

# Continuidade e Mudança nas Políticas Públicas em Portugal

(1976-2020)

António F. Tavares

Patrícia Silva

Pedro Camões

Como mudam as políticas públicas em Portugal e porquê?

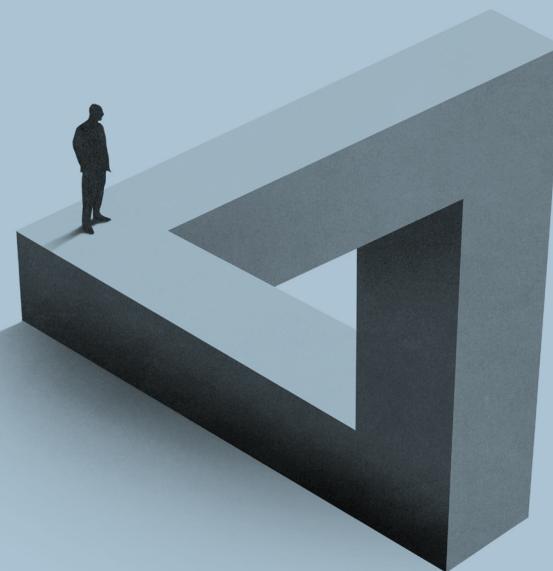
Em Portugal, a percepção de descontinuidade nas políticas públicas parece enraizada. Moldada pelos media e amplificada pela opinião pública, esta é uma preocupação expressa por governantes.

É possível medir a continuidade e mudança nas políticas públicas.

Os orçamentos, as reorganizações dos organismos públicos e as nomeações de dirigentes são indicadores das prioridades políticas dos governos.

Este estudo analisa a evolução destes indicadores ao longo de 45 anos de governação (1976-2020), identifica os padrões de continuidade e mudança, e explora os fatores que os explicam.

Ao contrário da ideia dominante, a estabilidade das políticas em Portugal é considerável. As mudanças intensas estão associadas a crises económicas, momentos-chave da integração europeia ou alterações governamentais.





# Continuidade e Mudança nas Políticas Públicas em Portugal

(1976-2020)

António F. Tavares

Patrícia Silva

Pedro Camões

Largo Monterroio Mascarenhas, n.º 1, 7.º piso  
1099-081 Lisboa  
ffms@ffms.pt

Diretor de publicações: António Araújo  
Coordenador da equipa de estudos: Carlos Jalali  
Título: Continuidade e Mudança nas Políticas Públicas em Portugal  
Autores: António F. Tavares, Patrícia Silva e Pedro Camões  
Revisão de texto: Sara Nogueira  
Design: Inês Sena  
Paginação: Guidesign  
Impressão: Guide Artes Gráficas

© Fundação Francisco Manuel dos Santos e António F. Tavares,  
Patrícia Silva e Pedro Camões  
Junho de 2025

ISBN: 978-989-9243-52-1  
Depósito Legal n.º 548 172/25

As opiniões expressas nesta publicação são da responsabilidade dos seus autores e não são imputáveis à Fundação Francisco Manuel dos Santos nem às instituições em que estão filiados. A permissão para reproduzir todo ou parte do conteúdo deve ser solicitada aos autores e à editora.

# Índice

## Sumário Executivo 5

### Capítulo 1

#### Introdução 11

### Capítulo 2

#### Referencial Teórico e Quadro Conceptual 19

##### 2.1. Introdução 19

##### 2.2. Teoria do Equilíbrio Pontuado 20

##### 2.3. Modelos de Delegação 23

##### 2.4. Sinalizar mudanças de políticas: as três ferramentas institucionais 26

##### 2.5. Ilustrar o funcionamento das ferramentas institucionais: as agências executivas de regulação como estudos de caso 41

### Capítulo 3

#### Abordagem empírica e hipóteses de investigação 45

##### 3.1. Introdução 45

##### 3.2. Hipóteses de investigação 45

##### 3.3. Opções metodológicas 50

### Capítulo 4

#### Mudança e continuidade nas organizações da máquina administrativa 65

##### 4.1. Introdução 65

##### 4.2. A continuidade nas organizações da administração pública 65

##### 4.3. A mudança nas organizações da administração pública 71

### Capítulo 5

#### As Dinâmicas dos Orçamentos das Organizações Públicas 81

##### 5.1. Introdução 81

##### 5.2. A continuidade dos orçamentos das organizações públicas 81

##### 5.3. Comparação por tipos institucionais 82

##### 5.4. Comparação por áreas de política pública 84

##### 5.5. Determinantes dos padrões de estabilidade e mudança 86

## Capítulo 6

### A mudança e continuidade no topo da administração pública 91

6.1. Introdução 91

6.2. Nomeações como ferramenta que sinaliza mudança ou continuidade de políticas públicas 91

6.3. Como explicar estes padrões? 100

## Capítulo 7

### A mudança e continuidade das políticas públicas: uma visão global 107

7.1. Introdução 107

7.2. Evolução do uso das ferramentas institucionais 107

7.3. *Continuum* de estabilidade e mudança 110

7.4. As grandes mudanças 111

7.5. Determinantes da mudança global 113

7.6. Síntese da análise global: continuidade e mudança nas políticas públicas 116

## Capítulo 8

### Agências Executivas de Regulação 119

8.1. Introdução 119

8.2. Estudos de Caso: critérios de seleção e metodologia de recolha e análise de dados 122

8.3. Descrição dos Casos 124

8.4. Padrões de estabilidade e mudança nas inspeções-gerais 142

8.5. Discussão dos Casos 164

## Capítulo 9

### Conclusões e Recomendações 169

9.1. Conclusões Principais 169

9.2. Implicações para as Políticas Públicas 174

### Referências bibliográficas 181

### Anexos 202

### Notas 231

### Autores 239

# Sumário Executivo

## Enquadramento, motivação do estudo e objetivos

Em Portugal, persiste uma narrativa dominante de descontinuidade nas políticas públicas, amplamente difundida pela comunicação social e enraizada na opinião pública. Esta perceção alimenta uma crescente desconfiança nas instituições governamentais, independentemente das reformas implementadas. No entanto, até hoje, esta perspetiva tem-se baseado em observações pessoais e não sistemáticas, carecendo de um exame empírico aprofundado que permita identificar e compreender os verdadeiros padrões de continuidade e mudança na formulação de políticas públicas. Um fator crucial para entender essas variações é o papel da administração pública, que, apesar de desempenhar uma função essencial na qualidade da governação, muitas vezes é marginalizado nos processos de formulação de políticas.

Embora o tema seja crucial para a avaliação da capacidade de governação em Portugal, existe uma clara falta de investigação que examine o papel da administração pública na mudança e continuidade de políticas. Este projeto tem como objetivo preencher essa lacuna, realizando uma análise empírica dos padrões de estabilidade e mudança nas três ferramentas institucionais utilizadas para garantir que a máquina administrativa do Estado se alinha com as prioridades e preferências governamentais: as alocações orçamentais, as nomeações de altos cargos dirigentes e as reorganizações de entidades da administração. Mudanças nestas ferramentas tendem a sinalizar momentos de mudança nas políticas públicas.

## Questão de investigação e hipóteses

O estudo procura responder à questão fundamental sobre os padrões de continuidade e mudança nas políticas públicas em Portugal no período democrático (1976-2020). Para tal, oferece uma análise individual e agregada de três ferramentas que sinalizam mudanças nas políticas públicas. Além disso, ilustra-se o funcionamento destas ferramentas institucionais, através de quatro estudos de caso.

De uma forma global, os resultados sugerem que a ideologia dos partidos no governo pode ser um fator determinante na forma como essas mudanças se concretizam. Com efeito, os governos liderados por partidos de direita tendem a focar-se em fusões e extinções de entidades, especialmente em períodos de crise económica, ao passo que os governos de esquerda priorizam a criação de novas entidades e mantêm uma maior continuidade em contextos de estabilidade económica. A alternância partidária completa no governo e o apoio maioritário no parlamento tendem a surgir associados a mudanças mais frequentes e significativas, enquanto os governos minoritários demonstram uma maior tendência para a estabilidade nas estruturas da administração pública. Além disso, as crises económicas parecem desempenhar um papel relevante nas variações orçamentais, com governos de direita e maiorias parlamentares a promoverem alterações mais intensas. As nomeações para cargos dirigentes refletem claramente a alternância partidária e as preferências ideológicas, com um predomínio do recrutamento de dirigentes provenientes da administração pública, sobretudo nas áreas técnicas. O estudo conclui

que, apesar de algumas mudanças pontuais, as políticas públicas em Portugal têm demonstrado um padrão de estabilidade, com mudanças substanciais a ocorrerem principalmente em períodos de crise. As secções que se seguem detalham estas conclusões.

### Metodologia, abordagem e recolha de informação

A investigação analisa três ferramentas institucionais fundamentais: reorganizações administrativas, variações orçamentais e nomeações para cargos dirigentes. Define-se a mudança como «minimalista» quando apenas uma ferramenta é alterada, o que pode representar um ajuste superficial (*window dressing*). Para minimizar esse risco, o projeto adota uma definição de mudança «moderada», que requer alterações em, pelo menos, duas ferramentas simultaneamente. Mudanças nas três ferramentas em simultâneo indicam uma reorientação «maximalista». A continuidade, por outro lado, envolve a ausência de reorganizações, nomeações com perfis semelhantes e incrementalismo orçamental. Este modelo permite uma distinção clara e fundamentada entre mudança real e aparente.

A metodologia combina análise quantitativa de bases de dados extensivas sobre estas três dimensões com estudos de caso qualitativos de quatro inspeções-gerais. Foram analisadas 3320 entidades da administração pública, recolhidos dados orçamentais de 45 anos e examinadas todas as nomeações para cargos dirigentes desde 1986.

### A ideologia explica o recurso às mudanças nas organizações

A ideologia dos partidos no governo emerge como um fator preditivo relevante nas estratégias de reorganização das entidades da administração pública. Os governos com partidos de direita tendem a focar-se em fusões e extinções de entidades, especialmente em períodos de crise, enquanto os governos de esquerda priorizam a criação de novas entidades. As crises económicas e momentos críticos a nível europeu obrigam os diferentes governos a ajustarem políticas públicas para fazer face a pressões internas e externas, e fazem-no através das mudanças nas organizações.

Em contextos de estabilidade ou crescimento económico, os governos de esquerda demonstram uma maior propensão para manter a continuidade das organizações. Por outro lado, em cenários de crise económica, os governos de direita mostram uma tendência para a estabilidade organizacional, embora essa relação não seja sempre clara, o que confirma apenas parcialmente a hipótese sobre o efeito da ideologia na estabilidade das organizações.

O apoio maioritário no parlamento está associado a um aumento nas fusões e na criação de novas entidades. A necessidade de negociar e assegurar o apoio de múltiplos atores políticos, característica de governos minoritários e de coligação, pode realmente restringir a capacidade de promover mudanças organizacionais significativas, refletindo um equilíbrio delicado entre a governabilidade e o compromisso político.

Governos monopartidários lideram a criação de novas entidades, tendo maior liberdade para moldar a administração pública conforme as

suas prioridades, sem as restrições típicas de coligações. Em contraste, governos de coligação tendem a optar pela desagregação de entidades, o que gera mais cargos de nomeação a serem distribuídos entre os partidos coligados. Essa prática fortalece a influência dos partidos, permitindo flexibilidade na alocação de recursos e demonstrando disposição para reformar e inovar. Assim, a desagregação pode refletir uma tentativa de maximizar a eficácia das políticas públicas, garantindo que todos os membros da coligação se sintam representados no processo decisório.

Em suma, as reorganizações administrativas revelam padrões distintos conforme a ideologia dos governos: os de direita tendem a concentrar-se em fusões e extinções, enquanto os de esquerda apostam mais na criação de novas entidades. A estabilidade das organizações aumentou significativamente desde o início do século XXI, com 75 % das entidades a demonstrarem padrões de estabilidade na última década analisada, contrastando com apenas 47 % no final do século XX.

A alternância partidária no governo está associada a um aumento significativo na frequência e extensão das mudanças. Em contraste, a estabilidade aumenta com a duração do governo, independentemente da ideologia, com uma tendência um pouco mais forte nos governos de esquerda. A estabilidade tende a ser mais clara em governos minoritários, que apresentam menor propensão a mudanças.

### **As crises e os ciclos políticos: a coreografia das dotações orçamentais**

As variações orçamentais seguem um padrão de «equilíbrio pontuado», alternando longos períodos de estabilidade e incrementalismo com momentos de mudanças abruptas. Os governos de direita e com apoio

maioritário no parlamento surgem associados a maiores mudanças orçamentais. Os institutos públicos demonstram maior suscetibilidade a alterações do que as entidades da administração direta do estado.

A análise de 44 anos e 315 entidades da administração central permitiu demonstrar que as crises económicas e mudanças de ciclo político estão associadas a alterações orçamentais frequentes, com amplitudes semelhantes em variações positivas e negativas. Os Ministérios da Saúde e da Administração Interna tendem a apresentar menor volatilidade orçamental, enquanto o Ministério das Obras Públicas é mais suscetível a alterações.

Governos com apoio maioritário no parlamento tendem a implementar mudanças orçamentais mais extremas, embora não se identifiquem diferenças estatisticamente significativas quando comparados com os governos com apoio minoritário. Independentemente do tipo de governo, as variações orçamentais tendem a diminuir à medida que a duração dos executivos aumenta.

### **Novos governos, novos dirigentes**

As nomeações para cargos dirigentes refletem fortemente as dinâmicas de alternância partidária, com 64 % das nomeações a ocorrerem em contextos de alternância completa. Os governos de direita favorecem nomeações nas direções-gerais, enquanto os de esquerda distribuem cargos mais amplamente pelos institutos públicos. O recrutamento interno, isto é, o recrutamento de indivíduos com experiência na administração pública, predomina, especialmente em áreas técnicas e sociais. As nomeações para cargos de direção na administração pública refletem claramente as dinâmicas de alternância partidária e as preferências

ideológicas dos governos. Observou-se que a alternância partidária completa tende a aumentar o volume de nomeações, especialmente nos institutos públicos, sugerindo que mudanças de partido no governo tendem a gerar mudanças em termos das estruturas dirigentes das entidades que operam fora do alcance direto do governo e com maior autonomia administrativa e financeira. As estratégias de recrutamento são, em larga medida, internas, para assegurar a responsividade e o conhecimento técnico na liderança das organizações, com uma maior ênfase no recrutamento externo para a administração indireta.

### **Orquestrar as mudanças através da interação das ferramentas institucionais**

O estudo revela que as políticas públicas em Portugal são mais estáveis do que geralmente se assume, com mudanças maximalistas (alterações simultâneas nas três ferramentas) a ocorrerem em apenas 0,3 % dos casos. O recurso às três ferramentas institucionais varia ao longo do tempo, com períodos de intensa atividade que refletem uma alternância na ênfase de cada uma delas. Durante momentos de maior estabilidade governativa, especialmente após 1985, observa-se uma utilização alternada das três ferramentas. Mudanças substanciais, que envolvam a alteração simultânea de, pelo menos, duas ferramentas, são raras e tendem a ocorrer em períodos específicos, particularmente entre 2005 e 2015, sob os governos liderados por José Sócrates e Pedro Passos Coelho. Essas mudanças significativas geralmente incluem fusões de organizações e cortes orçamentais expressivos, indicando uma expressiva reorientação nas políticas públicas.

O estudo revela um panorama complexo da administração pública em Portugal, caracterizado por variações significativas na estabilidade e

mudança ao longo do período democrático. A influência de fatores políticos, económicos e ideológicos é evidente, demonstrando um padrão de continuidade nas estruturas administrativas, especialmente desde a primeira década do século XXI. As mudanças estruturais tendem a ocorrer em contextos de crises económicas, sugerindo que estas podem catalisar reformas significativas.

### **Conclusões dos estudos de caso**

A análise das quatro inspeções-gerais demonstra que as reorganizações, embora pouco frequentes, afetam o desempenho das atividades destas entidades. Com efeito, os dados relativos às mudanças nas estruturas de direção das entidades em causa parecem influenciar a estabilidade e os resultados das inspeções, refletindo mudanças na atividade de regulação. Além disso, as variações nas dotações orçamentais parecem influenciar o desempenho das inspeções-gerais, sublinhando a importância dos recursos financeiros para a eficácia da regulação.

### **Implicações dos resultados**

Os resultados desafiam a narrativa dominante de instabilidade constante nas políticas públicas portuguesas. Os resultados deste estudo destacam a importância de uma abordagem coordenada e estratégica na utilização de ferramentas institucionais para a formulação e implementação de políticas públicas em Portugal. A sofisticação crescente observada na aplicação dessas ferramentas demonstra o potencial de adaptação e aprendizagem institucional, mas sublinha também a necessidade de reformas contínuas para mitigar os desafios persistentes de volatilidade, instabilidade e falta de transparência. Estas lições são particularmente relevantes num contexto de crescente complexidade

e desafios globais, exigindo que os decisores políticos equilibrem a necessidade de mudanças ágeis com a preservação de princípios fundamentais de governança democrática e eficácia administrativa.

A configuração atual do sistema político português, caracterizada por uma complexa interação entre diferentes níveis de governo e múltiplas tutelas ministeriais, pode estar a contribuir para uma maior fricção institucional e, conseqüentemente, para mudanças menos frequentes, mas mais abruptas, quando ocorrem. Este padrão sugere a necessidade de repensar os mecanismos de coordenação interministerial.

Os resultados sugerem também que a percepção pública de instabilidade pode estar mais relacionada com a comunicação das políticas do que com mudanças efetivas nas mesmas. Esta disparidade entre percepção e realidade tem implicações importantes para a confiança dos cidadãos nas instituições e para a legitimidade das políticas públicas.

### Recomendações

Recomenda-se maior atenção à preservação da memória institucional durante processos de reorganização, especialmente em áreas técnicas ou mais sensíveis. Sugere-se o desenvolvimento de mecanismos de coordenação mais eficazes entre diferentes tutelas ministeriais e a implementação de sistemas de monitorização contínua das mudanças nas políticas públicas. É crucial equilibrar a necessidade de adaptação às novas realidades com a manutenção da estabilidade institucional necessária para a eficaz implementação das políticas públicas.

