes, como é o caso da Democracia, possa ocorrer, porém, constata-se que organizacionalmente a AdP não se reconfigurou face ao modelo anterior de gestão das organizações.

Reformas	Matérias, substância ou âmbito das reformas									
	Tributárias-fiscais	Regimes jurídicos. Segurança Social	Melhoria dos processos ou mecanismos orçamentais	Inovações na legislação laboral	Normas do regime de pessoal na AdP	Inovações na gestão administrativa	Inovações na organização	Formação	Tecnologia (mecanização ou electrónica)	Melhoria das relações com o cidadão/serviços públicos
Período de Reforma										
Antes da Democracia	Sim, com preocupações de ponderação entre receitas e economia.	Mas não era política universal	Abundante	Estatuto do Trabalho Nacional, de 1933	Sim	Sim e na gestão política. Corporativismo - Constituição de 1933.	Sim. Burocracia profissional com hierarquia classista.	Sim, mas de carácter sobretudo residual	Mecanização	Dentro de um regime de condicionamento político e fechado
Implementação/Mudança	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM. Técnicas da Organização e Métodos.	?	!	NÃO
Após Democracia	(Re)transformou-se em central	Tendencialmente universal e preocupações de sustentabilidade	Sim (RAFE, POCP, etc.) mas sobretudo capitulo das receitas (cruzamento de dados, etc.)	Abolição do ETN em 1974. Sim.	Abundantes e com perspectivas diferentes.	Pretensões de consolidação do GPO (um estruturalismo da agência com "recompensas e punições" como objectivo/avaliação) como o <i>The best way</i> .		Sim	Sim (Mas, organizacionalmente, não significa isso que seja um sistema aberto)	Segundo Objectivo
Implementação/Mudança	SIM	SIM	Cruzamentos sim, novas concepções ainda não.	SIM	SIM e muitas delas de verdadeira Gestão de Recursos Humanos (planeamento de necessidade, de carreiras, definição de funções ou do posto de trabalho, etc.) mas que, pelos próprios motivos das Reformas, verifica-se que a sua gestão não ocorre.	?	Moda antiquada.	SIM. Eventualmente, até, com custos supérfluos e duplicações com o ensino oficial.	[Choque ?]	Duvidoso. O velho "interesse público" e conceito de "poder" travam determinadamente relações, troca.

Quadro 1 – Substância das reformas da e sobre a Administração Pública portuguesa, 1928-2008.

O conteúdo discriminado de três dessas reformas notáveis, 1928/1931-1935 (Salazar, corporativismo), 1969 (Marcelo) e 2005-2007, constam do Anexo 1.

Na óptica das finanças públicas, grande objectivo a qualquer das reformas 1928/1929 e 2005/2007, as mesmas alcançaram o controlo do défice orçamental público ao nível dos objectivos de política económica ou da acção política do Governos nas distintas áreas a que se propunham, mas nem por isso a respectiva sociedade de 28/29, e as que lhe sucederam, elevaram o seu nível e qualidade de vida.

Não basta um *equilíbrio* financeiro ao crescimento e desenvolvimento.

Nesse particular, do modo de gestão pretendido para a AdP, o GPO¹³, o mesmo tem sido sucessiva e abrangentemente aplicado na AdP e em seus braços. Desde logo, o próprio orçamento de Estado corre e faz-se por objectivos e, desde 1977, por programas (PPBS), plurianuais ou não e, até, por base zero. Orçamento de Estado, leia-se, então, pelo menos o Estado central, o qual, de resto, representa o maior peso. Organismos administrativos e muitos sectores (v.g., Administração pública, hospitais), no âmbito das suas leis orgânicas ou estatutos, aplicam, muitos deles, já desde o início dos anos 80 o modelo de gestão por objectivos.

Porém, como se constata, não é por isso que, além dos crónicos défices do orçamento público e as suas sucessivas crises, esses organismos e sectores igualmente deixam de “representar” défices financeiros. Certamente, não pelo “modelo”, mas pelo défice de gestão associado (Martins, 2007)

Da não existência de uma simples ou linear relação positiva entre o nível de performance macroeconómica e o grau de implementação colocado por diversos países nas suas reformas da AdP na década de 80 na base do modelo de gestão da GPO, na sua modalidade de *New Public Management*, é igualmente apontado por Hood (1995).