Recomenda-se a criação de um sistema de avaliação *ex-ante* do impacto das reorganizações administrativas, que considere não apenas os potenciais ganhos de eficiência, mas também os custos associados à

perda de memória institucional e à disrupção dos serviços. Este sistema deve incluir períodos de transição adequados e mecanismos de preservação do conhecimento institucional.

Propõe-se um sistema dual de monitorização das nomeações em regime de substituição, através da criação de um Observatório das Nomeações Públicas e de um mecanismo de avaliação prévia. O Observatório, integrado na CReSAP, mas com autonomia funcional, seria responsável por manter uma base de dados atualizada de todas as nomeações, sendo possível identificar os casos de nomeação em regime de substituição. Para além deste mecanismo de transparência, esta entidade poderia ficar incumbida da identificação de situações como o uso excessivo do regime de substituição ou o incumprimento de prazos legais, sendo comunicados diretamente ao ministro da tutela, de forma a reforçar a supervisão, a transparência e a prestação de contas no âmbito das nomeações de cargos dirigentes.

Complementarmente, seria implementado um sistema de avaliação prévia obrigatória, por um painel técnico independente, para nomeações que ultrapassem 90 dias, cujo parecer vinculativo determinaria a continuidade da nomeação. Este sistema dual permitiria maior transparência e responsabilização no uso do regime de substituição, sem comprometer a sua agilidade, quando necessária.

Propõe-se o desenvolvimento de uma estratégia de comunicação pública mais eficaz sobre as mudanças nas políticas públicas, que permita aos cidadãos compreender melhor a distinção entre alterações cosméticas e mudanças substantivas. Esta estratégia deve incluir a publicação regular de indicadores de continuidade e mudança nas políticas públicas.



# Capítulo 1

## Introdução

Em Portugal, a perceção de descontinuidade nas políticas públicas está profundamente enraizada. Esta narrativa não é apenas moldada pela comunicação social e amplificada pela opinião pública, trata-se de uma preocupação pontualmente reportada por detentores de cargos políticos. Basta que se recorde o retrato do governo e da administração traçado no ensaio do secretário-geral da Presidência do Conselho de Ministros (2002-2016), publicado pela Fundação Francisco Manuel dos Santos<sup>1</sup>. Esta narrativa de instabilidade alimenta uma crescente desconfiança nas instituições governamentais, independentemente das reformas ou iniciativas implementadas.

As causas destas perceções podem ser múltiplas e algumas foram já exploradas na literatura científica internacional, incluindo a descoor- denação entre as diversas agências governamentais (Bouckaert, Peters e Verhoest, 2010), a comunicação inadequada, a falta de transparência sobre os objetivos das políticas (Grimmelikhuisen e Meijer, 2014) ou a instabilidade económica e política. Independentemente das causas, a verdade é que esta perceção de instabilidade e descoordenação, que permeia o discurso político e a opinião pública, dificulta a construção de confiança nas capacidades do governo para gerir desafios e promover uma governança coesa e eficaz.

É certo que as perceções que os cidadãos constroem sobre as políticas públicas resultam de uma combinação de fatores macroe- conómicos, variáveis sociodemográficas e atitudes em relação ao governo (Aitalieva e Morelock, 2019), frequentemente amplificadas

pela comunicação social. Estas perceções, contudo, não refletem com precisão os padrões reais de mudança ou continuidade nas polí- ticas públicas e tendem a ser insuficientes para captar a intensidade com que esses processos ocorrem. Além disso, são perceções vagas e imprecisas, incapazes de distinguir variações específicas em sectores particulares, o que limita a sua capacidade de compreender as comple- xidades das transformações políticas.

A complexidade deste fenómeno torna-se mais clara quando consi- deramos as diferentes dimensões envolvidas na análise das mudanças nas políticas públicas. Falar de mudança e continuidade de políticas públicas pode referir-se à sua dimensão institucional (*polity*), que se relaciona com o sistema legal e jurídico e com a estrutura da máquina política e administrativa; a sua dimensão processual (*politics*), que envolve o processo político, caracterizado por momentos de coope- ração ou de conflito sobre a definição de objetivos e conteúdos de políticas públicas específicas; ou a sua dimensão material (*policy*), que diz respeito ao conteúdo substantivo das decisões políticas (Pinto, 2008). Assim, quando os cidadãos apontam mudanças ou refletem sobre a intermitência das políticas públicas, nem sempre conse- guem identificar com clareza a que dimensão específica se referem. A complexidade das políticas — que abrange aspetos institucionais, processuais e materiais — dificulta a identificação exata da origem dessa instabilidade, levando a conclusões que nem sempre corres- pondem à realidade das políticas efetivamente adotadas.

Então, porque nos devem preocupar estas percepções dos cidadãos? Frequentemente, essa descontinuidade é descrita como uma importante fonte de ineficiência e desperdício de recursos, que, em última análise, prejudica os investimentos e a confiança dos cidadãos na esfera política. Mais ainda: é amplamente consensual a importância destas percepções, na medida em que podem «guiar as ações dos cidadãos» (van de Walle e Bouckaert, 2007, 1135), afetar o apoio e envolvimento democrático, e minar a confiança no governo e nas instituições políticas. Este debate é relevante para a população portuguesa, particularmente quando analisado numa perspetiva comparativa. Dados internacionais, como o indicador de Eficácia Governamental (*Government Effectiveness*), demonstram que o desempenho global de Portugal se encontra abaixo da média europeia (Banco Mundial, 2021; Börnsen, 2021). Tal é visível quer quando consideramos as características institucionais da administração pública — profissionalização e imparcialidade —, quer quando analisamos a qualidade da sua governação (Silva e Jalali, 2020; Kopecký et al., 2016). Ora, tal é particularmente importante se considerarmos a existência de uma correlação positiva entre estas duas variáveis (Dahlström et al. 2012; Rothstein e Teorell, 2008). Por fim, as evidências empíricas apontam para a existência de uma forte relação de causalidade entre a eficácia governamental, entendida como a qualidade da formulação e implementação de políticas, e os níveis de apoio difuso à democracia (Magalhães, 2014).

Neste puzzle complexo em que interagem governos, cidadãos e políticas públicas, convém não esquecer a administração pública enquanto peça que desempenha um papel crucial na qualidade da governação. O que muitos observadores privilegiados têm demonstrado é que a administração pública em Portugal tende a ser marginalizada nos

processos de formulação de políticas, impedindo que atue, de forma eficaz, como um ator estabilizador das políticas públicas em diversos sectores governamentais (Rego, 2018). À partida, os diferentes governos podem socorrer-se de três ferramentas institucionais ao seu dispor para controlar a burocracia (Huber e Shipan, 2002), assegurando o seu alinhamento com as preferências e prioridades políticas dos diferentes governos: alocações orçamentais, nomeação de altos cargos dirigentes e reorganização de departamentos e entidades da administração pública. Estas ferramentas institucionais sinalizam, por isso, situações de continuidade ou alterações de prioridades nas políticas públicas.

Apesar da importância do tema para a avaliação da capacidade de governação em Portugal, há uma escassez de pesquisas que analisem o papel da administração pública na continuidade e mudança das políticas. Este projeto pretende preencher essa lacuna, avaliando empiricamente os padrões de estabilidade e mudança nas três ferramentas institucionais utilizadas para controlar a burocracia em democracias parlamentares (Huber e Shipan, 2002).

Estas perspetivas baseadas em observações pessoais e não sistemáticas sobre a estabilidade e mudança de políticas públicas carecem, no entanto, de um exame empírico aprofundado que permita identificar os padrões de continuidade e mudança na formulação de políticas públicas em Portugal e que discuta os fatores explicativos desses padrões. Em grande medida, a avaliação empírica dos padrões de continuidade e mudança das políticas em Portugal tem sido abordada de forma tímida, centrada em indicadores de mudança únicos e isolados. Além disso, a investigação necessita de abranger um período temporal suficientemente extenso, capaz de fornecer uma imagem longitudinal mais precisa de tais padrões.

Captar objetivamente estas mudanças não é, contudo, um exercício simples. Com efeito, para além da complexidade sectorial das diferentes políticas (na área da saúde, educação, fiscal, económica, etc.), convém recordar — como bem o notam Caupers, Almeida e Guibentif (2014: 29) — que as mudanças das leis, por si mesmas, não são instrumentos de mudança efetiva; representam apenas marcos legais que estabelecem diretrizes e objetivos. As mudanças podem ser captadas de diferentes formas, considerando até a etapa do processo de políticas que estamos a considerar.

Este estudo pretende contribuir para este debate. Para tal, procura descrever e explicar a continuidade e mudança nas políticas públicas em Portugal no período democrático (1976-2020). Embora se reconheça que a avaliação da mudança e continuidade de políticas públicas possa necessitar de uma abordagem empírica dedicada à análise de documentos oficiais (como, por exemplo, leis, regulamentos, políticas, programas e relatórios governamentais), este projeto apresenta e descreve a evolução de três ferramentas institucionais que permitem retirar inferências sobre estes padrões de continuidade e mudança nas políticas públicas. Tais ferramentas — nomeações, alterações orçamentais e reorganizações da administração pública — são analisadas de forma longitudinal, desde 1976, procurando explicar os seus determinantes e interações nas diferentes áreas das políticas públicas. Para além da apresentação destes padrões e da discussão relativa aos seus determinantes, o estudo apresenta a evolução de quatro estudos de caso, que ilustram de forma mais detalhada os padrões identificados.

## Em que medida estas ferramentas são úteis para identificar os padrões de (des)continuidade das políticas públicas?

Embora exista investigação considerável sobre as dinâmicas de mudança e continuidade nas políticas públicas, não existe uma abordagem dominante e geralmente aceite para medir tais dinâmicas. Com efeito, como notam Béland e Powell (2016: 130), os estudos sobre mudança e continuidade de políticas públicas podem suportar-se em enquadramentos teóricos distintos que, naturalmente, apontam para diferentes variáveis dependentes e independentes (para uma análise destas diferenças, pode ler-se o capítulo 11 de Knill e Tosun (2012)). Da mesma forma, os estudos tendem a surgir concentrados em contextos geográficos específicos e detêm-se na análise de políticas públicas específicas (considerem-se, a título de exemplo, os estudos direcionados à análise dos padrões de mudança das políticas do ensino superior, no contexto americano (Ecton e Dziesinski, 2022); a análise das políticas de moralidade, políticas ambientais e políticas sociais, em contextos de crise económica nos Estados Unidos (Fernandéz et al., 2022); ou as políticas de digitalização, no contexto alemão (Beyer et al., 2022).

Contudo, o fator que mais impede a comparabilidade da investigação existente é a diversidade na operacionalização da variável dependente. A mudança de políticas públicas tem sido estimada considerando a definição da agenda; como conteúdo dos temas em debate e, ainda, em termos dos resultados das políticas públicas. (Capano, 2009: 14). Um dos indicadores utilizados reporta-se às variações em termos de alocação de financiamento (Wildavsky e Caiden, 1988; Xiao et al., 2020; Bannink e Hoogenboom, 2007; Castles, 2009; Ecton e Dziesinski, 2022), indicador esse que é mobilizado neste estudo. Assumindo a

escassez de recursos como pressuposto essencial, os orçamentos traduzem opções políticas por certas atividades em detrimento de outras, pelo que uma análise aprofundada da evolução das alocações orçamentais permite identificar momentos de mudança, estabilidade ou contenção na atenção dos governos a cada área das políticas públicas. Embora seja uma ferramenta útil, é importante reconhecer que a sua utilização como *proxy* para medir a continuidade e a mudança nas políticas públicas não é consensual, sendo considerado por alguns estudiosos uma aproximação limitada (veja-se, entre outros, Esping-Andersen, 1990, sobre o uso deste indicador para analisar a mudança nos modelos de Estado Social).

Esta análise permite, acima de tudo, compreender em que medida as políticas públicas em Portugal durante o período democrático seguem um padrão de equilíbrio pontuado, permitindo identificar os períodos de estabilidade e a forma como estes são intercalados por momentos de mudanças abruptas e radicais. Além disso, permite explorar os ministérios mais propensos a apresentar períodos de rápidas transformações e aqueles que se apresentam mais estáveis e em que as mudanças tendem a ser mais graduais.

O estudo dos padrões de mudança e continuidade também deve abranger uma análise da relação do governo com a administração. Alguns autores argumentam que a falta de apoio político pode comprometer um processo de mudança de política (Dahlström e Holmgren, 2023). Neste contexto, as nomeações para cargos no topo da administração pública tornam-se num mecanismo estratégico para alinhar prioridades políticas e superar potenciais resistências institucionais, especialmente em cenários onde o apoio político é insuficiente para sustentar mudanças significativas. Assim, os padrões de nomeação

de altos dirigentes da administração pública são também indicadores relevantes das prioridades dos partidos em relação às políticas públicas prosseguidas. Estes padrões afetam a capacidade de resposta da burocracia e são instrumentais para sinalizar o desejo de estabilidade ou a preferência pela mudança por parte dos eleitos (Wood e Waterman, 1994; Wood e Marchbanks III, 2008).

Na mesma linha, as reorganizações de departamentos e agências governamentais existentes tendem a ser interpretadas como um sinal relevante de redireccionamento do aparelho do Estado para diferentes prioridades políticas do governo (Kleizen et al., 2018). De facto, os atores políticos tendem a ter «um estado final específico em mente quando propõem uma reforma ou reorganização» (Peters, 1992: 201). As reorganizações podem ocorrer pela eliminação, fusão ou integração de estruturas, incluindo direções gerais, inspeções gerais, institutos públicos, departamentos ou agências.

A parte final deste estudo analisa alguns estudos de caso, que nos permitem validar a utilização de três ferramentas para sinalizar mudanças de políticas públicas. O último capítulo detém-se no estudo aprofundado de quatro estudos de caso, selecionados com base no critério do grau de autonomia das entidades no desempenho das suas funções, mas abrangendo diferentes áreas de políticas públicas. Assim, embora as entidades partilhem semelhanças quanto à sua relação com a tutela, cada uma opera em contextos e áreas sectoriais distintas. Esta análise dos casos tem dois objetivos principais. Primeiro, pretende-se descrever as variações em termos de orçamentos, nomeações e reorganizações nas agências analisadas. Segundo, o estudo visa examinar de que forma essas mudanças podem influenciar o desempenho das entidades nas suas atividades inspetivas. Trata-se, assim, de uma leitura útil

para compreender como o controlo exercido pelos executivos sobre as reorganizações, os orçamentos e as nomeações pode afetar o rigor e a eficácia na implementação da regulação.

As agências executivas de regulação e supervisão, sob a alçada do poder executivo (inspeções-gerais, por exemplo), são criadas para monitorizar o cumprimento das leis e manter os compromissos políticos. A atividade dessas agências executivas tende a ser voltada para as prioridades políticas, monitorizando (na forma de auditorias e inspeções) as ações da máquina governamental e as atividades dos potenciais beneficiários ou interessados de programas e políticas públicas (Wood e Waterman, 1991; Waterman e Wood, 1993). Os relatórios (com a identificação dos problemas e recomendações para corrigi-los) e as auditorias são, portanto, também um indicador relevante de continuidade ou mudança nas políticas públicas.

Estas três ferramentas institucionais são fundamentais para a identificação de momentos de mudança e continuidade das políticas públicas em Portugal. Com base nestas ferramentas, este projeto define diferentes tipos de mudança. A primeira, que designamos de minimalista (ou canónica), implica a alteração em apenas uma das ferramentas de políticas públicas. Contudo, de forma isolada, uma nova nomeação ou uma fusão de organismos pode não constituir uma reorientação das políticas públicas num dado ministério. De facto, é frequente que estas alterações avulsas sejam consideradas uma forma de *window dressing*, i.e., alterações de fachada para reduzir o nível de conflito ou aparentar uma modificação de política pública que não corresponde à realidade.

No sentido de diminuir este risco, o projeto adota uma segunda definição de mudança, *moderada*, que considera existir uma reorientação

nas políticas públicas apenas quando se verificam mudanças em, pelo menos, duas ferramentas em simultâneo. No caso extremo de mudança nas três ferramentas institucionais (pontuação orçamental + nomeação com um novo perfil + fusão OU extinção OU desagregação OU criação OU mudança de ministério OU mudança de natureza), tal equivaleria a uma mudança maximalista nas políticas públicas. Em contraste, e por defeito, continuidade implica cumulativamente a presença de incrementalismo orçamental, a manutenção do nomeado ou nomeação com o mesmo perfil e a ausência de reorganizações. Embora não resolva todos os riscos associados à identificação de potenciais alterações de fachada (*window dressing*), acreditamos que esta solução permite minimizar esses riscos e, assim, identificar e medir os momentos de mudança e continuidade nas políticas públicas<sup>2</sup>.

Ainda que seja discutível, a conceptualização de mudança (e continuidade) que mobilizamos neste projeto tem a vantagem de: manter a dicotomia entre mudança e continuidade nos termos inicialmente propostos para este projeto; definir *a priori* e a partir da literatura, o que constitui mudança e o que representa continuidade das políticas públicas; e evitar definições *ad hoc* ou *post hoc* dos dois conceitos em função dos *inputs* ou *outputs* observados, o que poderia conduzir a um processo de viés retrospectivo (*hindsight bias*), i.e., partir da consequência para a causa e não da causa para a consequência.

O estudo considera o contexto português como relevante para a leitura dos padrões de continuidade e de mudança. O caso português é frequentemente subestimado em análises comparativas de políticas públicas e administração, o que restringe a compreensão do seu contexto e do seu desempenho em relação a outros países. Em parte, tal decorre da falta de dados abrangentes e comparáveis sobre Portugal.

Os poucos estudos existentes sobre Portugal abordam estes indicadores de forma limitada ou segmentada (veja-se o trabalho de Silva, 2020). Assim, o presente estudo visa examinar três ferramentas ao longo do período democrático, estimando como a sua articulação permite identificar momentos críticos de mudança e períodos de estabilidade.

A estabilidade e a mudança nas políticas públicas dependem, antes de mais, da própria estabilidade governativa. Ora, a primeira década de uma das democracias mais jovens da Europa Ocidental foi marcada por uma instabilidade endémica dos executivos, com os nove primeiros governos constitucionais a revelarem-se frágeis e incapazes de cumprir um mandato de quatro anos (Silveira e Silva, 2023). O mandato liderado por Cavaco Silva (1985-1987) representou um ponto de viragem quanto à composição partidária, refletindo mudanças no comportamento eleitoral e contribuindo para a consolidação democrática e integração europeia. É a partir desta altura que o Partido Social Democrata e o Partido Socialista emergem como as principais alternativas de governo, excluindo o Partido Comunista das responsabilidades governativas (Jalali, 2007). Ambos os partidos conquistaram maiorias parlamentares absolutas (1987, 1991, 2005, 2022) e relativas, o que fortaleceu a estabilidade governativa, elevando a duração média dos mandatos para 35 meses. No entanto, o padrão de concentração de votos nos dois partidos começou a mudar no século XXI, com a votação conjunta de PSD e PS a registar quebras acentuadas, ainda que tal não tenha gerado instabilidade governativa, mesmo durante a crise da Zona Euro (Pinto, 2020).

Portugal foi fortemente afetado pela crise da Zona Euro em 2007-2008, devido a fraquezas estruturais como a elevada dívida pública e um défice que atingiu mais de 11 % do PIB em 2010. Com o aumento

dos custos de financiamento, Portugal solicitou um resgate em abril de 2011 à UE, ao Banco Central Europeu e ao FMI (a Troika), o que resultou em medidas de austeridade focadas na redução da despesa pública. Nas eleições de junho de 2011, a coligação PSD e CDS-PP procurou restabelecer a credibilidade fiscal, mas, em 2015, o Partido Socialista assumiu o poder sob a liderança de António Costa (PS), que reverteu parte das medidas de austeridade, mantendo, contudo, a disciplina fiscal.

É essencial esclarecer que, no caso português, as características institucionais influenciam tanto as relações de delegação e responsabilização quanto os padrões de formação de governo, especialmente após a revisão constitucional de 1982, que transformou o sistema em premier-presidencialista (Shugart e Carey, 1992). Este modelo confere primazia ao Primeiro-Ministro e ao governo, cuja estabilidade depende da Assembleia, enquanto o Presidente, apesar do papel de supervisão e fiscalização, mantém poderes formais significativos, como o poder de veto. Apesar da ausência de estudos sobre a forma como o semi-presidencialismo afeta a administração pública e a burocracia, deve ser destacado que o regime premier-presidencial tende a equiparar-se à qualidade democrática dos regimes parlamentares (Lobo, 2017).

A evolução demográfica em Portugal tem sido marcada por significativas transformações ao longo das últimas décadas, refletindo tendências globais e europeias. Desde o final do século XX, o país tem enfrentado um envelhecimento populacional acelerado, resultado da combinação de uma baixa taxa de natalidade e do aumento da expectativa de vida. Em 2024, o Eurostat destacava Portugal como o país com o ritmo de envelhecimento mais acelerado no contexto da União Europeia<sup>3</sup> — uma tendência que se iniciou na década de 1960 (Leston-Bandeira et al,

2014). Em paralelo, Portugal não diverge da tendência de diminuição das taxas de natalidade identificada noutros países (Craveiro, 2024). Este cenário demográfico tem suscitado «novas orientações políticas» com vista a assegurar a «sustentabilidade da segurança social» e da economia (Leston-Bandeira et al, 2014: 425). Esta breve incursão sobre as dinâmicas demográficas não deve desconsiderar os fluxos migratórios. Portugal passou de um país predominantemente de emigração, há 40 anos, para um país caracterizado por dinâmicas migratórias diversas. Com o retorno de muitos cidadãos portugueses e a chegada de um número significativo de imigrantes e a emigração de jovens qualificados, a demografia do país tornou-se mais rica e complexa. Essa mudança trouxe consigo novos desafios de integração e gestão da diversidade, refletindo a evolução da legislação sobre nacionalidade e a crescente inclusão de diferentes comunidades na sociedade portuguesa (Cóis e Marques, 2018). Naturalmente, estes fatores demográficos têm potenciais implicações profundas nas políticas públicas em áreas como a saúde, a educação e o mercado de trabalho.

O que este estudo permite concluir sobre as (des)continuidades das políticas públicas em Portugal? O estudo revela um panorama complexo da administração pública portuguesa, com variações significativas na estabilidade e mudança das suas entidades ao longo do período democrático, influenciadas por fatores políticos, económicos e ideológicos. Embora se registre um padrão de continuidade nas estruturas da administração, particularmente desde a primeira década do novo milénio, as mudanças estruturais tendem a surgir em contextos de crise económica. A ideologia dos partidos no governo emerge como um fator preditivo relevante: os governos de direita tendem a concentrar os seus esforços de reorganização na extinção e desagregação

de entidades, principalmente durante períodos de crise económica; enquanto os governos de esquerda parecem apostar sobretudo na criação de novas entidades. As crises económicas e os momentos críticos europeus surgem associados a diferentes estratégias de reorganização, com as crises domésticas a gerarem frequentemente a extinção de entidades, e os momentos de integração europeia a estimularem desagregações e extinções, o que diminuiu a propensão para a criação de novas entidades.

A análise das variações orçamentais, considerando 45 anos e 315 entidades da administração central, revela padrões significativos de estabilidade e mudança. As crises económicas e as mudanças de ciclo político estão associadas a alterações orçamentais mais frequentes, com variações positivas e negativas de amplitudes semelhantes. A análise detalhada por tipo de entidade e área de política pública indica que os Ministérios da Saúde e da Administração Interna apresentam menores variações orçamentais, enquanto o Ministério das Obras Públicas exhibe maior volatilidade nas despesas de investimento. Os governos de direita e com apoio maioritário no parlamento surgem associados a maiores mudanças orçamentais, com serviços e fundos autónomos (institutos públicos) a emergirem mais suscetíveis a alterações do que as entidades da administração direta do estado.

As alterações na cúpula da administração também revelam padrões relevantes. As nomeações para cargos de direção na administração pública refletem fortemente as dinâmicas de alternância partidária e as preferências ideológicas dos governos. Observa-se que a alternância partidária completa tende a aumentar as nomeações, especialmente nos institutos públicos, evidenciando os esforços dos governos no sentido de alinhar as estruturas administrativas com as suas prioridades

políticas. Além disso, os governos de direita favorecem nomeações nas direções-gerais, enquanto os governos de esquerda distribuem cargos mais amplamente, considerando o perímetro semipúblico, na administração indireta do estado. As estratégias de recrutamento, predominantemente internas, são utilizadas para garantir a responsividade e o conhecimento técnico dos novos dirigentes, com o recrutamento externo a surgir de forma mais acentuada na administração indireta.

Este estudo permite concluir que o uso destas ferramentas varia ao longo do tempo, com picos distintos de atividade em diferentes períodos, indicando uma alternância na ênfase dada a cada uma. Períodos de maior estabilidade governativa, especialmente após 1985, mostram um padrão mais sincronizado entre as diferentes ferramentas. Verificou-se que as mudanças substanciais, que implicam alterações em pelo menos duas das ferramentas em simultâneo, são raras e concentradas em períodos específicos, particularmente entre 2005 e 2015, durante os governos de José Sócrates e Pedro Passos Coelho. As mudanças mais significativas envolvem geralmente fusões de organizações e alterações orçamentais expressivas, refletindo uma verdadeira reorientação das políticas públicas.

Os quatro estudos de caso analisados revelam também padrões interessantes. Apesar de as reorganizações serem pouco frequentes e nem sempre alinhadas com grandes reformas estatais, afetam o desempenho das entidades inspetivas, com impactos variados. As nomeações políticas também desempenham um papel crucial, influenciando a estabilidade e os resultados das inspeções e refletindo mudanças na severidade e rigor da regulação. Além disso, a variação nas dotações orçamentais tem um impacto visível e significativo no desempenho

das inspeções-gerais, evidenciando a importância dos recursos financeiros na eficácia da regulação.

Antes, contudo, de prosseguirmos para a apresentação alongada dos resultados deste projeto, a equipa do Projeto «Continuidade e Mudança de Políticas Públicas» gostaria de expressar a sua gratidão à Fundação Francisco Manuel dos Santos, pelo apoio ao longo destes anos de intensa recolha de dados. A FFMS proporcionou vários *workshops* com peritos nacionais e internacionais, que foram fundamentais para aprimorar o âmbito da investigação, os seus procedimentos metodológicos e as conclusões deste estudo. Os comentários e sugestões que recebemos ao longo do projeto contribuíram, de forma significativa, para a melhoria da análise das dinâmicas de continuidade e mudança das políticas públicas em Portugal. Estamos, por isso, gratos aos oito peritos que nos acompanharam e à equipa técnica e científica da Fundação Francisco Manuel dos Santos. Quaisquer erros e omissões são, naturalmente, da responsabilidade da equipa de coordenação. A extensa recolha de dados foi possível graças aos esforços de vários bolsеiros e investigadores. A coordenação do projeto não poderia deixar de agradecer ao André Xavier Ferreira, à Sandra Pereira, à Edna Falorca Costa, à Mariana Neca, ao Guilherme Caroco, ao Bernardo Ferreira, ao João Moniz e à Ana Filipa Novais. O seu empenho e dedicação foram fundamentais para o sucesso deste estudo.

## Capítulo 2

# Referencial Teórico e Quadro Conceptual

### 2.1. Introdução

A formulação de políticas públicas pode ser caracterizada como oscilando entre mudanças de larga escala no curto prazo e procedimentos de rotina mais estáveis no longo prazo. Exemplos de mudanças radicais na formulação de políticas públicas são abundantes, como a criação do Serviço Nacional de Saúde em 1979 ou o estabelecimento do Rendimento Mínimo Garantido em 1996. Aquilo que distingue estas políticas públicas é o seu carácter inovador aquando da sua aprovação, sem um precedente claro, que pudesse servir de modelo a imitar.

Em contraste, na maioria das vezes, as políticas públicas permanecem estáveis por muitos anos, seguindo procedimentos operacionais padronizados, apoiados num consenso entre os agentes envolvidos na implementação (Baumgartner e Jones, 2002). Um exemplo notável de tal estabilidade pode ser observado nas políticas de educação pública em diversos países desenvolvidos. Estas políticas, que incluem padrões curriculares, métodos de avaliação e requisitos de qualificação para professores, tendem a permanecer inalteradas durante longos períodos. Esta estabilidade é sustentada por um amplo consenso entre educadores, administradores, legisladores e outros *stakeholders* sobre os objetivos fundamentais da educação e os métodos eficazes para os atingir. As mudanças, quando ocorrem, tendem a ser incrementais e cuidadosamente implementadas para minimizar a perturbação do

sistema educativo estabelecido, refletindo um compromisso com a continuidade e a previsibilidade no campo da educação pública (veja-se, entre outros, o trabalho de Gold, 1999).

Um estudo sobre a mudança e continuidade das políticas públicas em Portugal tem, assim, de mobilizar um quadro teórico que permita compreender a mudança e a estabilidade enquanto elementos importantes no processo de formação e implementação das políticas públicas. Ao contrário da Teoria Incremental ou da Teoria da Escolha Racional, que se centram na explicação dos momentos de estabilidade (Carvalho, 2018), a Teoria do Equilíbrio Pontuado permite abordar as dinâmicas de definição de agenda para lidar com a estabilidade política, o incrementalismo e as mudanças abruptas, ou «pontuações», nas políticas. Esta teoria sugere que as políticas públicas, geralmente, permanecem estáveis devido a um consenso entre os atores envolvidos e à inércia institucional, mas podem sofrer mudanças rápidas e significativas quando perturbadas por eventos críticos ou mudanças no ambiente político. Assim, a Teoria do Equilíbrio Pontuado oferece um quadro teórico robusto para entender a complexidade e a dualidade entre estabilidade e mudança nas políticas públicas.

As mudanças políticas abruptas e os períodos de estabilidade são geridos através das relações de delegação. Tal como descreve a Teoria Principal-Agente, os principais delegam autoridade aos agentes para implementarem políticas públicas e tomarem decisões em seu nome, confiando que os agentes atuarão de acordo com os interesses dos principais. Durante os períodos de estabilidade, essa relação entre agentes e principais é caracterizada por elevados níveis de confiança e pela existência de procedimentos operacionais padronizados, refletindo, em larga medida, o consenso e a inércia institucional descritos pela Teoria do Equilíbrio Pontuado.

No entanto, quando ocorrem mudanças abruptas, a dinâmica principal-agente pode ser significativamente afetada. Crises ou mudanças significativas no ambiente político podem levar os principais a reavaliar e ajustar as suas relações de delegação, impondo novos mandatos, alterando as estruturas de incentivos ou aumentando a supervisão sobre os agentes. Esses ajustes são mecanismos através dos quais os principais tentam assegurar que os agentes respondem de maneira eficaz às novas realidades e desafios emergentes, refletindo a necessidade de uma resposta rápida e adaptativa, conforme descrito pela Teoria do Equilíbrio Pontuado.

É neste sentido que este capítulo se detém na explicação detalhada destas duas teorias. O quadro teórico que suporta este estudo combina a Teoria do Equilíbrio Pontuado (Punctuated Equilibrium Theory, PET) e a Teoria Principal-Agente (Principal-Agent Theory, PAT) para extrair lições sobre a continuidade e a mudança das políticas públicas em Portugal, e sobre a medida em que esses padrões se refletem nas alocações orçamentais, nomeações de altos cargos dirigentes e reorganizações dos departamentos da administração pública<sup>4</sup>.

## 2.2. Teoria do Equilíbrio Pontuado

A Teoria do Equilíbrio Pontuado traduz para a ciência política o argumento central da obra Darwiniana. Em *A Origem das Espécies*, Darwin introduziu a teoria da evolução por meio da seleção natural. O seu argumento sugere que as espécies evoluem ao longo do tempo através de pequenas variações hereditárias que oferecem vantagens ou desvantagens na sobrevivência e reprodução. As variações que melhor se adaptam ao ambiente são mais propensas a serem transmitidas às gerações seguintes, resultando numa adaptação gradual e na evolução das espécies. Assim, para Darwin, a evolução das espécies é o resultado de um processo de mudanças incrementais e cumulativas. Esta teoria viria a ser refinada à luz dos argumentos de que novas espécies podem surgir devido a revoluções pontuais, que ocorrem em períodos relativamente curtos de mudanças ambientais rápidas e intensas. Nestes períodos, podem ocorrer grandes mudanças morfológicas, a que se pode seguir um longo período de estabilidade (Eldredge e Gould, 1972).

A evolução das espécies é, assim, pautada por longos períodos de estabilidade com curtos períodos de descontinuidades (pontuações), constituindo-se o modelo de Eldredge e Gould como uma interpretação diferente e mais completa do ritmo e padrão da mudança evolutiva. Baumgartner e Jones (1991, 1993) servem-se desta metáfora para analisar a evolução das políticas públicas, tendencialmente marcadas por longos períodos de estabilidade. A estabilidade não impede pequenas variações ao longo do tempo que tendem a ocorrer de forma incremental. Pontualmente, contudo, as mudanças podem ser «acentuadas» e «explosivas», despoletadas por eventos externos (Givel, 2010: 189). Ainda que a perspetiva incrementalista permita compreender as pequenas variações, não consegue explicar os momentos de mudança

mais abruptos e os longos períodos em que não se registam mudanças (Jones e Baumgartner, 2012). Embora a discussão teórica dos diferentes modelos de análise da evolução de políticas públicas não caiba no âmbito deste projeto, é importante ressaltar que o modelo incremental parte da premissa de que, na maior parte dos casos, os decisores políticos preferem fazer pequenos ajustes, de forma gradual (incrementos) com base em decisões anteriores. Este comportamento é particularmente comum em contextos de maior previsibilidade, estabilidade económica e bom desempenho institucional (Ecton e Dziesinski, 2022: 2), em que as instituições podem operar em «piloto automático financeiro» (Jones et al., 1998: 20). As pequenas variações identificadas seriam apenas o reflexo de ajustes às variações na inflação, por exemplo, sem implicar reais alterações na forma como as entidades operam. A preferência por ajustes incrementais reflete o fato de que as mudanças radicais implicam maiores riscos, incertezas e custos.

O que explica, então, as mudanças radicais das políticas públicas? De acordo com a Teoria do Equilíbrio Pontuado, as mudanças significativas nas políticas públicas decorrem de três argumentos principais. O primeiro refere-se aos esforços «libertadores» dos empreendedores políticos, que procuram reestruturar o debate em torno de questões específicas; enquanto o segundo considera os efeitos «paralisantes» das redes de atores envolvidos no processo de formulação das políticas (Dowding et al., 2015: 16). O terceiro argumento reporta-se à racionalidade limitada dos decisores políticos (Jones e Baumgartner, 2005). Consideremos, de seguida, cada um destes argumentos.

No processo de formação da agenda política, nem todos os temas atraem a atenção dos decisores e dos atores envolvidos de maneira uniforme e contínua. Os assuntos estão desagregados em subsistemas,

que são grupos de atores (burocratas, políticos, comissões legislativas, grupos de interesses) que dominam a definição da agenda (*agenda-setting*), a formulação e a implementação de políticas públicas numa determinada área política ou sector de atividade, enquadrados num arranjo institucional que tende a reforçar tal monopólio (Fernández et al, 2022: 528). Os atores de um subsistema atuam de forma isolada em relação aos outros subsistemas — ainda que esteja demonstrado que podem existir interações e influência entre os diferentes subsistemas. Estes atores partilham a mesma visão — ou «imagem política», para usar a expressão de Baumgartner e Jones (1993) — que estrutura o modo como os responsáveis pela formação das políticas públicas pensam e discutem as alternativas (Baumgartner e Jones, 2002). Naturalmente, a imagem dominante de uma política pode ser desafiada por novas evidências ou informações. Estes desafios são, contudo, ignorados ou minimizados — até por questões de racionalidade limitada, como veremos adiante — o que permite manter o equilíbrio e gerar estabilidade em termos de políticas públicas (Beyer et al. 2022: 278).

Quando prevalece um único interesse, um subsistema é equiparado a um monopólio (*policy monopoly*), que «mantém o equilíbrio e a estabilidade dos sistemas» (Araújo e Rodrigues, 2017: 24). Os subsistemas monopolistas são, assim, caracterizados por grande resistência à mudança. Apenas uma redefinição da imagem que sustenta o subsistema, impulsionada pela introdução de novos atores ou pela ampliação do debate em decorrência de choques exógenos, poderá alterar o equilíbrio de poder e provocar um momento de pontuação na evolução da política pública em questão (True et al., 1999). Neste cenário, as mudanças são o reflexo dos esforços «libertadores» dos empreendedores.