Isso, e, operativamente, não importa se os princípios ou métodos dessas técnicas/modos de organização, *i.e.*, função financeira-administrativa, são ou não correctamente aplicados. Pois, já que no caso em observação, não será previsível que algum defeito local ou especial possa criar uma magnitude como a que os défices orçamentais envolvem e quando essas mesmas magnitudes é que são motivo suficiente das reformas.

Reforma, Finanças e Motivos da Reforma

Numa reforma, então, para lá de técnicas ou “modelos” em moda (v.g., a organização e métodos, o GPO financeiro ou das recompensas e punições, a responsabilização, a cultura de serviço público) ou factores tidos por determinantes (v.g., a tecnologia, investimentos), existem sempre outros motivos, causas ou objectivos.

Um desses motivos causais que tem despoletado reformas é relativo aos efectivos da administração pública, em que, olhando-se para um balanço ou conta de resultados do passado, com eles sempre se encontra algum desequilíbrio.

¹³ A administração americana aplica os objectivos para a técnica orçamental desde os finais da década de 40 do séc. passado (Drucker, 1964).

Assim, entre épocas que foram tidos por renovação da AdP, há vários assuntos tidos por problemáticos e que merecem ser desmontados sob pena de se perder a carruagem da modernidade. Esses, pelo facto da sua reflexão nos documentos financeiros e na caixa (por eufemismo superlativo de superioridade passa a *ser* “dificuldades orçamentais”, “constrangimentos financeiros” ou simplesmente a “crise” ou “défice orçamental”) ou, igualmente, por esse mero registo nos “livros da contabilidade pública”, no corte de possíveis empréstimos. Tudo isso, como se a teoria que governa a actualidade económica já estivesse no sótão, que não está, porém, esse *dossier* do “pessoal” tem afectado ou motivado reformas (OCDE, 2004).

Um de esses problemáticos assuntos, diz-se, então, é o do pessoal em diversos aspectos (regime de contratação/vínculo, remunerações, carreira remuneratória, etc.).

O Quadro 2¹⁴ mostra a evolução do número de efectivos, recursos humanos da AdP, e o Quadro 3 evidencia a estrutura de custos do Estado em 3 períodos históricos, 1929, 1976 e 2004.

Ora, ainda que o ano de 2005, Quadro 2, evidencie uma significativa redução de efectivos, 9125 funcionários face a 2001, podendo já retratar isso a inversão de um movimento e que esteja consolidada uma dimensão do Estado, o que é facto é que o efectivo público aumentou estrondosamente desde 1935. A esse crescimento não será estranho a via da extensão das funções do Estado ou o nível da sua profundidade ou obscuridade (Martins, 2001 e 2005).

Número de funcionários	
1935	25.500
1958	130122
1968	197.213
1976	300.000
1978	366.548
1979	372.000
1983	435.795
1986	464.321
1992	601.650
2001	708.159
2005	699.034

Quadro 2 – Efectivos na AdP Central e Autárquica

Na primeira daquelas razões, a extensão das funções do Estado, do ano de 1929 aos de 2000, pelo Quadro 3 constata-se, a par da situação relativa ao cumprimento das responsabilidades de empréstimos/défices do passado nos anos pós 1976 (passivos financeiros) e uma estabilização das políticas de soberania, sobretudo sector militar e de segurança após 1976 (término da guerra do ultramar), um reforço das funções do Estado até então não exploradas pelo mesmo, sobretudo, as funções do *Welfare State*.

¹⁴ Os valores apresentados não retratando a AdP Regional dizem respeito à AdP Central e Autárquica/Local; 1992 só AdP Central, sendo que para os anos de 1935, 1958 e 1976 tomou-se a legislação desses respectivos anos, os demais têm por fonte a actual DGAEP.