Pontualmente, há impactos externos que conseguem desafiar os equilíbrios dos monopólios estabelecidos. As mudanças mais abruptas tendem a ser causadas por crises, guerras, mudanças económicas radicais, novas tecnologias ou mudanças e evoluções científicas (Repetto, 2006) que destabilizam o equilíbrio dos subsistemas. Basta, a título de exemplo, que se considerem as mudanças significativas nas políticas ambientais, na década de 1970, em resposta aos avanços científicos que forneceram evidências sobre os impactos da energia nuclear na saúde pública e no meio ambiente (Boushey, 2012: 130). As mudanças abruptas podem, ainda, ser estimuladas pela ação de outros agentes políticos, como presidentes, líderes de partidos políticos, grupos de interesses e a comunicação social. Estes agentes podem gerar novas dinâmicas políticas ao marcar a agenda com novas visões e, desta forma, permitir que as imagens políticas se alterem. Em tais contextos abrem-se janelas de oportunidade para que os monopólios estabelecidos possam ser desafiados ou substituídos por outros que procuram mobilizar-se para exercer pressão e influenciar reformas da sua preferência. Assim, quando os atores políticos concentram maior atenção em determinados assuntos, a probabilidade de promoverem mudanças significativas nas políticas públicas tende a aumentar (Givel, 2010).

Os empreendedores políticos podem tirar partido dos choques externos para reforçar a necessidade de mudança. As crises económicas, por exemplo, geram oportunidades para que os monopólios estabelecidos possam ser desafiados ou substituídos. Esta é a principal conclusão da investigação conduzida por Fernández-i-Marín et al. (2022). O estudo, que analisou dados de 13 países ao longo de 34 anos (1980-2013), conclui que o impacto das crises económicas nas mudanças das políticas públicas varia conforme os subsistemas de políticas. Nos subsistemas

menos afetados pelas crises, como as políticas de moralidade, as mudanças tendem a ser mais incrementais e as pontuações menos prováveis, embora possam ser mais extremas quando ocorrem.

As mudanças radicais de políticas públicas derivam, também, do nível de «fricção institucional» (Beyer et al., 2022: 279). O conceito reporta-se à diversidade de pontos de veto, que acentua o padrão de pontuações, em que as políticas públicas permanecem estáveis por longos períodos, mas são propensas a sofrer alterações drásticas em momentos pontuais. Quanto maior o número de instituições e atores envolvidos, maior a fricção institucional, o que parece gerar maiores pontuações. Baumgartner et al. (2009) comparam a distribuição das pontuações nas diferentes etapas do processo de políticas públicas. A comparação entre os Estados Unidos, Dinamarca e Bélgica revela que, à medida que se avança no ciclo de políticas públicas, os custos de ação coletiva aumentam. Enquanto na fase de agendamento estes custos são relativamente baixos, no avanço do processo de formulação e implementação de políticas (*outputs*), surgem mais barreiras institucionais e maior fricção institucional, com o envolvimento de diferentes atores que têm poder para bloquear, modificar ou atrasar decisões políticas. Assim, as mudanças políticas ocorrem de forma mais lenta, reflexo da dificuldade de obtenção de consenso entre os diferentes atores. Por isso, as políticas existentes permanecem inalteradas por mais tempo. Porém, quando as mudanças ocorrem, estas tendem a ser mais abruptas e significativas.

Estudos empíricos sobre variações orçamentais entre diferentes funções governamentais têm revelado a importância da fricção institucional como uma variável explicativa crucial para as pontuações orçamentais. Jensen (2009) analisou variações orçamentais em programas sociais, como pensões de reforma e subsídios de

desemprego, em 18 países ocidentais entre 1971 e 2002. O estudo concluiu que as políticas sociais seguem padrões de atenção consistentes com a Teoria do Equilíbrio Pontuado (TEP), alternando entre longos períodos de desinteresse e breves períodos de atenção intensa. As despesas com pensões de reforma, por exemplo, são geralmente mais incrementais, mas tornam-se ainda mais estáveis em contextos de elevada fricção institucional. Em contraste, os subsídios de desemprego, em países com maior fricção institucional, apresentam variações orçamentais menos incrementais. Breunig et al. (2009) corroboraram essa tendência ao comparar os orçamentos dos EUA e da Dinamarca, observando que as pontuações variam significativamente entre categorias de despesa, sendo menos frequentes em áreas como a educação e a saúde, e mais comuns em sectores como a agricultura e a defesa.

Embora estes argumentos tenham suportado os primeiros estudos sobre a Teoria do Equilíbrio pontuado, estudos posteriores propuseram uma explicação mais ampla, baseada na ideia de racionalidade limitada dos decisores políticos (Jones e Baumgartner, 2005; 2012). Os decisores políticos são «prisioneiros das suas limitações de atenção» (Jones e Baumgartner, 2012: 3), uma vez que não conseguem processar ou considerar todos os problemas e sinais relevantes simultaneamente, o que pode levar à negligência de questões importantes até que se tornem críticas. Consideram-nas, contudo, em contextos de crise, quando são obrigados a focar a sua atenção no problema em questão, o que gera mudanças radicais nas políticas. Assim, embora as decisões possam «ignorar os sinais que alertam para um iminente fracasso da política» (Dowding et al., 2015: 16), os decisores políticos reagem de forma abrupta e, frequentemente, descoordenada quando a crise se intensifica. A investigação tem sugerido, assim, a existência de uma relação negativa

entre a capacidade de governação e as pontuações orçamentais (Epp e Baumgartner, 2017; Baumgartner et al. 2006). À medida que os governos aprimoram a sua capacidade de processar informações e distribuir a atenção de forma equilibrada, a tendência para variações dramáticas nos orçamentos diminui, resultando numa maior estabilidade orçamental e em menos mudanças abruptas. Por exemplo, Epp e Baumgartner (2017) analisaram 3876 alterações orçamentais dos EUA entre 1947 e 2012 e concluíram que a complexidade das áreas funcionais do governo intensifica os problemas de informação enfrentados pelos decisores, levando a variações mais drásticas nos orçamentos. No entanto, essa tendência pode ser atenuada pelo aumento da capacidade dos governos de processar múltiplos fluxos de informação e equilibrar a atenção.

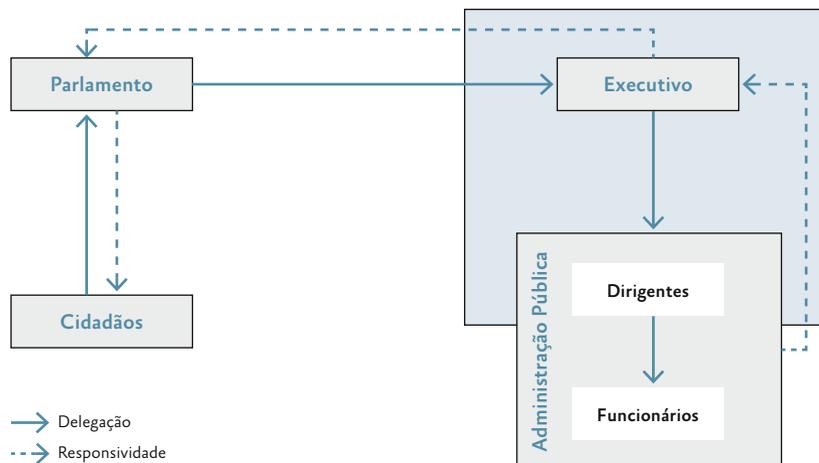
### 2.3. Modelos de Delegação

A governação democrática moderna apresenta várias cadeias de delegação, envolvendo uma extensa cadeia de principais e de agentes (Silva, 2020; Mitchell, 2003). Segundo Braun e Gilardi (2006: 1), a delegação constitui um tipo de ação coletiva na qual um principal (quem delega) e um agente (quem recebe a delegação) operam em conjunto e de forma coordenada para atingirem os interesses do principal. Para Hill e Lynn (2016a), a relação principal-agente tem duas características básicas: primeiro, o principal, enquanto superior hierárquico, procura alcançar um determinado resultado ou objetivo e, para tal, deve confiar numa outra parte especializada, o agente; segundo, tanto o principal como o agente são atores racionais na sua tomada de decisão e agem de acordo com os seus próprios interesses.

A teoria da delegação é especialmente pertinente no contexto das democracias representativas parlamentares, onde a escolha coletiva

é organizada numa cadeia de delegação claramente definida. Nessa estrutura, os cidadãos elegem representantes que, por sua vez, são responsáveis por formular e aprovar políticas públicas. A administração pública, então, implementa essas políticas, garantindo a provisão de bens, serviços e decisões que atendem às necessidades da população (Flink, 2017). O objetivo final é garantir que as preferências dos cidadãos sejam traduzidas em decisões eficazes e claras por parte do sistema político-administrativo. Cada cadeia de delegação está associada a um mecanismo de responsabilização correspondente, como se apresenta na Figura 1, para garantir que os principais responsabilizam os agentes pelas suas ações (Strøm et al., 2003). Os cidadãos também avaliam explícita ou implicitamente os serviços públicos.

**Figura 1** Cadeia de delegação em democracias parlamentares



Fonte: elaboração própria baseada em Strøm et al. (2003).

Importa fazer uma clarificação relevante para o caso português, uma vez que as características institucionais tendem a afetar não apenas as relações de delegação de competências e responsabilização (*accountability*), mas também os padrões de formação de governo. Estes padrões, como veremos adiante, são cruciais para a compreensão das dinâmicas de continuidade e mudança das políticas públicas. Após a revisão constitucional de 1982, Portugal passa de um sistema presidencial-parlamentar para um sistema premier-presidencial, que atribui uma preponderância ao Primeiro-Ministro e ao governo, cuja sobrevivência tende a depender da Assembleia. Esta clarificação é relevante na medida em que o Presidente intervém na nomeação do governo, podendo afetar a escolha de soluções de governo. Note-se, ainda, que apesar da revisão constitucional, o Presidente da República manteve-se como um ator com poderes relevantes nas políticas governamentais, ao exercer os seus poderes formais e de influência política. Tal reflete-se particularmente na «sua capacidade de bloquear a agenda governamental através do uso do poder de veto»<sup>5</sup> e nas suas intervenções públicas, que podem condicionar a agenda dos governos (Neto e Lobo 2009: 246-247).

Apesar disso, o ónus de representação — e, conseqüentemente, de responsabilidade — tende a ser colocado no governo e no parlamento (Vieira e Wiesehomeier, 2003: 115) e não no Presidente, que desempenha «funções fiscalizadoras e tribunárias» (Vieira e Wiesehomeier, 2003: 116), com os cidadãos a destacarem a sua capacidade para fiscalizar a atividade do governo. Por fim, é importante notar que, apesar da vasta gama de estudos sobre os diferentes regimes e subtipos de semipresidencialismo, uma análise sistemática da literatura (Åberg e Sedelius, 2020) destaca uma clara lacuna na pesquisa. Essa análise aponta para a escassez de investigações que examinem a interação

entre o semipresidencialismo — e a presença de uma linha de delegação que introduz um principal —, e a administração pública e burocracia. Contudo, numa análise comparada entre os regimes premier-presidenciais e os regimes parlamentares no contexto europeu (1990-2016) — comparando dimensões como a qualidade da democracia, a governabilidade e a frequência de mudança de governo — Lobo (2017:154) conclui que a qualidade do regime premier-presidencial tende a assemelhar-se à da democracia dos regimes parlamentares.

No conjunto das cadeias de delegação que se estabelecem entre agentes e principais no complexo modelo de delegação das democracias parlamentares é particularmente relevante a relação entre políticos eleitos e dirigentes da administração pública. Uma vez que os governos têm dificuldade em lidar com a elevada complexidade dos diferentes assuntos, esta tarefa é delegada em agentes da administração (ou outros especialistas). A relação destes atores é moldada por três princípios. Primeiro, há uma relação hierárquica entre políticos eleitos e burocratas não eleitos, na qual os agentes da administração desempenham funções sob a autoridade dos líderes eleitos democraticamente. Segundo, os interesses dos políticos e dos burocratas tendem a divergir com o tempo, particularmente se as coligações políticas se alterarem ou se os burocratas desenvolverem interesses próprios, contrários aos dos políticos (principais), devido à institucionalização das suas organizações e à influência de pressões externas que moldam os seus comportamentos. Terceiro, os políticos procurarão influenciar a direção e a implementação das políticas públicas, tendo em consideração cada um dos subsistemas que se criam. Entretanto, mudanças abruptas podem alterar significativamente a dinâmica entre principal e agente. Crises ou grandes transformações no ambiente político levam

frequentemente os principais a reconsiderar e a modificar as suas relações de delegação, impondo novos requisitos, ajustando os incentivos ou aumentando a supervisão sobre os agentes. Esses ajustes são mecanismos através dos quais os principais procuram garantir que os agentes se adaptem de forma eficaz às novas circunstâncias e desafios emergentes, refletindo a necessidade de uma resposta ágil e flexível, conforme elucidado pela Teoria do Equilíbrio Pontuado.

Assim, apesar da existência de relações hierárquicas e de estratégias de alinhamento, a verdade é que os modelos de delegação são permeados por potenciais problemas na relação entre políticos eleitos e burocratas, mencionados na literatura como problemas da agência ou problemas entre principal-agente (Strøm, 2000). A seleção adversa reporta-se às diferenças existentes antes da formalização de um acordo entre um principal e um agente, como divergências nas preferências, crenças ou conhecimentos (Hill e Lynn, 2016).<sup>6</sup> O risco moral resulta de um problema de assimetrias de informação que surge depois de se estabelecer um acordo entre duas partes — o principal (quem delega) e o agente (quem executa). Especificamente, o principal não consegue observar ou verificar totalmente as ações e o desempenho do agente após o acordo, o que permite que este último possa agir de forma oportunista, privilegiando os seus próprios interesses em detrimento dos objetivos acordados.<sup>7</sup> Dada a quantidade de subsistemas de políticas públicas que se estabelecem em paralelo, os principais têm naturais dificuldades em monitorizar, de forma perfeita, as ações dos agentes. Perdas de agência podem dever-se à evasão ao trabalho por motivos de discordância e sabotagem política (Braun e Gilardi, 2006; Muller, 2000; Strøm, 2000; Kiewiet e McCubbins, 1991). Convém não esquecer que há uma densa rede de influências em que os altos cargos dirigentes estão inseridos. Grupos de pressão, interesses

diversos, cidadãos e *stakeholders* específicos de cada sector atuam como potenciais rivais dos partidos políticos no controlo do processo de políticas públicas. Por conseguinte, é esperado que esses atores tentem influenciar as atividades das entidades do sector público (Waterman et al., 1998; Yesilkagit e van Thiel, 2008).

Em paralelo, a relação entre dirigentes e partidos no governo pode tornar-se mais complexa em governos de coligação. Os ministros podem ser forçados a colaborar com indivíduos vinculados aos parceiros de coligação, o que pode dificultar a implementação das suas próprias preferências partidárias. A literatura sobre o modelo principal-agente destaca as ameaças associadas à presença de múltiplos agentes e principais, apontando que a existência de vários principais pode levar a perdas de agência, especialmente quando não estão alinhados entre si (Huber, 2000; Peters e Pierre, 2004). Nesses casos, o dirigente exerce uma maior discricionariedade administrativa, o que reforça o poder das estruturas dirigentes no processo de formulação de políticas públicas.

É, contudo, natural que os principais procurem lançar mão das ferramentas institucionais ao seu dispor para assegurarem o alinhamento de preferências e mitigarem eventuais perdas de agência. Tais mecanismos podem reportar-se a atividades de controlo e monitorização, como inspeções, auditorias e fiscalizações regulares (Rones et al, 2008). Além disso, as restrições orçamentais podem desempenhar um papel crucial como mecanismos *ex-post*, uma vez que contribuem para a redução da discricionariedade dos dirigentes (Huber, 2000). Quando esses mecanismos de controlo falham, ou não são suficientemente eficazes, há outras estruturas de incentivos que podem garantir que os resultados produzidos pelos agentes se mantêm alinhados com as preferências e opções dos políticos. Entre essas estruturas, a possibilidade de nomeação

ou de demissão de dirigentes pode surgir como uma ferramenta importante. É neste sentido que Huber e Shipan (2002) consideram que estas ferramentas institucionais ao dispor dos governos podem sinalizar a continuidade e mudança nas políticas públicas.

São escassas as evidências empíricas sobre este tema em Portugal. A investigação existente, centrada na análise dos processos e princípios da delegação para prevenir a seleção adversa e o risco moral, limitou-se à delegação dos cidadãos para os eleitos e do poder legislativo para o poder executivo (Almeida et al. 2003; Lobo 2005; Portas e Valente, 1990; Silveira, 2015; Silva, 2017). A investigação sobre a delegação dos governos para a burocracia tem dado passos tímidos apenas (Araújo, 2002; Silva, 2018; Nunes, 2003). Estes trabalhos não aprofundaram as três ferramentas institucionais utilizadas pelos governantes eleitos para apoiar a continuidade ou promover a mudança na formulação de políticas públicas em Portugal ao longo do tempo e em todos os sectores das políticas públicas.

As secções que se seguem detêm-se na análise de cada uma destas ferramentas institucionais, ilustrando a forma como podem refletir os padrões de continuidade e mudança de políticas públicas.

## 2.4. Sinalizar mudanças de políticas: as três ferramentas institucionais

### 2.4.1. Orçamentos

Os orçamentos são instrumentos que permitem a quantificação das decisões políticas e a identificação clara das prioridades atribuídas pelos governantes às políticas públicas. O estabelecimento de um orçamento

depende das preferências do decisor, da informação disponível no contexto da política pública e do modo como as instituições estruturam a decisão (Jones et al., 2009). A gestão e distribuição dos orçamentos públicos ocorrem em vários níveis, e o planejamento orçamental é uma das atividades mais importantes nas organizações públicas, pois o orçamento é o principal documento financeiro que orienta as suas ações (Martí, 2004). Portanto, para entender o processo das políticas públicas, é essencial saber que os orçamentos quantificam as decisões políticas e refletem as mudanças orçamentais conforme o governo em exercício.