Por sua vez, massas globais à parte, já pelo quadro dos resultados financeiros daquele Quadro 3, apura-se, afinal, que a rubrica de pessoal na estrutura de custos da AdP, se era significativamente importante até 1976, a partir daí, e em 2004 e 2008, numa reorientação ou não, essa importância deslocou-se para as transferências correntes, consolidando-se a massa de custos com pessoal somente em 10,8% do OE.

Esse indicador não é bom nem é mau e, entre outros aspectos, depende do grau de tecnologia ou de mão-de-obra que caracterize as actividades do Estado. Daí, das próprias actividades, SBU ou profundidades, exploradas pelo Estado e determinadas “politicamente”.

Assim, se como motivo de reforma nem pelos dados financeiros se apura que o pessoal seja de ser o objecto das reformas na ou sobre a AdP, outros assuntos problemáticos que formam os défices existem mas que até ao momento ainda não passaram (ou não merecem passar) para o discurso, a agenda política. Nomeadamente, a natureza e mérito das transferências correntes ou de capital.

		2004	1976	1929-1930	
Segundo as funções do Estado					
	FUNÇÕES GERAIS DE SOBERANIA	8,6%	42,1%	29,2%	
Funções de Soberania	SERVIÇOS GERAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	3,5%	22,2%	6,9%	
	DEFESA NACIONAL	2,2%	12,4%	15,2%	
	SEGURANÇA E ORDEM PÚBLICAS	2,9%	7,5%	7,0%	
	FUNÇÕES SOCIAIS	28,3%	38,7%	5,4%	
Welfare State ou Estado Providência	EDUCAÇÃO	8,6%	15,4%	5,4%	
	SAÚDE	8,4%			
	SEGURANÇA E ACÇÃO SOCIAIS	9,6%	12,8%		
	HABITAÇÃO E SERVIÇOS COLECTIVOS	1,1%	10,5%		
Estado de Intervenção mas também Regulador	SERVIÇOS CULTURAIS, RECREATIVOS E RELIGIOSOS	0,6%			
	FUNÇÕES ECONÓMICAS	2,8%	13,4%	6,9%	
	AGRICULTURA E PECUÁRIA, SILVICULTURA, CAÇA E PESCA	0,9%	2,7%	1,0%	
	INDÚSTRIA E ENERGIA	0,0%	0,9%		
	TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES	1,3%	8,2%		
	COMÉRCIO E TURISMO	0,1%	1,7%	5,9%	
OUTRAS FUNÇÕES	OUTRAS FUNÇÕES ECONÓMICAS	0,5%			
	OPERAÇÕES DA DÍVIDA PÚBLICA	60,3%	5,8%	21,4%	
	TRANSFERÊNCIAS ENTRE ADMINISTRAÇÕES	54,2%	5,8%	15,4%	
	DIVERSAS NÃO ESPECIFICADAS	5,5%		5,9%	
		0,6%		3,4%	
	TOTAL GERAL	100,0%	100,0%	100,0%	
Segundo a classificação económica da despesa do Estado					
		2008	2004	1976	1929-1930
	DESPEAS CORRENTES				
	DESPEAS COM O PESSOAL	10,8%	15,6%	27,0%	43,5%
	AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS CORRENTES	1,1%	1,5%	3,8%	1,7%
	JUROS E OUTROS ENCARGOS	4,1%	4,9%	3,6%	23,3%
	TRANSFERÊNCIAS CORRENTES	17,6%	20,2%	22,4%	
	ADMINISTRAÇÃO CENTRAL	8,6%	10,1%		
	ADMINISTRAÇÃO REGIONAL		0,0%		
	ADMINISTRAÇÃO LOCAL	1,7%	2,1%		
	SEGURANÇA SOCIAL	5,2%	5,2%		
	OUTROS SECTORES	2,0%	2,8%		
	SUBSÍDIOS	0,6%	1,1%	2,9%	
	OUTRAS DESPEAS CORRENTES	0,8%	0,7%	8,7%	11,9%
	TOTAL DAS DESPEAS CORRENTES	35,0%	44,1%	68,5%	
	DESPEAS DE CAPITAL				
	AQUISIÇÃO DE BENS DE CAPITAL	0,6%	1,0%	16,0%	19,4%
	TRANSFERÊNCIAS DE CAPITAL	2,5%	4,4%	4,4%	
	ADMINISTRAÇÃO CENTRAL	1,3%	2,2%		
	ADMINISTRAÇÃO REGIONAL	0,5%	0,5%		
	ADMINISTRAÇÃO LOCAL	0,6%	1,2%		
	SEGURANÇA SOCIAL	0,0%	0,02%		
	OUTROS SECTORES	0,1%	0,4%		
	ACTIVOS FINANCEIROS	0,6%	1,6%	5,7%	
	PASSIVOS FINANCEIROS	61,0%	48,6%	2,1%	
	OUTRAS DESPEAS DE CAPITAL	0,3%	0,3%		0,2%
	TOTAL DAS DESPEAS DE CAPITAL	65,0%	55,9%	28,3%	
					3,3%
	TOTAL GERAL	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Orçamentos de Estado dos respectivos anos

Quadro 3 – Despesa do Estado nas suas funções e segundo o custo económico das mesmas.

Antes de uma “economia” em fuga ao *crescimento*, e, diz-se, aos impostos, ao Estado empregador, um avanço reformista de alimentação da lógica ou de lei e rivalidade¹⁵ de “uns contra os outros” (Hood, 1995), com o acrescento das “funções” do Estado medido no crescente número de processos dessa possível artificial e automática conflitualidade ou judicialização da sociedade, e a obliteração de naturais funções da AdP, ao Estado da governação.

Como se aquela nova reorientação fatal também fosse ela uma “necessidade da sociedade que o Estado tem ou que só o Estado pode suprir”. Essa, ou a dos orçamentos incrementalistas ou, segundo Niskanen, um Estado motivado pelo comportamento dos burocratas. Ou, por outro lado, se ontem corporativismo, hoje grupos de interesse e outras agremiações, passando pelos custos da Democracia como se a política não fosse a sociedade, e, ela, não somente está no centro nem tão pouco se reduz à *politics* partidária ou legislativa, ou, ainda, por recurso a outras incompletas e simplórias explicações para um assunto tão complexo, como o é a questão “Estado”, AdP, mas, entretanto, sem uma regionalização, nem passagem de competências nem organização, etc., já o mesmo sofreu uma subterrânea reconfiguração sendo já o mesmo, pelos parâmetros de avaliação em uso e mantidos ainda como actuais e preponderantes, um moderno Estado das transferências (Corona e Díaz, 1994, e Mourão, 2006).

Aí parece já ter existido uma reforma do *Estado* ou, a mesma, estará em vias de mais desenvolvimentos.

Conclusões

A Reforma do Estado ou da Administração pública, passada a análise entre *politics* e *policy*, é uma política pública como é a da educação, os investimentos PIDDAC ou a da defesa nacional. Muda é o objecto. Assim, no quadro de resultados obtidos das reformas operadas sobre a AdP, cinco grupos de conclusões podem ser tomadas.

Primeira, a literatura sobre *politics*, e em particular no seu aspecto institucional, abunda, nomeadamente em Portugal. Essa, tal como é volumosa a literatura das (re)privatizações e, esta, até, com poder de transferência de actos aí praticados como se fossem exercícios da realidade. Por exemplo, por desintervenção do Estado no capital de alguma empresa, não passa o mesmo à categoria de não sócio nessa empresa(s), mas passa o mesmo a ser liberal!. Historicamente, nesse particular, o Estado/Rei ou o soberano no seu privilégio de legitimidade, de fazer ou não fazer, cumprir ou não cumprir, “não possuía posição nas “empresas”” porque, entre possíveis maquiavelices possíveis, não precisava: já tinha as grandes empresas, os monopólios, e, assim, o liberal mais se prendia com outros *tópicos da época* (conhecimento, arbitrariedade, política e religião, e, também, a riqueza ou produção das suas respectivas nações).