Do ponto de vista estatístico, as mudanças orçamentais incrementais são habitualmente representadas por uma curva de distribuição normal, também conhecida como «curva de sino». No entanto, a Teoria do Equilíbrio Pontuado oferece uma visão alternativa, sugerindo que as mudanças orçamentais podem, ocasionalmente, ser abruptas e significativas, refletindo-se numa distribuição leptocúrtica (Kuhlmann e van der Heijden, 2018:328; Jones et al. 2009). Esta distribuição indica que as mudanças orçamentais se concentram num estreito «pico central» e nas «caudas gordas» da distribuição (John e Bevan, 2012, p. 89). A análise da distribuição de verbas nos orçamentos é uma estratégia empírica comumente utilizada para identificar estas mudanças abruptas. Tal tem sido empiricamente verificado em estudos centrados no contexto europeu à escala nacional (veja-se o trabalho de Breunig et al. (2009), no contexto dinamarquês; Baumgartner et al. (2006), que analisa o caso francês; Sebok e Berki (2018) centrado no caso húngaro; ou o caso do Reino Unido explorado por John e Margetts (2003)) ou à escala subnacional (Mortensen, 2005). Outros estudos exploram as pontuações orçamentais em diversos níveis de governo nos Estados Unidos (Jones et al., 2003; Breunig e Koski, 2006; Park e Sapotichne, 2019).

A *Lei Empírica Geral dos Orçamentos Públicos* prediz que os orçamentos são altamente estáveis na maior parte do tempo, embora ocasionalmente pontuados por mudanças muito grandes e com implicações significativas. Este padrão mantém-se independentemente do tipo de sistema político (parlamentar ou presidencial) ou nível de governo (local ou nacional), e caracteriza outros resultados dos sistemas políticos, tais como atividades de auditoria, discursos governamentais e leis (Baumgartner et al., 2009; Jones et al., 2003, 2009). A Teoria do Equilíbrio Pontuado faz a ponte entre as teorias de mudanças políticas rápidas e lentas, reconhecendo que ambas as dinâmicas estão presentes no processo político (Flink e Robinson, 2020). Com isto, compreende-se que as mudanças das políticas públicas podem ser ditadas ou refletidas pelas mudanças orçamentais, no sentido em que este é um dos instrumentos políticos mais eficazes para traduzir a relevância de determinada política pública.

O atrito institucional também ajuda a explicar os padrões de estabilidade ou as mudanças mais abruptas. A fricção institucional aumenta devido ao maior número de atores capazes de vetar o processo de decisão e acentuar as tendências do sistema político para a estabilidade e, em consequência, originar ruturas mais radicais quando esse equilíbrio é rompido (Jones e Baumgartner 2005; Tsebelis 2002). De igual modo, certas características das instituições fazem com que estas possam apresentar mudanças mais consistentes com as previsões da TEP (Jones et al. 2009). Podem ser elencadas algumas características institucionais como fatores que contribuem para uma maior probabilidade de os orçamentos apresentarem um comportamento consistente com a TEP devido à presença de *veto players* (Tsebelis, 2002) e de fricção institucional (Robinson et al., 2007; Jones et al., 2009), nomeadamente: o grau de descentralização da organização,

que aumenta o grau de fricção devido ao maior número de níveis de decisão; a dimensão da organização, uma vez que em organizações de maior dimensão é necessário consultar um maior número de atores, o que aumenta a fricção institucional; a existência de governos minoritários ou majoritários de coligação, em virtude da maior necessidade de negociações externas (no parlamento) ou internas (no seio da coligação); o momento do ciclo eleitoral<sup>8</sup>; e o poder de veto do Presidente (nos momentos em que o Presidente e o governo se caracterizam por orientações ideológicas distintas).

Vale a pena destacar que o atrito instrucional tende a gerar maior estabilidade política, mas pode gerar ruturas mais radicais quando o equilíbrio é finalmente rompido.

Se os orçamentos espelham as prioridades governamentais e representam a quantificação das escolhas políticas, as nomeações para o topo da administração pública são instrumentais para garantir que essas escolhas são efetivamente concretizadas através do controlo da implementação das políticas públicas por parte dos dirigentes. A secção seguinte discute o papel das nomeações nos processos de continuidade e mudança das políticas públicas.

#### 2.4.2. Nomeações

As democracias atuais não podem funcionar sem a administração pública, já que o seu papel na gestão e implementação de decisões políticas torna a máquina administrativa do Estado indispensável à «prosperidade das nações» (Lapuente, 2016, p. 227). A extensa investigação sobre a administração pública tem procurado analisar a mudança da natureza e da estrutura administrativa (Dommet et al., 2014;

Tonkiss, 2016) e mapear os diferentes níveis de autonomia das estruturas da administração e do desempenho das organizações e respetivos dirigentes (destaquem-se, *inter alia*, Maggetti, 2007; Maggetti e Verhoest, 2014; Verhoest et al., 2004).

O modelo teórico da delegação em democracia, particularmente o modelo principal-agente, tem sido muito relevante na análise dos processos de transferência de autoridade, responsabilidade e tarefas entre ministros e dirigentes da administração pública (Strøm, 2000; Silva e Jalali, 2020). Como notámos anteriormente, estes modelos conceptualizam a delegação com base num agente que tende a controlar a informação, a deter competências ou simplesmente a dispor de uma disponibilidade de tempo de que o principal não dispõe (Huber, 2000). A delegação envolve, contudo, vários riscos, que podem comprometer a eficiência operacional e a qualidade dos resultados. A estrutura administrativa do Estado tem sido percebida como um obstáculo ao controlo partidário do governo por políticos e partidos. Com efeito, a investigação existente tem destacado a «inércia» das estruturas administrativas, a sua incapacidade de lidar com tarefas além da rotina diária e o excesso de legalismo que as regulamenta (Peters, 2001, p.156). Estes fatores diminuem a eficácia da implementação e criam desafios adicionais na adaptação da administração pública a novas diretrizes dos partidos no governo (Peters e Pierre, 2004). Além disso, a necessidade de delegação torna-se mais urgente devido à fragmentação do sistema de governação, caracterizado por diversas organizações governamentais e quase-governamentais, que podem deter maior poder decisório (Hood, 1991). Estas tendências podem limitar o controlo dos governos sobre os processos políticos e respetiva implementação (Christensen e Lægreid 2006).

No entanto, é crucial reconhecer a importância da interação entre os partidos no governo e a estrutura administrativa em democracia. Os partidos no governo, com um mandato para desenvolver e implementar políticas públicas específicas, dependem das competências técnicas e das estruturas administrativas para a formulação e execução eficaz dessas políticas (Huber, 2000). Nesse sentido, a interdependência entre os órgãos partidários e a máquina administrativa do Estado desempenha um papel fundamental no funcionamento do sistema democrático.

O funcionamento das democracias representativas implica extensas cadeias de delegação, desde os eleitores até aos funcionários da administração pública. Os dirigentes da administração pública podem intervir nos processos de políticas públicas, assegurando o cumprimento de diretrizes políticas vindas do governo e a implementação das mesmas (Kopecký et al., 2022). Contudo, convém não esquecer que os processos de elaboração das políticas são longos e complexos, com inúmeras etapas, desde a conceção da política pública até à sua implantação. Estes ocorrem em contextos cada vez mais descentralizados e fragmentados (Dahlström et al., 2011). Com efeito, a administração pública tem vindo a assumir um modelo organizativo caracterizado pela fragmentação, reduzindo de forma relevante a relação hierárquica entre o poder político e as estruturas responsáveis pela execução de tarefas públicas (van Thiel e Yesilkagit, 2011). Este padrão resultou das alterações estimuladas pela Nova Gestão Pública, que procurou introduzir a lógica de mercado na gestão dos serviços públicos (Mozzicafreddo, 2001; Tavares, 2019). Estas transformações na administração pública estão positivamente associadas ao alargamento dos processos de delegação, já que introduzem uma nova

relação principal-agente. Adicionalmente, a cadeia da delegação passa a incluir agentes que operam na tutela indireta do ministro, especialmente se considerarmos a criação de institutos públicos e de agências semiautónomas, agentes com maior poder discricionário (Hood, 1991; Peters e Wright, 1996). A inclusão de novos agentes tem contribuído para o enfraquecimento dos mecanismos de monitorização hierárquica que asseguravam a responsabilização (*accountability*) e a gestão direta sobre as entidades que compõem a administração pública (Cole, 2005; Ingraham, 1998).

Ao mesmo tempo, estas reformas no âmbito da Nova Gestão Pública implicaram alterações ao nível das competências dos quadros que ocupam a cúpula do aparelho burocrático. Com efeito, estas reformas estimularam a atribuição de poderes discricionários de gestão aos seus dirigentes, com objetivos específicos. Além disso, as transferências de recursos podem estar associadas ao desempenho dos dirigentes (Hood, 1991).

Ora, neste contexto de maior incerteza e complexidade, os governantes são obrigados a delegar competências em terceiros que possuem os seus próprios interesses, têm margem de discricionariedade considerável e, invariavelmente, possuem mais informação ou experiência acumulada. Daqui decorre uma potencial margem adicional para a existência de riscos de delegação, onde os agentes podem agir de forma contrária aos interesses dos principais, aumentando a probabilidade de comportamentos oportunistas e decisões desalinhadas com os objetivos iniciais.

Embora boa parte da investigação se tenha centrado na análise dos riscos de delegação (Huber e McCarty, 2004), há uma linha de investigação focada nos princípios da delegação, isto é, nos mecanismos

utilizados para conter a margem de autonomia da administração, garantindo um potencial alinhamento entre as estruturas eleitas e a máquina burocrática. As nomeações — ou, o «princípio dos aliados» (Bendor e Meirowitz, 2004) — são entendidas como um mecanismo que permite o alinhamento de preferências entre o principal (ministros) e o agente (dirigentes). De uma forma geral, a ideia central deste argumento é a de que em contextos de delegação, os principais escolhem agentes cujas preferências estejam próximas do seu ponto ideal (Saalfeld, 2005).

Enquanto mecanismo *ex-ante* as nomeações permitem mitigar problemas associados ao processo de delegação, reduzindo perdas de agência e garantindo a capacidade de resposta dos agentes da administração face às preferências políticas dos governos (Diamond, 2019). Com efeito, as nomeações permitem aos partidos no governo mitigar o risco de seleção adversa, isto é, evitar que a seleção recaia em indivíduos sobre os quais não se detém informação suficiente, o que poderia resultar na escolha de dirigentes que não têm as competências ou preferências políticas apropriadas (Strøm, 2000). De igual forma, as nomeações podem constituir-se como um mecanismo relevante para lidar com os problemas de risco moral (*ex-post*), permitindo a sua minimização pela nomeação de dirigentes cujas preferências e desempenho posterior estejam mais alinhados com as expectativas do principal. As nomeações representam, por isso, um mecanismo de mitigação do risco moral, através da seleção de agentes (nomeados) alinhados com os interesses do principal (eleito).

As nomeações permitem ao governo (re)estabelecer o controlo político sobre um aparelho cada vez mais independente, descentralizado e fragmentado (Bach et al., 2020; Dahlström e Holmgren, 2019; Kopecký et al., 2016). Assim, as nomeações surgem como um

importante mecanismo para assegurar a coordenação vertical, isto é, a coordenação entre diferentes níveis hierárquicos dentro de uma organização ou estrutura hierárquica. Ao mesmo tempo, as nomeações são potenciais instrumentos de coordenação horizontal, na medida em que se podem converter num mecanismo capaz de assegurar a integração entre entidades da administração ou departamentos (no mesmo nível hierárquico), com o objetivo de coordenar esforços, trocar informações e alcançar objetivos partilhados. Assim, considerando a topografia descentralizada e fragmentada da administração pública (Connaughton, 2010), as nomeações podem surgir como um poderoso instrumento que pode estimular a capacidade de governação (Christensen et al., 2016) e permitir que o governo controle a direção das políticas e as diferentes prioridades governamentais (Peters e Bianchi, 2020; Silva, 2017; Harris e Milkis, 1996).

Assim, de uma forma geral, podemos afirmar que as motivações que animam e justificam as nomeações políticas para a administração do Estado são múltiplas. As nomeações permitem aos governos exercer controlo sobre a administração pública (Bach et al., 2020); intervir diretamente nos processos de políticas públicas (Silva, 2017); ou até sinalizar credibilidade e competência em pastas sensíveis e mais expostas ao escrutínio externo (Alexiadou et al., 2022; Ennsner-Jedenastik, 2015). As nomeações são, portanto, um instrumento que assegura a responsividade do braço operacional dos governos (que são partidários), configurando-se, assim, num mecanismo de reforço do controlo partidário sobre os processos de políticas públicas.

É neste sentido que se geram expectativas quanto às variáveis que podem determinar mudanças na cúpula da estrutura dirigente. O papel desempenhado pelas nomeações tende a estimular a substituição da

estrutura dirigente em contextos de alternância partidária no governo e, inversamente, é expectável assistirmos a padrões de estabilidade nas cúpulas dirigentes da administração pública em caso de manutenção do partido no governo. Com efeito, existem evidências empíricas que corroboram esta expectativa, mesmo em países com tradições administrativas mais adversas a fenómenos de partidarização, como o Canadá (Cooper et al., 2022) ou a Suécia (Dahlström e Holmgren, 2019).

Outras variáveis têm sido mencionadas como determinantes dos padrões de nomeações. A composição partidária dos governos e a coexistência de vários principais — como em governos de coligação — parece não só reforçar o recurso ao princípio dos aliados, mas também estimular a partilha do «espólio» dos lugares disponíveis no aparelho burocrático do Estado (Ennsner-Jedenastik, 2014; Gamson, 1961). A existência de diferentes preferências entre principais gera maior necessidade de limitar a discricionariedade dos agentes (Pollack, 2002; Huber, 2000), na medida em que tal gera incerteza política. Em governos de coligação, a incerteza política deriva da maior dificuldade em fazer funcionar mecanismos que permitam limitar potenciais desvios dos agentes face às prioridades dos principais (Huber, 2000). Adicionalmente, nestes contextos, as nomeações podem funcionar como instrumentos de acompanhamento das atividades das pastas e portefólios controlados pelo(s) parceiro(s) de coligação por forma a exercer monitorização e controlo (Lipsmeyer e Pierce, 2011; Thies, 2001).

Outro fator que influencia os padrões de nomeação é a orientação programática dos governos. Por exemplo, Dahlström e Holmgren (2019) observam diferenças entre as influências partidárias no que toca aos padrões de recrutamento para a administração pública sueca, com a substituição de altos quadros da administração pública a acompanhar

as alterações na composição partidária dos governos, sendo este efeito mais preponderante nos governos liderados pelos conservadores-liberais (coligação de direita). Além disso, a investigação existente tem sugerido que governos compostos por partidos de esquerda e de direita tendem a diferir nos seus padrões de recrutamento para a administração pública, quer considerando o volume de nomeações, quer analisando o perfil sociodemográfico dos nomeados para a cúpula da administração.

Em relação ao volume de nomeações, os governos de esquerda tendem a surgir associados a tendências expansionistas da dimensão da administração, tendo sido sugerido que o aumento do emprego público pode funcionar como um instrumento de captação de apoio eleitoral (Aaskoven, 2021). Para o autor, os governos incumbentes de esquerda procuram «ampliar e mobilizar» um dos mais importantes grupos de apoio eleitoral aos partidos de esquerda, os funcionários públicos (Aaskoven, 2021: 15). Embora o autor trate principalmente do aumento do emprego público em geral, pode-se argumentar que uma base mais ampla na estrutura da administração pública tende a implicar também um aumento das nomeações para a cúpula diretiva das organizações.

A orientação ideológica dos governos pode, ainda, gerar diferentes perfis. Os governos de esquerda tendem a revelar maior propensão para a seleção de minorias étnicas, mulheres e candidatos mais jovens para os mais altos cargos da administração (Baekgaard, 2018). Na Noruega, Hesstvedt (2023) identificou diferenças substanciais entre governos de esquerda e governos de direita no que concerne ao recurso a peritos para funções consultivas: os governos de esquerda tendem a recorrer mais a cientistas sociais do que os governos de direita, por exemplo. Num estudo mais abrangente, que analisa o currículo de 1200 ocupantes de altos cargos públicos em mais de 40

democracias entre 1973 e 2010, Hallerberg e Wehner (2018) destacam a maior probabilidade de governos de esquerda nomearem *policy makers* com experiência em agências de regulação e bancos centrais para as pastas financeiras, mais do que quadros com experiência no sector privado. O que estes estudos demonstram, é que, mesmo em países com tradições administrativas mais imunes à partidarização do aparelho burocrático, como os países nórdicos, a orientação programática do executivo tem influência direta nos padrões de recrutamento para a administração pública.

Estes estudos ilustram, contudo, a enorme versatilidade desta ferramenta institucional ao dispor dos governos. Embora sejam um importante indicador dos padrões de mudança e de continuidade das políticas públicas, existem diferentes tradições e dinâmicas no que toca aos padrões preponderantes nas nomeações (Painter e Peters, 2010). Portugal é geralmente apontado como um caso em que o critério da proximidade política prevalece sobre os critérios de mérito e de competência estrita (Jalali et al., 2012; Jalali e Silva 2015; Silva e Jalali 2016). Esta característica deve-se, sobretudo, às circunstâncias originais da transição democrática do país, que reforçaram o peso e o papel dos partidos na gestão da administração pública por via da rutura com o regime autoritário do Estado Novo (Silva, 2017). A mudança de regime obrigou à substituição de uma proporção dos quadros da administração pública do regime deposto por novos, comprometidos com a transição democrática (Pinto, 2008). Ademais, em consequência do autoritarismo do Estado Novo e da transição democrática tardia, os partidos políticos em Portugal possuem fracas raízes na sociedade civil, o que os forçou a procurarem formas alternativas de consolidação, como a procura por lugares no aparelho de Estado (Jalali, 2007). Em larga medida, este

efeito não mina o princípio dos «aliados», mas reforça a importância das dinâmicas partidárias e de lógicas de recompensa partidária, que podem coexistir no processo de delegação de competências.