Ora, nas políticas de reforma da AdP, com excepção da de 1928-1935, não se tem feito intervir nem se tem gerido *velhos* conceitos, como o da utilidade pública ou o do poder, liderança ou mecanismos e rotinas de selecção. A gestão sobre objectivos que, se por

¹⁵ Muita legislação vai no sentido de estabelecer critérios deontológicos e valores de acção incompatíveis com essa ordem. Porém, como se institui e como muita outra legislação quer apontar, uma nova cultura de serviço e parceria num espaço do psicologismo e de aberto conflito? Politicamente, vemos, é um assunto bem complicado e, em termos de gestão, um assunto sem solução positiva de resolução.

um lado, não é a Gestão, por outro, como se mostrou, também não serve finalidades dessa ordem ou natureza (Martins, 2005 e 2007), nem aquela literatura jurídico/político-institucionalista, a não ser em relato histórico, elucida esses pilares.

Assim, dos resultados do presente trabalho ressalta também que esses assuntos são determinantes à reconfiguração que a AdP necessita num novo posicionamento de serviço ao cidadão e parceira da sociedade, a vida em sociedade.

Segunda, uma redução de défices orçamentais pode ocorrer por muitas vias, e, como se demonstrou, instrumentalmente não há vias privilegiadas para regimes políticos ou circunstâncias, mas a uma reforma da administração, pública ou não, não basta proclamá-la, legislá-la, nem algum instrumento em particular.

No sentido de Martins (2007), torna-se imperioso um Ministério da Administração Pública em Portugal. O “poder” não se exerce no vácuo dos electrões ou no de alguma explicação redutora, mas no espaço que as pessoas ocupam, sobre pena de por sociedade deixar de se entender o que se tem entendido até ao presente: com ou sem o enriquecimento da memória ou do projecto de futuro comum, são pessoas.

Terceira, até por razões dos motivos que têm sido apontados para as reformas da AdP ou dos objectivos que se pretende nela incutir, orçamento ou *cultura*, como se esses dois termos estivessem tão junto quanto isso e a capacidade e oportunidades não fossem de ser mais aprofundados, assim, a discussão à volta das reformas na época da Democracia portuguesa mais tem sido especulativa do que real, não obstante dos efeitos não indemnizados sobre as pessoas, sociedade. Aí, o acervo do conhecimento utilizado, finanças públicas e o objectivo de política económica/contabilística do Governo, igualmente não tem facilitado a mudança.

O processo de mudança, que não é igual a programação, impõe-se observado numa política que se *queira* de transformação e que seja de operar. Um teatro de rua não é igual ao teatro.

Se a representação da mudança ou a da transformação constitui o grande tópico das agendas da governação, nas necessidades da sociedade que o Estado tenha de suprir, enquanto organização que é inserida na mesma, é onde está o espaço de actuação dessa organização, de contrário, cedo ou tarde envolverá consequentes retornos (financeiros ou não). Pois, e sob pena de mera retórica da mudança, nunca uma aliança de ouro é ou foi necessariamente significado de amor (Christensen y Askegaard, 2001).

É também por isso que a mudança de suporte, como pode ocorrer com o Simplex ou o choque tecnológico, à parte questão de custos ou pós-modernidade, não muda a natureza ou processo/trabalho. O processo, a necessidade, continua o mesmo independentemente se por papel ou electrões/*byte*, *e-government*. A deslocação, sendo custo ou, o seu tempo, eventualmente, facilidade do processo, não é o processo. A função da técnica ou tecnologia pode manifestar-se, e, assinala-se, que importa sempre deter, mas a função do Estado ou a natureza da coisa, que é o que importa à AdP, continua a mesma com ou sem o Choque. Nenhuma nova concepção, modelo, emergiu e, então, o confronto custo-benefício está por realizar. Os do passado são conhecidos. Por outro lado, já poderá ser uma vantagem quando por eliminação de desnecessidades de causa e não por *facilidades*.

Num estrito posicionamento tecnológico, que não é de toda a função do Estado, manifesta-se incoerência quando por esse *driver*, como é o caso de Portugal, gasta-se em “tecnologia” e está-se bem colocado nesse *ranking* mas, afinal, utiliza-se pouco a NET ou não se tem produção significativa em I&D e conhecimento.

Quarta, parece claro que o motivo do pessoal e sobre o qual tem sido operadas as grandes reformas da administração pública, pelos próprios ortodoxos documentos para a formulação da política pública, os mesmos evidenciam precisamente que o Estado já avançou para a transferência, e não a produção, faltando, todavia, e nomeadamente, um competente ou actualizado plano de níveis de governação nacional.

Ainda aqui, “plano”, o mesmo não é medido nem é igual a programação ou a algum cronograma ou estabelecimento de responsáveis ou alguma estrutura coordenadora, inscrição em leis de competência nem é igual ao respectivo cheque contrapartida.

Quinta, nesta linha de resultados, e por reforma pode a mesma ser muita coisa para todos e nada para a sociedade, nada invalidando até que não se pretende compatibilizar o incompatível, que não seja incongruente e *contra natura*, mas, a Administração Pública requer uma reforma planeada que incida sobre ela própria como efeito e não como causa para efeitos orçamentais.

A Administração Pública, sociedade, requer a passagem do juguete ao jogo com lógica e sustentado nos avanços da teoria da organização e da direcção estratégica, Gestão, razão pela qual não se pode concluir a não ser por ousadia que o Estado ou a sua figura visível AdP se tenha ou tenha sido transformado com a Democracia.

Bibliografia

- Aresta, Eugénio, [1962], *Lógica-Moral-Metafísica, Teoria do Conhecimento*, 2ª Parte, Edições Marânus, Porto.
- Afonso, A. Martins, [s.d.], *Princípios Fundamentais de Organização Política e Administrativa da Nação*, Editores Papelaria Fernandes, Lisboa.
- Andreasen, Alan R., [1997], From Ghetto Marketing to Social Marketing: Bring Social Relevance to Mainstream Marketing, *Journal of Public Policy & Marketing*, Volume 16, Number 1, Spring 1997, pp. 129-131.
- Baker, Michael J. y Balmer, Jonh M. T., [1997], Visual Identity: Trappings or Substance?, *European Journal of Marketing*, Volume 31, Number 5/6, pp. 366-382.
- Corona, Juan F., e Díaz, Amelia, [1994], *Teoría Básica de Hacienda Pública*, Editorial Arien, S.A., Barcelona.
- Christensen, Lars Thøger y Askegaard, Søren, [2001], Corporate Identity and Corporate Image Revisited - A Semiotic Perspective, *European Journal of Marketing*, Volume 35, Issue 3/4, pp. 292-315.
- Deming, W. Edwards, [1982], *Calidad, Productividad y Competitividad. La Salida de la Crisis*, Ediciones Díaz de Santos, S.A., 1989.
- Drucker, Peter F., [1955], *Prática da Administração de Empresas*, 1981, Enio Matheus Guazzelli & Cia. Ltda., São Paulo.
- [1964], *Managing for Results. Economic Tasks and Risk-Taking Decisions*, 1993, Harper Business, New York.
- [2006], *The Effective Executive*, 1967, HarperCollins Publishers, New York.
- EL-Namaki, M.S.S., [1992], Creating a Corporate Vision, *Long Range Planning*, Vol. 25, December 1992, No. 6, pp. 25 - 29.
- Fayol, Henri, [1916], *Administration Industrielle et Générale*, 1970, Dunod, Paris.
- Fortes, Manuel de Azevedo, [1744], *Lógica Racional*, 2002, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, Lisboa.