Embora as motivações subjacentes às nomeações políticas variem — como assegurar lealdade política, recompensar aliados ou cooptar adversários —, o perfil dos nomeados desempenha um papel fundamental na eficácia da implementação das políticas públicas e na robustez das pontes entre agentes e principais. Os ministros, ao selecionarem nomeados, podem ter em mente diferentes perfis que correspondem às suas necessidades imediatas, como a necessidade de reforçar o controlo político ou de garantir a execução eficiente de programas específicos. No entanto, o objetivo central que transcende essas motivações é a manutenção de um equilíbrio entre o controlo político e a competência técnica.

Na prática, isso significa que, mesmo quando a lealdade política ou pessoal é um critério essencial, os ministros não podem relegar as competências técnicas para segundo plano. A execução bem-sucedida de políticas públicas requer não apenas uma direção política clara, mas também o conhecimento técnico da área em questão. Assim, os ministros podem procurar nomeados que, além de serem politicamente confiáveis, possuam uma sólida formação técnica, assegurando que as políticas sejam implementadas de forma eficaz e eficiente.

Essa abordagem é refletida na tipologia de perfis proposta por Panizza et al. (2019), que destaca a importância de combinar competências políticas e técnicas de acordo com as exigências do cargo. Por exemplo, os «quadros superiores dos partidos» (*party professionals*) combinam lealdade partidária com competência técnica, o que lhes

permite navegar entre a agenda política e as exigências técnicas das políticas públicas. Os «tecnocratas gestores de programas públicos» (*programmatic technocrats*), por outro lado, são selecionados principalmente pelas suas capacidades técnicas, garantindo que a execução das políticas se baseie em conhecimento especializado, mesmo que esses indivíduos não tenham uma ligação partidária direta. Os aparelhistas dos partidos (*political apparatchiks*) combinam confiança de natureza partidária com competências de ordem política. Já os agentes agregam competências políticas com confiança não-partidária. A Figura 2 representa graficamente esta tipologia.

**Figura 2** Tipologia de perfil dos nomeados

		PERFIL DE COMPETÊNCIAS	
		Técnica	Política
CONFIANÇA	Partidária	Quadros superiores dos partidos	“Aparelhistas”
	Não-partidária	Gestores de programas públicos	Agentes

Fonte: Panizza et al. (2019).

Para além do perfil individual dos nomeados para o topo da administração pública, podem ainda ser classificadas as estratégias de recrutamento mobilizadas pelos principais. Para compreendermos estes padrões de recrutamento, recorreremos ao quadro analítico proposto por Meyer-Sahling (2008). Este autor distingue três estratégias de recrutamento: interno, partidário e externo. Por «recrutamento interno», entendem-se todas as nomeações de indivíduos que exerciam, à data da nomeação, funções na administração pública (direta ou indireta). Esta estratégia de recrutamento permite a substituição do topo da hierarquia, aproveitando, ao mesmo tempo, o conhecimento e as competências dos funcionários que já conhecem o funcionamento da estrutura administrativa do Estado.

A estratégia de «recrutamento partidário» reporta-se à nomeação de indivíduos que exerceram funções governativas (incluindo nos gabinetes ministeriais); funções nos órgãos dos partidos políticos; ou funções nos grupos parlamentares dos partidos. Esta estratégia de recrutamento tende também a ser encarada como um indicador da ocupação das estruturas do Estado para efeitos de recompensa partidária (Christensen, 2004: 19), uma vez que permite recompensar a lealdade dos nomeados demonstrada durante o exercício de cargos no partido. Para os governos que investem no recrutamento partidário, pode haver uma externalidade de controlo, já que esta estratégia permite aproveitar as «competências políticas» dos nomeados. Ou seja, os governos beneficiam da sua capacidade para compreender as implicações de certas propostas políticas, avaliarem a relevância dessas propostas no contexto do programa de governo e, além disso, anteciparem, influenciarem ou até manipularem as reações de outros atores, como partidos ou grupos de interesse, tal como Goetz (1997:754) destaca.

Por fim, a estratégia de «recrutamento externo» reporta-se à seleção de indivíduos externos à administração pública. Neste caso, consideram-se as nomeações de indivíduos do universo académico, do sector privado e de organizações não-governamentais. Esta estratégia de recrutamento pode permitir «quebrar o monopólio» da administração pública e os procedimentos entrincheirados (Peters e Pierre, 2001: 6).

Esta discussão sobre a diferente conceptualização dos perfis dos nomeados é relevante na medida em que, idealmente, os ministros poderiam nomear indivíduos que assegurassem a articulação entre diferentes competências e que, por extensão, assegurassem o cumprimento dos objetivos dos partidos no governo. Contudo, a escassez de recursos e as exigências em termos de prioridades podem gerar padrões e perfis de nomeações distintos com base no tipo de ministério ou em alterações na natureza e perímetro da administração pública.

De facto, uma linha recente de investigação tem demonstrado que os governos adaptam os perfis dos nomeados ao tipo de funções que são esperadas dos mesmos. Uma investigação do caso brasileiro demonstra que o perfil dos dirigentes do aparelho burocrático do país varia consoante o tipo de ministério que tutela essa organização (Batista e Lopez, 2021). Enquanto para entidades de coordenação (finanças e planeamento) os nomeados tendem a revelar ligações claras ao aparelho burocrático do Estado, o recrutamento para entidades tuteladas por ministérios que assumem funções de regulação (ambiente, agricultura, indústria) e de redistribuição (segurança social) tende a ser feito fora do aparelho administrativo.

### 2.4.3. Reorganizações

É amplamente consensual a importância da administração pública para os governos, sendo reconhecida como um elemento fundamental para o funcionamento eficaz do Estado, ainda que o seu impacto possa depender do equilíbrio entre a autonomia da administração pública e a existência de capacidade burocrática (Bersch e Fukuyama, 2024; Cingolani et al., 2015; Dahlström e Lapuente, 2019). Independentemente dos debates teóricos e empíricos sobre o efeito da autonomia e da capacidade administrativa sobre os resultados (veja-se o recente debate em Bersch e Fukuyama, 2024), existe um consenso sobre o papel que a administração pública tem sobre a execução das políticas públicas (Bourgon, 2009), sobre o seu papel na provisão de serviços, na aplicação de legislação e regulamentos e, de uma forma geral, sobre a sua importância para alcançar os objetivos de diferentes governos (Fukuyama, 2013, p. 353) e, assim, cumprir promessas eleitorais. A administração pública é, ainda, considerada como uma peça central na governação, dada a sua capacidade de inovação e adaptação a contextos e cenários complexos (Dahlström e Lapuente, 2017) e a importância da sua capacidade e autonomia no combate à corrupção (Dahlström e Lapuente, 2017, p. 1). Um corolário significativo desta perspetiva da administração é que, além de ser um agente fundamental nos modelos de delegação de competências, desempenha um papel essencial na interação entre cidadãos e governos.

A densa estrutura da máquina da administração pública é, assim, incontornável. As organizações que compõem esta estrutura não são, contudo, «imortais» para usar a expressão de Lewis (2002, p.90) ou mesmo imutáveis, se quisermos expandir a leitura das possibilidades de mudanças das estruturas da administração pública.

Consideremos, em primeiro lugar, os fatores que explicam a mudança ou continuidade das organizações da administração pública.

As questões macroeconômicas tendem a emergir como fatores preponderantes na explicação da durabilidade das organizações da administração pública. Com efeito, a necessidade de contenção de gastos ou a avaliação negativa do desempenho das organizações podem determinar a sua baixa durabilidade, levando à sua eventual extinção. De igual forma, a competição entre entidades da administração pública por recursos (escassos) pode afetar a continuidade das organizações da administração.

Mas as mudanças nas organizações sinalizam, acima de tudo, mudanças nas prioridades políticas (MacCarthaigh, 2012: 796).

Como Lewis destaca, «a estrutura organizacional e os resultados das políticas públicas estão intrinsecamente ligados. A mudança organizacional geralmente acompanha a mudança de políticas. Como tal, compreender como e por que motivo as agências são extintas diz-nos algo sobre políticas públicas» (Lewis, 2002, 102). Assim, a mudança e a continuidade da administração pública têm, sobretudo, conotações políticas (Peters, 2018).

A investigação existente tem procurado demonstrar empiricamente a importância de analisar as reorganizações, ao estudar a continuidade e a mudança nas políticas públicas — indo além da leitura de políticas e de programas dos governos (como fazem autores como Corder 2004; ou Jones et al. 2020, por exemplo). As reformas e reorganizações na administração pública são fundamentais para «reordenar o poder», como destacado por Czarniawska-Joerges (1989: 545), particularmente em contextos de alternância partidária no governo, com diferentes prioridades políticas. Nestes contextos, as novas estruturas

executivas tendem a herdar uma máquina administrativa. As reformas e reorganizações destas entidades permitem aos partidos simplificar as operações governamentais, otimizar a alocação de recursos e fomentar a inovação na provisão de serviços. Além disso, as mudanças organizacionais oferecem oportunidades para os partidos imprimirem as suas posições ideológicas e as suas prioridades governativas no aparelho administrativo, moldando assim a trajetória das políticas públicas e da prestação de serviços públicos.

Os governos dos países democráticos são organizados em torno de questões políticas, por norma na forma de ministérios. Embora as terminologias possam ser diferentes entre países, existem políticas basilares que constituem ministérios tradicionais, como, por exemplo, a defesa, a saúde, a educação e as relações externas. Na literatura fica expresso que a alocação de ministérios é um mecanismo importante para os partidos que constituem o governo, sendo que os ministérios não têm igual importância, o que faz com que os governos ditem mudanças nos ministérios, tanto radicais como incrementais (Mortensen e Green-Pedersen, 2014).

Do ponto de vista de definição da agenda política, a responsabilidade política surge como um fator importante que molda a ação do governo (Baumgartner e Jones, 2014; Green-Pedersen e Mortensen, 2010; Jones e Baumgartner, 2005; Mortensen et al., 2011). Os governos enfrentam a responsabilidade de lidar com um grande número de problemas públicos, mas o que os diferencia são as suas preferências. De modo a poderem continuar no poder, os partidos políticos têm de responder a questões que dominam a agenda política. Porém, colocam também as suas prioridades no topo da mesma, de forma a promoverem as suas preferências. A criação de novos ministérios advém assim desta ideia,

na medida em que organizar um ministério em torno de uma determinada questão pode facilitar a sua manutenção na agenda política e chamar a atenção para aquela área em concreto.

A relação entre as mudanças na agenda política e as mudanças na estrutura ministerial pode ser complexa, já que os novos governos herdam não só uma série de programas públicos já existentes, como também uma determinada organização do governo central. Assim, a criação de ministérios pode ser um processo mais fácil do que o encerramento dos mesmos, uma vez que fechar um ministério pode sinalizar ao cidadão que os problemas públicos associados já não merecem atenção, abrindo-se assim uma janela de oportunidade para culpar o governo de negligenciar a área em questão (Mortensen e Green-Pedersen, 2014).

Muitos estudos têm mostrado a existência de relações entre mudança política e estrutura burocrática (Carpenter e Lewis, 2004; Elgie e McMenamin, 2005; Epstein e O'Halloran, 1999; Gilardi, 2005; Huber e Shipan, 2002; Lewis, 2003). A constatação geral é que a substituição de um governo, ou seja, a alternância política, provoca mudanças na estrutura burocrática de acordo com as preferências ou ideologias políticas. Assim, fica claro que a probabilidade de mudanças estruturais no governo central não aumenta apenas devido a preocupações administrativas, mas é impulsionada também pelas preferências políticas substantivas dos novos governos. O ato de «criar, eliminar ou reestruturar ministérios» não é apenas «um sinal deliberado enviado para o público sobre as áreas políticas prioritárias que irão agora receber mais atenção» (Hong e Park, 2019: 425), determina também a relevância das questões políticas com as quais os ministérios do governo em exercício estão envolvidos.

Os autores argumentam que os interesses dos políticos em relação à estrutura e organização do governo não são apenas movidos por preferências em relação ao controlo político da burocracia ou por preocupações de compromisso. Os políticos também estão interessados nas estruturas das organizações públicas, ou seja, na tradução da sua agenda em forma organizacional, de modo a consolidar preferências políticas substantivas (Yesilkagit et al., 2022).

Reconhecendo as conotações políticas das mudanças nas organizações da administração pública, importa compreender o que se entende por mudança e continuidade das organizações. Uma parte considerável da literatura tem-se concentrado na análise da criação vs. extinção de entidades (veja-se, por exemplo, o estudo de Lewis, 2002), não sem reconhecer claramente as dificuldades conceptuais e empíricas desta classificação (Rolland e Roness, 2011). Analisamos, assim, de seguida, a forma como os padrões de mudança e continuidade das organizações da administração pública têm sido conceptualizados.

A leitura da mudança e da continuidade das organizações da administração pública implica a análise das «histórias de vida» das organizações (Rolland e Roness, 2011: 400). A maioria dos estudos que se centram nos percursos das organizações consideram dois marcos centrais: o seu nascimento e o seu término — embora possa ser difícil determinar o momento exato em que se marca o início e o término das organizações. Hannan e Freeman (1989, 150), por exemplo, reconhecendo esta dificuldade, distinguem quatro tipos de término das organizações: o desmantelamento, a absorção por outra organização, a fusão e a mudança radical de forma. Mesmo com esta subdivisão, a sua análise empírica não é facilitada. Enquanto o desmantelamento de uma organização pode ser feito por despacho, o que permite a identificação clara

desta forma de término, o mesmo não ocorre, por exemplo, em cenários de fusão, que implicam uma análise da redistribuição dos poderes internos das estruturas de direção. Uma alternativa, que se apresenta com maior parcimônia e simplicidade em termos de operacionalização, passa por considerar a forma como as entidades se apresentam e se publicitam. Tal como os autores destacam, «as mudanças de nome [...] indicam eventos importantes na vida [das organizações], como o seu término» (Hannan e Freeman, (1989, 151)). A mudança de nome de uma entidade pode indicar mudanças intermédias e igualmente substantivas, nomeadamente uma reestruturação. Assim, as mudanças de nomenclatura refletem as prioridades políticas e a agenda de um novo governo, num determinado período. Em suma, esta questão pode ser entendida como um mecanismo através do qual a classe política sinaliza aos cidadãos, as políticas ou áreas nas quais deseja focar as prioridades de ação do governo (Yesilkagit et al., 2022).

A dicotomia de nascimento ou morte persistiu até à reconceptualização levada a cabo por Peters e Hogwood (1988: 132), que a complementam com os conceitos de «sucessão» e «manutenção». Os autores definem «sucessão» como a «substituição de uma organização por uma “nova” que pode manter os mesmos objetivos políticos». Por outro lado, Peters e Hogwood (1988: 132) definem «manutenção» como «a continuação de uma organização existente com a mesma definição de tarefa e estrutura», uma definição que também indica a continuação de uma entidade organizacional. Em geral, a manutenção das estruturas da administração pública tende a ser tratada como um não-evento (Carroll, 2020).

Posteriormente, Rolland e Roness (2011) mantiveram os três principais tipos de eventos de nascimento, morte e sobrevivência

(manutenção), complementando-os com cinco «processos de mudança organizacional» (fusões, absorções, divisões, sucessões e reorganizações complexas). As entidades envolvidas nestes cinco processos de mudança continuaram a existir ou foram encerradas em resultado desses processos. Para todas as unidades que deixaram de existir, os autores destacam que «as unidades antigas são permanentemente encerradas e não mais visíveis após a alteração» (Roland e Roness, 2011: 406).

A par disto, segundo Rolland e Roness (2012), existe uma distinção clara na terminologia dos diferentes tipos de reorganizações, sendo possível distinguir entre fundação/criação e extinção. Assim, as criações puras (*pure foundings*) são novas organizações sem histórico organizacional anterior, enquanto as organizações fundadas com base em unidades existentes são criadas a partir de uma ou mais organizações existentes. Este último fenómeno pode assumir várias formas, como a divisão de uma organização existente em duas ou mais organizações novas ou a secessão, na qual uma nova organização é criada com base em partes de uma organização existente. De forma similar, as extinções puras (*pure terminations*) são mudanças em que nenhuma parte da unidade é continuada noutras unidades, enquanto a terminação, em unidades existentes, denota mudanças nas quais todas ou algumas partes da unidade continuam em funcionamento. Este fenómeno pode tomar a forma de uma fusão de duas ou mais organizações ou a absorção de uma organização por outra organização existente. Também podem ocorrer reorganizações mais complexas envolvendo fundações e rescisões com base em unidades existentes.

#### 2.4.4. Mudança e continuidade nas políticas públicas

As secções anteriores sintetizaram o conhecimento académico sobre três ferramentas institucionais que nos permitem analisar o modo como os governos induzem continuidade ou afetam mudança na formulação de políticas públicas. Conforme ficou exposto, os estudos relativos a cada ferramenta institucional contemplam definições do que constitui continuidade e mudança. No caso dos orçamentos, as pontuações constituem os momentos de mudança, ao passo que alterações, de acordo com o modelo incremental, representam a continuidade das políticas anteriores. De igual modo, as mudanças na cúpula da estrutura dirigente e as reorganizações administrativas de organismos do Estado indiciam também a intenção, por parte dos decisores, de reorientar as políticas públicas.

Contudo, é possível que as modificações introduzidas por estas ferramentas institucionais tenham intenções meramente simbólicas (Christensen e Lægneid, 2003; Tavares et al., 2023). No caso específico das reorganizações, se a análise se centrar apenas em alterações de nomenclatura, é provável que estas não sejam movidas por preocupações de política e, por isso, não constituam verdadeiras reformas. Do mesmo modo, é possível que não constituam alterações substantivas das políticas públicas (*de facto*) caso se detetem evidências de reformas do estatuto jurídico das organizações (*de jure*), (Wiese, 2014).

Na tentativa de contornar estes riscos, este projeto adota duas noções de mudança nas políticas públicas, uma minimalista e outra maximalista. A versão minimalista considera como mudanças nas políticas públicas, ao longo do período entre 1976 e 2020, as que decorrem da ortodoxia de cada uma das literaturas revistas nas secções 2.4.1. a 2.4.3., derivadas das três ferramentas institucionais: orçamentos, nomeações e reorganizações.

Contudo, mais importante do que a noção minimalista (ou canónica) de mudança, que supõe alterações em apenas uma das ferramentas institucionais, o projeto considera que constitui uma mudança moderada de orientação nas políticas públicas aquela que combina a alteração de, pelo menos, duas das ferramentas institucionais (ver Tabela 1). Em termos empíricos, o diagnóstico de um momento de mudança moderada envolve uma qualquer combinação de duas alterações: uma pontuação orçamental, uma nomeação com um novo perfil ou uma reorganização. Assim, numa direção-geral, por exemplo, esta versão moderada de mudança obriga a que, pelo menos, dois dos três indicadores de mudança estejam presentes.

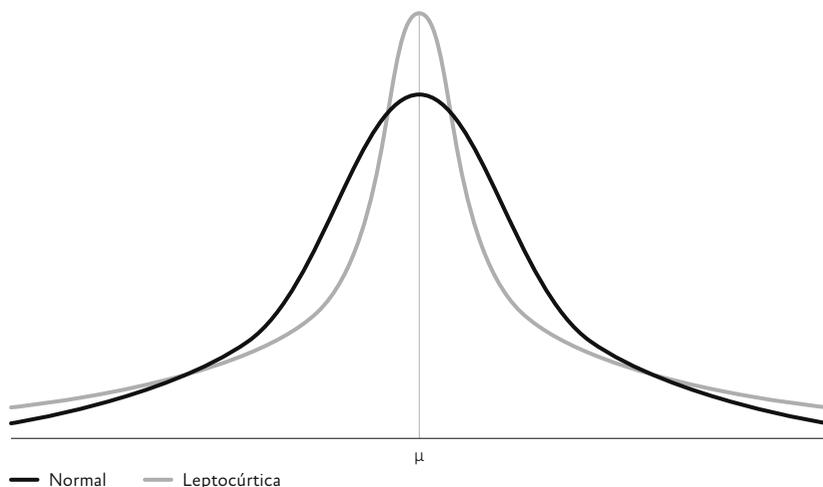
Por último, a mudança nas políticas públicas é classificada como maximalista quando se verifica uma modificação em todas as ferramentas institucionais (uma pontuação orçamental, uma nomeação com um novo perfil e uma reorganização).

No sentido de identificar variações orçamentais indicativas de mudanças substantivas na orientação das políticas públicas, procedemos à recolha de todas as variações orçamentais anuais de todos os organismos da administração central direta (direções-gerais e inspeções-gerais) e indireta (institutos públicos) no período compreendido entre 1976 e 2020. Após essa recolha, a distribuição dos valores de curtose (*kurtosis scores*) e L-curtose (*L-kurtosis*) são analisados, podendo, em teoria, corresponder a uma de duas distribuições: normal ou leptocúrtica. Se a distribuição das variações orçamentais for mais próxima de uma distribuição normal, significa que as variações são mais incrementais e, portanto, características de políticas públicas mais estáveis. Pelo contrário, se a distribuição das variações orçamentais for mais próxima de uma distribuição leptocúrtica, significa que oscilam muito mais entre uma grande

proporção de variações orçamentais próximas de zero (muita estabilidade) e variações (pontuações) mais extremas, quer positivas, quer negativas, indicadas pelo excesso de valores nas caudas da distribuição.

A Figura 3 compara as duas distribuições teóricas. Empiricamente, é possível obter as variações orçamentais por tipo de organismo (direções-gerais, inspeções-gerais e institutos públicos), por tipo de ministério (segundo a classificação de Freitas do Amaral (1995)) e por tipo de governo (maioritário, minoritário, coligação) e, a partir dos valores de curtose das distribuições, determinar que características se aproximam mais da estabilidade (distribuição normal) ou da mudança (distribuição leptocúrtica).

**Figura 3** Representação teórica da distribuição normal e leptocúrtica



Fonte: Gujarati (2003, 887).

Para verificar a robustez das variações orçamentais nesta análise, seguiremos a sugestão de Fernández-i-Marín et al. (2022) para testar a Teoria do Equilíbrio Pontuado (PET). A análise comparada da variância permite-nos compreender a dimensão das mudanças. Uma entidade, ou conjunto de entidades, que apresente uma variância baixa, aponta para mudanças mais estáveis, incrementais e progressivas, pelo que esta abordagem permite distinguir claramente períodos de estabilidade incremental de momentos de mudança significativa nas políticas públicas.<sup>9</sup>

Ir-á observar-se uma mudança canónica nas políticas públicas, introduzida pelas nomeações, sempre que ocorra uma nova nomeação com um novo perfil. Neste projeto apenas conseguimos apurar variações no perfil sociodemográfico dos nomeados, em particular o sexo, a idade<sup>10</sup>, a formação académica e a experiência profissional anterior. Na prática, a manutenção do mesmo nomeado de um ano para o outro ou uma nova nomeação com o mesmo perfil significam implicitamente uma preferência pela estabilidade nas políticas públicas, ao passo que um perfil de rutura representa uma opção pela mudança.

Por último, a ausência de reorganizações de qualquer tipo em anos consecutivos indicia uma opção pela estabilidade. Em contraste, qualquer reorganização implica sempre uma mudança substantiva (e.g., a fusão de dois organismos).

A Tabela 1 lista um conjunto de indicadores usados para diagnosticar a mudança nas políticas públicas em Portugal com base nas três ferramentas institucionais. No caso dos orçamentos, as pontuações indiciam mudanças mais radicais nas alocações orçamentais e são detetadas a partir das distribuições estatísticas leptocúrticas deste indicador. Se estas distribuições se aproximarem da normalidade (ou distribuição

gaussiana), o padrão de mudança será de tipo incremental e, portanto, mais regular e de amplitude mais modesta. No caso das nomeações, a mudança é identificada a partir de uma alteração do perfil do nomeado, conforme a tipologia de Panizza et al. (2019), apresentada na Figura 2. Diferentes combinações entre o perfil de competências (técnicas/políticas) e o tipo de confiança (partidária/não partidária) produzem alterações no perfil do nomeado e na mudança de políticas.

**Tabela 1** Operacionalização da mudança

Tipo de Mudança	Ferramentas Institucionais	Indicadores
Minimalista (canónica)	Orçamentos	Pontuações orçamentais
	Nomeações	Nomeação com um novo perfil
	Reorganizações	Fusão OU extinção OU desagregação OU criação OU mudança de ministério OU mudança de natureza
Moderada	Qualquer combinação de duas	Pelo menos duas das seguintes: pontuação orçamental; nomeação com um novo perfil; reorganização.
Maximalista	Todas as anteriores	Pontuação orçamental + nomeação com um novo perfil + reorganização
Estabilidade	Todas as anteriores	Incrementalismo orçamental + Manutenção do nomeado ou nova nomeação com o mesmo perfil + Ausência de reorganizações

Nas ferramentas institucionais discutidas no parágrafo anterior, os momentos de mudança mais radical ou mais incremental são mais fáceis de diagnosticar. Em contraste, pela sua natureza institucional, as reorganizações são mais difíceis de compreender e as suas implicações para a continuidade e mudança das políticas públicas mais difíceis

de avaliar. De modo a simplificar a relação entre as reorganizações e a mudança nas políticas públicas decidimos não fazer distinções de grau entre os seis tipos de reorganizações classificados neste projeto — a fusão de entidades, a mudança de ministério, a mudança de natureza, a desagregação, a criação e a extinção. À partida, não existem razões para supor que cada tipo de reorganização gerará alterações mais ou menos significativas nas políticas públicas, pelo que uma reorganização será sempre registada como indicativa de mudança e a ausência de reorganizações num organismo, num determinado ano, como indicativa de estabilidade.

Pela sua natureza, a mudança institucional tende a receber muito mais atenção na literatura do que a continuidade. Tanto os académicos, como os práticos passam muito mais tempo a discutir as causas e os efeitos das mudanças do que a refletir sobre a *stasis*. No entanto, como a análise empírica irá testar, os períodos de continuidade das entidades, e, por maioria de razão, das políticas públicas, são muito mais longos do que os momentos de mudança. A estabilidade institucional tem diversas causas associadas a fenómenos de retardamento (*delay*) que conduzem as instituições à persistência e adiam ou contrariam a mudança (Pierson, 2004). A reprodução da estabilidade discutida por Pierson (2004) sugere que o número de reorganizações (em todos os formatos) será substancialmente mais pequeno do que o número de organizações em estabilidade (somatório dos pares organização/ano). Espelhando a noção de mudança maximalista exposta acima, a estabilidade institucional numa direção-geral, por exemplo, implica ausência de mudança de um ano para o seguinte nas três ferramentas institucionais: incrementalismo orçamental, manutenção do nomeado ou nova nomeação com o mesmo perfil e ausência de reorganizações.

## 2.5. Ilustrar o funcionamento das ferramentas institucionais: as agências executivas de regulação como estudos de caso

As agências executivas de regulação emergem como um estudo de caso particularmente relevante para ilustrar o funcionamento dinâmico das três ferramentas institucionais abordadas até agora: orçamentos, nomeações e reorganizações. Estas agências, como as inspeções gerais e a Autoridade de Segurança Alimentar e Económica (ASAE)<sup>41</sup> em Portugal, desempenham um papel crucial no controlo do rigor com que as atividades de regulação são conduzidas, especialmente nas áreas económica, social e ambiental. A forma como estas organizações se comprometem com as suas missões de fiscalização e monitorização pode influenciar significativamente a estabilidade e a mudança nas políticas públicas. De forma ainda mais evidente do que nas direções-gerais e nos institutos públicos, as decisões orçamentais, as nomeações e as reorganizações impactam diretamente o grau de comprometimento destas agências com as suas funções de fiscalização, justificando, assim, um estudo aprofundado do seu papel através de casos concretos na implementação das políticas públicas.

As Inspeções Gerais e as Agências Executivas são serviços centrais da administração direta do Estado dotados de autonomia administrativa. As suas atividades focam-se nas políticas públicas prioritárias, na salvaguarda da boa governação e na promoção da qualidade dos serviços públicos prestados. Estas entidades atuam através da monitorização, com ações de auditoria e fiscalização, e através do desenvolvimento de relatórios de análise, identificando anomalias nas atividades e possíveis soluções (Wood e Waterman, 1991).

Dentro do modelo principal-agente, o governo delega às agências executivas de regulação a responsabilidade de assegurar a conformidade legal e o alinhamento com as suas preferências políticas. O principal, neste caso, procura garantir que os objetivos originais que fundamentaram a relação entre os atores sejam preservados. Spence (1997) explora a capacidade dos políticos de exercerem um controlo efetivo sobre as decisões das agências administrativas, questionando até que ponto conseguem influenciar e direcionar as ações dessas entidades.

As agências executivas de regulação são também burocracias, com nomeações, orçamentos e eventuais reorganizações. Assim, enquanto agências do poder executivo, dirigidas por burocratas com preferências que podem não estar alinhadas com o seu principal, podem exercer e assumir um papel mais ativo na formulação de políticas públicas. Wood e Waterman (1991) questionam qual é a esfera do controlo político das agências executivas de regulação, quais são os mecanismos causais do controlo político, e se o controlo político acontece passivamente, através do desenho institucional, ou ativamente, através da manipulação da liderança e dos recursos humanos (nomeações), dos recursos financeiros (orçamentos) ou da estrutura da agência (reorganizações).

O desempenho das agências executivas de regulação varia em função do poder das nomeações, uma vez que o nomeado controla o rigor da monitorização, aferido pelo número e qualidade das ações de auditoria, fiscalização e inspeção. As pessoas designadas para assumir uma posição de liderança nestas agências podem originar mudanças dramáticas nas políticas públicas (Hammond, 1986). As nomeações são uma peça essencial do puzzle do funcionamento das estruturas governamentais, pois permitem unir as escolhas políticas das estruturas do governo às agências públicas responsáveis pela sua execução.

Wood e Waterman (1991) consideram que a liderança de uma agência é o mecanismo mais frequentemente usado para alterar os comportamentos da agência e, assim, exercer um papel mais ativo sobre as políticas públicas. Em última análise, a falta de alinhamento entre as preferências dos políticos eleitos e as preferências do líder de uma agência executiva de regulação pode levar à substituição deste último por outro nomeado, mais alinhado com as preferências do principal.

De igual modo, segundo Carpenter (1996), controlar os orçamentos das agências é uma ferramenta relevante de influência política na tomada de decisão, já que afeta o rigor com que a monitorização das políticas públicas é efetuada. O autor debruça-se sobre a hipótese do controlo orçamental, questionando se as alterações nos orçamentos influenciam a atuação das agências ao impor restrições financeiras ou ao transmitir sinais à agência sobre os resultados políticos desejados, influenciando o caminho das políticas públicas. Por outras palavras, a redução do valor do orçamento alocado à agência pode resultar num controlo menos rigoroso por parte da agência, traduzido numa diminuição do número e qualidade das ações de auditoria, fiscalização e inspeção.

A estrutura e organização das agências é também uma dimensão-chave para as ambições políticas (Kuipers et al., 2020). As agências públicas habitam num ambiente volátil e incerto, onde mudanças nas coligações políticas e crises de natureza diversa podem resultar na sua reorganização (Yesilkagit, 2021). A organização de uma agência também é importante para a capacidade de resposta política. Para Wood e Waterman (1991:882) «quanto maior a centralização do processo de tomada de decisão da agência, maior o controlo pelo executivo dos resultados das burocracias». Mortensen e Green-Pedersen (2014) aprofundam as reorganizações ao nível ministerial, e consideram

que as mudanças na estrutura dos ministérios são impulsionadas por uma combinação de alterações na atenção política e preferências do governo. Os autores recomendam que se foque esta questão em níveis mais baixos da burocracia, como é o caso das agências públicas.

A seleção de casos incide sobre entidades da mesma natureza (inspeções-gerais), ainda que se trate de agências com atividade concentrada em áreas sectoriais específicas. Tal decorre da importância relativa que cada área de política pública pode ter para os diferentes governos. Com efeito, o grau de discricionariedade da agência vai depender do acordado com o principal, no momento da delegação e nomeação do agente. Quando os políticos possuem informações suficientes sobre as preferências dos nomeados, ou estão dispostos a supervisionar a tomada de decisão da agência, não há grande espaço para discricionariedade. Mas quando a informação é escassa e não existe grande capacidade ou vontade para monitorizar as decisões e atividades da agência, a liberdade do agente aumenta. Assim, quanto mais importante ou mais prioritária for uma área de política pública para o principal, menor tenderá a ser a discricionariedade da agência. Isto porque, ao estar motivado para um determinado problema de uma área funcional de política pública, o principal estará mais disposto a gastar tempo e recursos para reduzir a incerteza que oferece aos burocratas um ambiente propício para escolhas individuais (Calvert et al., 1986).

É ao nível do governo que as diversas áreas funcionais estão representadas. Nas democracias modernas, o poder executivo é comumente organizado por áreas funcionais de políticas públicas, dando origem a Ministérios (Mortensen e Green-Pedersen, 2014). No caso português, ao nível ministerial, e adotando a classificação de Amaral (1995), os ministérios podem ser divididos nas quatro categorias de áreas de

atuação: ministérios de soberania, ministérios económicos, ministérios sociais e, por fim, ministérios técnicos. Da mesma forma que alocamos os ministérios nesta tipologia, considerando a dependência das agências executivas de regulação em relação ao executivo, e o facto de atuarem especialmente num determinado ministério, também elas são categorizadas. A título de exemplo: o Ministério da Saúde classifica-se na categoria social e a Inspeção Geral das Atividades da Saúde realiza a sua atividade na esfera do mesmo ministério, enquadrando-se na categoria dos ministérios sociais.



## Capítulo 3

# Abordagem empírica e hipóteses de investigação

### 3.1. Introdução

Este projeto pretende mapear e compreender os padrões de continuidade e mudança na formulação de políticas públicas em Portugal. Parte-se, para tal, do reconhecimento das limitações existentes relativamente à análise empírica dos padrões de continuidade e mudança nas políticas públicas em Portugal que, à semelhança de outros estudos de caso, se tem limitado a analisar indicadores de mudança isolados (Araújo, 2002). Adicionalmente, reconhece-se a importância de uma visão longitudinal mais precisa desses padrões. Por fim, este estudo pretende explicar os fatores determinantes e interações nas diversas áreas de políticas públicas. Empiricamente, as três ferramentas institucionais serão examinadas seguindo abordagens de pesquisa anteriores (Huber e Shipan, 2002). Nesta secção, apresentam-se as hipóteses centrais desta investigação e esclarecem-se as opções metodológicas delineadas.

### 3.2. Hipóteses de investigação

Além de identificar os períodos de continuidade e descontinuidade através das três ferramentas institucionais, este estudo visa fundamentalmente analisar os determinantes dos padrões observados. Nesta secção, são apresentadas as principais hipóteses derivadas da literatura existente, que orientam a recolha e análise de dados. Assim, apresentam-se hipóteses explicativas dos padrões de mudança e continuidade:

as hipóteses da alternância, do conflito político, da ideologia e dos choques externos.

#### 3.2.1. Hipótese da alternância

Tal como notámos anteriormente, as mudanças nas organizações da administração pública refletem conotações políticas. Com efeito, a literatura centrada na duração das organizações tende a considerar que fatores políticos e partidários aumentam os riscos de mudanças nas organizações (Greasley e Hanretty, 2016; Lewis, 2002; Boin, Kuipers e Steenbergen, 2010). Esta literatura argumenta que os fatores político-partidários — especificamente a formação de uma «maioria hostil» — aumentam o risco de uma agência ser extinta. Outras características, como a proteção estatutária e as condições económicas, também são consideradas.