- Gluck, Frederick W; Kaufman, Stephen P. e Walleck, A. Steven, [1980], Strategic Management for Competitive Advantage, *Harvard Business Review*, July - August 1980, pp. 154 - 161.
- Gomà, Ricard e Subirats, Joan, [1998], *Políticas Públicas en España. Contenidos, Redes de Actores y Niveles de Gobierno*, Coords., Editorial Ariel, S.A., Barcelona.
- Hax, Arnoldo C. e Majluf, Nicolas S., [1984], The Corporate Strategic Planning Process, *Interfaces*, Vol. 14: 1, January - February 1984, pp. 47 - 60.
- Hampton, David R., [1986], *Management*, Third Edition, McGraw-Hill International Editions.
- Heidegger, Martin, [1923], *Ontología, Hermenéutica de la Facticidad*, Alianza Editorial, S.A., 1999, Madrid.
- Hood, Christoher, [1995], The New Public Management in the 1980s: Variations on a Theme, *Accounting, Organizations and Society*, Vol. 20, N° 2/3, pp. 93-109.
- Ishikawa, K., [1985], *Qué es el Control Total da Calidad?*, Parramón Ediciones, S.A., 1994, Barcelona.
- Kume, Hitoshi, [1985], *Statistical Methods for Quality Improvement*, AOTS Chosakai, Ltd., Tokyo.
- Lamb, Jr., Charles W., [1987], Public Sector Marketing is Different, *Business Horizons*, July-August, pp. 56-60.
- Marques, Alfredo, [1988], *Política Económica e Desenvolvimento em Portugal (1926-1959)*, Livros Horizonte, Lisboa.
- Martins, José M.A., [2007], O Estado e a Gestão da Administração Pública, I Conferência Internacional "O Estado e a Gestão da Administração Pública", STE, 25-26/Outubro/2007, Lisboa, <http://www.ste.pt/seminarios/2007/ci2007.html>.
- Actividade, Estrutura e Funcionamento da Direcção-Geral das Alfândegas, 1911-1993, [1997], Universidade de Huelva, Espanha, 2006. Distribuição DGAIEC, Lisboa.
- [2005], *Gestión de la Política Pública de Imagen- La imagen de Portugal*. Tese de Doutoramento, Universidade de Huelva.
- [2001], Programação da Actividade: Produção, Trabalho e Estatísticas, *VII Congreso Internacional del CLAD, "Reforma del Estado y de la Administración Pública"*, 8 a 11 de Outubro 2002, Lisboa, <http://www.clad.org.ve/boletin/boletin001.html>.
- Mintzberg, Henry, [1979], *Estrutura e Dinâmica das Organizações*, 1995, 1ª Edição, Publicações Dom Quixote, Lisboa.
- Mourão, Paulo J. R., [2006], *Determinantes da Despesa Pública em Portugal. Uma Avaliação Econométrica.*, Edições Caixotim, Porto.
- OCDE, [2004], Enhancing Fiscal Policy Design, Economics Newsletter, Economics Department, June 2004, Issue 2.
- Pearce II, Jonh A. y Robinson, JR, Richard B., [1982], *Strategic Management. Formulation, Implementation, and Control*, 1994, Fifth Editon, Irwin, Austrália.
- Poister, Theodore H. y Streib, Gregory D., [1999], Strategic Management in the Public Sector. Concepts, Models, and Processes, *Public Productivity & Management Review*, Volume 22, Number 3, March, pp. 308-325.
- Popper, Karl, [1996], *A Racionalidade das Revoluções Científicas*, in O Mito do Contexto. Em Defesa da Ciência e da Racionalidade, Org. M.A. Notturmo, pp. 19-55, 1999, Edições 70, Lisboa.
- Ricoeur, Paul, [1976], *Teoria da Interpretação*, 1996, Edições 70, Lda., Lisboa.
- Robbins, Stephen P., [1989], *Organizational Behavior. Concepts, Controversies, and Applications*, Prentice - Hall International Editions, Fourth Edition.
- Robles, António Jr., [1994], *Custos da Qualidade. Uma Estratégia para a Competição Global*, Editora Atlas, S.A.
- Thagard, Paul, [1998], *Mente: Introdução à Ciência Cognitiva*, Artmed, Porto Alegre.
- Taylor, Frederick W., [1911], *Princípios de Administração Científica*, 1971, 8ª Edição, 1990, Editora Atlas, S.A., São Paulo.
- Thévenet, Maurice, [1986], *Cultura de Empresa. Auditoria e Mudança*, Monitor-projectos de Edições, Lda., 1989, 1º Edição, Lisboa.
- Vital Lobo, Garcia, [s.d.], *Proyectos de Reforma/Modernización en la Administración General del Estado: Desde la Transición Hasta la Actualidade*, INAP, Madrid.
- Weber, Max, *Strukturen der Gewalt*, Tradução de Rufino Arar, *Estruturas de Poder*, 1977, Editorial La Pléyade, Buenos Aires.