Uma das primeiras tarefas que os partidos incumbentes enfrentam após a formação de um novo governo é a (re)estruturação orgânica do aparelho administrativo do governo anterior. Tal é ainda mais evidente quando ocorre uma alternância completa no governo, pois os novos partidos que apoiam o governo procuram adaptar toda a estrutura administrativa às suas preferências programáticas (Lewis, 2002; Berry et al., 2010). Note-se, no entanto, que mudança de governo tanto

pode significar mudança de governo com a manutenção de apoio dos mesmos partidos, como mudança nos partidos que apoiam o governo. Através da observação das ferramentas institucionais alvo da nossa análise, será mais provável identificar mudanças mais significativas quando mudam os partidos que apoiam o governo. Assim, a primeira hipótese sugere um efeito da alternância partidária no governo:

*H<sub>alternância</sub>: as mudanças nas ferramentas institucionais (orçamentos, nomeações e reorganizações) são mais intensas após a formação de um novo governo apoiado por diferentes partidos do anterior do que em novos governos de continuidade.*

### 3.2.2. Hipótese do conflito político

A fricção institucional é um dos fatores mais relevantes para explicar a mudança das políticas públicas. A fricção institucional, que se reporta à presença de múltiplos atores e instituições com poder de veto, dificulta o consenso necessário para a mudança. Assim, em contextos onde há um maior número de *veto players*, as mudanças significativas nas políticas públicas tendem a ser menos frequentes e mais moderadas. Tal tende a gerar maior estabilidade nas políticas (Tsebelis, 2002, p. 163). Nesse sentido, a presença de um maior número de atores com poder de veto tende a produzir cortes orçamentais de menor dimensão e menores aumentos de despesa (Breunig e Koski, 2020). Em termos operacionais, consideremos o efeito da composição partidária dos governos e o apoio parlamentar. De acordo com Müller (2000), quando os partidos têm dificuldade em controlar o processo de formulação de políticas públicas, tendem a socorrer-se de mais estratégias de controlo *ex-ante*, como sejam a escolha do desenho institucional das organizações e a análise e seleção dos nomeados.

Em paralelo, embora a investigação sobre a relação entre o controlo partidário do governo e as mudanças de políticas tendam a gerar resultados contraditórios, não deixa de ser verdade que governos minoritários e governos de coligação enfrentam um maior número de atores com poder de veto.

Assim, os governos sem maioria parlamentar enfrentam um maior grau de fricção institucional, uma vez que necessitam de apoio parlamentar para mudar políticas. Nestes cenários, o parlamento pode aparecer como um agente de veto (Knill e Tosun, 2012: 136). Note-se, contudo, que a potencial existência de conflito não impede que se identifiquem mudanças nas políticas públicas. Tal como Lindvall (2017: 1) destaca, os partidos políticos que partilham o poder (com outros partidos, nos casos de governos de coligação; ou com o parlamento, como no caso dos governos minoritários) embora possam ser comumente vistos como «fragmentados, fracos e incapazes», não são inteiramente desprovidos de «capacidade política» ou de «capacidade de reforma». Contudo, as reformas tendem a ser o resultado de processos de negociação com potenciais aliados, assegurando que as reformas em causa permitem beneficiar a sociedade como um todo e compensar os potenciais «perdedores» das reformas. Assim, embora a mudança seja possível, a intensidade e o alcance das reformas durante governos minoritários (ou governos de coligação) podem ser mais limitados por comparação com a capacidade dos governos de maioria, onde mandatos mais fortes permitem reformas mais abrangentes. Os governos minoritários estão mais expostos ao controlo parlamentar, sempre que tenham menor autoridade e apoio para as reformas necessárias. Como tal, predominam mudanças de pequena dimensão por um período mais longo, com

pontuações orçamentais menos frequentes (Brock e Mallison, 2024). Podemos, assim, derivar a segunda hipótese:

*H<sub>conflito</sub>: as mudanças nas ferramentas institucionais (orçamentos, nomeações e reorganizações) são menos intensas em governos minoritários e em governos de coligação do que em governos de maioria de um só partido.*

### 3.2.3. Hipótese da ideologia

A orientação ideológica do(s) partido(s) no governo não só influencia as prioridades atribuídas a diferentes áreas sectoriais, mas também determina como os representantes eleitos distribuem e alocam recursos, como os orçamentos (Alesina e Tabellini, 2005, p. 3). A teoria sugere que os governos de orientação mais à esquerda tendem a ter uma maior propensão para expandir a administração pública, fortalecendo, assim, o papel do Estado. Além disso, deverão adotar uma abordagem mais expansiva em relação à distribuição de receitas, conforme identificado no estudo de Blais et al. (1993), embora esta alocação seja especialmente pronunciada em governos com uma maioria parlamentar. A ideologia do partido no governo é, assim, suscetível de gerar mudanças de política, afetar o desenho estrutural da burocracia (Bertelli, 2006) e gerar diferentes prioridades políticas, visíveis na distribuição de orçamentos. Em particular, é mais provável observar programas de «racionalização» na forma de reduções em governos liderados por partidos mais próximos da ideologia de direita (Greasley e Hanretty, 2016). Com base na literatura existente sobre a influência da orientação ideológica do(s) partido(s) no governo, observa-se uma tendência distinta em relação às políticas públicas e à administração. Os governos de esquerda tendem a ser mais favoráveis à intervenção estatal e a uma abordagem mais expansiva na distribuição

de recursos. Por outro lado, governos liderados por partidos de direita tendem a ser mais ativos na implementação de cortes orçamentais e reorganizações, incluindo fusões e extinções de entidades. Esta abordagem reflete uma visão mais orientada para a redução do tamanho do Estado e uma maior ênfase na eficiência e na racionalização dos recursos públicos (H<sub>direita</sub>). Estas tendências indicam que a orientação ideológica dos partidos no governo exerce uma influência significativa nas políticas adotadas e nas mudanças na estrutura e funcionamento da administração pública. É importante sublinhar que, embora a ideologia de um governo tenha um impacto direto na distribuição de recursos e na estrutura da administração pública, a questão das nomeações pode também variar conforme a orientação política — ainda que não exista investigação que estabeleça a relação entre ideologia dos partidos no governo e os volumes de nomeações. Nos governos de esquerda, contudo, sendo expectável a criação de novas entidades e a desagregação das existentes, espera-se uma tendência para o aumento das nomeações, dada a amplitude de cargos a serem ocupados para gerir essas novas entidades. Por outro lado, se aceitarmos a premissa de que os governos de direita tendem a adotar políticas de cortes e reorganizações (como fusões e extinções de entidades), não é expectável um padrão similar. Consideram-se, assim, as seguintes hipóteses:

*H<sub>esquerda</sub>: os governos liderados por partidos de esquerda têm uma maior propensão para assegurar mudanças nas políticas públicas através de mudanças nas nomeações de dirigentes, optando por aumentos orçamentais e pela criação de novas entidades e desagregações.*

*H<sub>direita</sub>: os governos liderados por partidos de direita tendem a ser mais ativos na implementação de cortes orçamentais e reorganizações, incluindo fusões e extinções de entidades.*

A orientação ideológica dos partidos no governo exerce, ainda, um papel significativo na definição das áreas sectoriais prioritárias em que os governos concentram os seus esforços e recursos. De acordo com estudos como Bertelli (2006) e Ennsler-Jedenastik (2016), partidos de inclinação ideológica à esquerda tendem a definir como prioridades políticas os sectores sociais como a saúde, a educação e a ação social. Por outro lado, os governos de orientação à direita têm maior propensão para se focarem em políticas associadas aos sectores económicos e financeiros. Estas preferências refletem as diferentes visões ideológicas sobre o papel do Estado na sociedade e na economia.

Consequentemente, espera-se que os movimentos de continuidade e reorganização das entidades da administração pública estejam concentrados nas áreas sectoriais mais relevantes para os partidos no governo. Por exemplo, um governo de esquerda pode priorizar a criação de novas entidades ou programas relacionados com ministérios sociais, como a saúde e a educação, aos quais atribuem maior saliência e importância programática. Por seu turno, um governo de direita pode favorecer cortes orçamentais e reorganizações em áreas como as finanças e a economia (ver, também, Breunig e Koski, 2020). Tal tendência é consistente com a ideia de que a orientação ideológica dos partidos influencia não apenas as políticas específicas adotadas, mas também as prioridades sectoriais mais amplas na governança pública, que estão interligadas.

*H<sub>sectores1</sub>*: os governos liderados por partidos de esquerda tendem a atribuir prioridade à alocação de recursos para as áreas da educação, bem-estar e saúde pública (ministérios sociais), por comparação com os governos liderados por partidos de direita.

Além disso, a investigação existente sugere que a ideologia pode ter um impacto importante nas nomeações. Alguns estudos demonstram que, mesmo em países com tradições administrativas menos suscetíveis à partidarização, como os países nórdicos, a orientação ideológica do governo tem efeitos nos padrões de recrutamento para a administração pública, com as nomeações de dirigentes a surgirem como indicadores de mudança e continuidade nas políticas públicas (Baekgaard, 2018; Hesstvedt, 2023; Hallerberg e Wehner, 2018). Os governos de esquerda tendem a surgir associados a tendências expansionistas, como o aumento do emprego público para angariar apoio eleitoral (Aaskoven, 2021). Potencialmente, tal pode revelar-se na maior propensão dos governos de direita para controlar e influenciar processos de mudança e de continuidade das políticas públicas por via de outros instrumentos para além das nomeações.

*H<sub>sectores2</sub>*: os governos liderados por partidos de esquerda tendem a assegurar mudanças de políticas através das nomeações para cargos de direção, mais do que os governos de direita.

### 3.2.4. Hipótese dos choques externos/crises

O institucionalismo histórico tende a sugerir que os períodos de «inércia institucional são quebrados por momentos críticos» (MacCarthaigh e Roness, 2012: 779). As crises económicas, por exemplo, exigem ações governamentais traduzidas em políticas destinadas à mitigação dos seus impactos. Embora estas ações possam divergir entre países, desde extensos pacotes de estímulo económico a políticas fiscais mais restritivas, acarretam sempre mudanças (Armingeon, 2012; Hörisch, 2013). Trata-se, na verdade, de choques exógenos, com potenciais efeitos críticos e duradouros nas políticas, na relação com a administração e nos orçamentos. Estes momentos críticos são «evento[s] significativo[s] ou

confluência de fatores [que perturbam] o equilíbrio existente do poder político e económico de um país», marcando um ponto crucial que pode levar a novos e diferentes caminhos no desenvolvimento de políticas (Acemoglu e Robinson, 2012: 106).

Nas últimas décadas, as crises económicas provocaram a «racionalização» de programas e estruturas burocráticas — um eufemismo para as recomendações de austeridade e de gestão de cortes (Maccarthaigh, 2014). Por exemplo, Greasley e Hanretty (2016) descobriram que os organismos que operam sob governos altamente endividados, particularmente quando se trata de governos de direita, têm maior probabilidade de serem encerrados. Tendo em conta que, no período democrático, Portugal passou por crises orçamentais mais ou menos cíclicas, este é o padrão esperado.

Como vimos anteriormente, as crises económicas criam oportunidades para que grupos desafiadores ou novos atores substituam os monopólios estabelecidos — que tendem a manter o *status quo* e, portanto, maior estabilidade — e se mobilizem para pressionar e influenciar reformas conforme as suas preferências. Esta é a principal conclusão do estudo realizado por Fernández-i-Marín et al. (2022). O efeito das crises económicas não é, contudo, similar em todos os subsistemas políticos. Nos subsistemas menos afetados pelas crises como, por exemplo, aqueles relacionados com políticas de moralidade, as mudanças costumam ser mais graduais e menos prováveis de ocorrer, embora, quando acontecem, possam ser mais radicais. Podemos, assim, estimar as seguintes hipóteses:

*H<sub>crises1</sub>*: as crises económicas diminuem o recurso a nomeações de cargos de direção e provocam mudanças nas ferramentas institucionais, resultando em

*cortes orçamentais e reorganizações, sobretudo fusões e extinções de organismos, o que resulta na redução do perímetro da administração pública.*

*H<sub>crises2</sub>*: as crises económicas geram mudanças mais extremas, como cortes significativos nos orçamentos, e reformas profundas nas estruturas institucionais, resultando também numa redução mais acentuada do recurso às nomeações para cargos de direção, por comparação com os períodos de estabilidade.

Os eventos significativos que, potencialmente, afetam os padrões de continuidade e mudança nas políticas públicas não são apenas de ordem doméstica. Embora as crises económicas domésticas sejam frequentemente afetadas por contextos internacionais mais amplos, existem eventos externos que afetam as políticas públicas domésticas. Basta que se considerem momentos específicos do processo de integração europeia, como os alargamentos ou reformas dos tratados da União Europeia (Grande e Hutter, 2016). Estes momentos críticos, além de afetarem os momentos de debate sobre as medidas políticas, implicam ajustes nas políticas domésticas, uma vez que são potencialmente visíveis na implementação de políticas públicas. Assim, é expectável que eventos externos — neste caso, a adesão à Comunidade Económica Europeia e a integração na União Económica e Monetária — tendam a gerar mudanças nas ferramentas institucionais, quando comparados com os períodos em que não se registam estes eventos. Espera-se, assim, que:

*H<sub>eventos</sub>*: os eventos externos da UE gerem mudanças nas ferramentas institucionais (orçamentos, nomeações e reorganizações).

Estas hipóteses mobilizam variáveis independentes cujo efeito será testado tendo em consideração as três ferramentas institucionais centrais

neste estudo. O levantamento das variáveis independentes mobilizadas, bem como a sua operacionalização, pode ser consultado na Tabela 2.

**Tabela 2** Variáveis independentes, definição e operacionalização

Variável	Definição	Operacionalização
Duração do governo	A duração do governo refere-se ao período durante o qual um executivo se mantém em exercício no poder, desde a sua tomada de posse até à sua saída.	Percentagem de meses que cada governo durou, considerando o total de meses habitual (48 meses como referência). Fonte: Silveira e Silva (2023).
Governo monopartidário	Forma de governo: executivo composto por apenas um partido.	0: governo de coligação. 1: governo monopartidário.
Governo maioritário	Representação parlamentar: um governo maioritário é um tipo de governo em que um partido ou uma coligação de partidos detêm a maioria dos assentos parlamentares.	0: governo minoritário. 1: governo maioritário.
Alternância partidária	A alternância partidária é a substituição completa de partidos no governo, geralmente após eleições, em que diferentes partidos políticos assumem funções governativas.	0: ausência de alternância partidária completa; alternância parcial. 1: alternância partidária completa Fonte: Jalali (2017).
Direita	Governo composto por um partido ou coligações de partidos.	0: governo liderado por partidos de esquerda (PS). 1: governo liderado por partidos de direita (PSD; CDS+PSD) <sup>12</sup> .
Crise doméstica	Períodos economicamente críticos do ponto de vista doméstico — ainda que estes tenham uma origem externa, face ao contexto internacional.	0: Período de estabilidade económica. 1: período de crise económica doméstica. Fonte: Reis et al. (2020) <sup>13</sup> .
Eventos europeus	Anos em que se assinalam eventos externos — adesão à Comunidade Económica Europeia (1986) e integração na União Económica e Monetária (1999). Considera-se como evento crítico da UE o período de um ano antes e de um ano depois do marco histórico.	0: anos sem marcos significativos europeus. 1: ano com marcos europeus ( $t-1$ ; $t$ ; $t+1$ ).

### 3.3. Opções metodológicas

Uma análise aprofundada dos padrões de continuidade e mudança nas políticas públicas em Portugal tem de lidar com a evidência empírica limitada sobre a relação entre as escolhas políticas e a máquina administrativa responsável pela sua implementação. Neste projeto, analisam-se as prioridades orçamentais, as nomeações de dirigentes da administração pública e as reorganizações administrativas. Empiricamente, este estudo suporta-se, assim, sobre três pilares, que correspondem aos três grandes objetivos operacionais do estudo.

#### 3.3.1. Continuidade e mudança nas entidades da administração pública

Em primeiro lugar, pretende-se compreender os padrões de mudança e de continuidade das entidades da administração pública portuguesa. Como vimos anteriormente, a administração pública é a última entidade da cadeia de delegação das democracias parlamentares. Com efeito, estabelece-se uma relação entre o executivo e as entidades que dirige e tutela, que são as responsáveis pela implementação das políticas públicas. Tal como destaca Pereira (2008: 130), a relação fundamental que se estabelece é entre o ministro da tutela e o dirigente superior das entidades, seja este um diretor-geral, um inspetor-geral ou um presidente de um instituto público. Contudo, vale a pena destacar que os ministros da tutela têm poderes diferentes sobre as entidades que compõem a orgânica da administração pública, consoante se trate de entidades da administração direta ou indireta do Estado. Estes dois grandes grupos estabelecem diferentes relações hierárquicas com os governos.

As entidades da administração direta do Estado encontram-se subordinadas hierarquicamente ao Governo, que exerce o poder de direção sobre a sua atuação. O poder de direção reporta-se se à faculdade de dar ordens e instruções, em matéria de serviço. A título de exemplo, consideram-se administração direta as direções-gerais, as inspeções-gerais, as secretarias-gerais e os gabinetes de planeamento e estratégia. As entidades da administração direta podem incluir serviços centrais ou serviços periféricos, como as direções regionais.

Por seu turno, as entidades da administração indireta do Estado encontram-se sob supervisão e tutela do governo. Assim, os governos têm o poder de orientar, fiscalizar e controlar a atividade destas entidades com personalidade jurídica e autonomia administrativa e financeira — poderes que, convém reforçar, são mais limitados do que o poder de emitir ordens, que identificamos no sector da administração direta do Estado. Estas entidades apresentam maior autonomia de gestão, têm património próprio e receitas próprias, às quais se juntam as que provêm do Orçamento de Estado (Pereira, 2008: 123). Para exemplificar, consideram-se entidades da administração indireta os institutos públicos, como o Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP, IP) e o Instituto da Segurança Social (ISS, IP), e as entidades públicas empresariais, como a Comboios de Portugal (CP, EPE), o Teatro Nacional D. Maria II (TNDM II, EPE) e a Parque Escolar (PE, EPE).

O perímetro da máquina administrativa do Estado inclui, ainda, as entidades da administração independente e da administração autónoma. As primeiras são entidades que, embora realizem atividades administrativas do Estado, dispõem de autonomia funcional e orgânica<sup>14</sup>. Na administração autónoma incluímos as entidades das regiões autónomas e das autarquias locais.

Esta viagem pela extensa e complexa dinâmica de entidades da máquina administrativa do Estado português é importante para que se clarifique a natureza das entidades que são analisadas no âmbito deste projeto. Com efeito, para a análise dos padrões de mudança e continuidade nas organizações, consideram-se apenas aquelas que se situam na administração direta e indireta do Estado (excluídas as entidades do sector público empresarial). Estas são as entidades que absorvem a maior parcela do emprego público total — no final de junho de 2023, absorviam 73,8 % da totalidade do emprego público<sup>15</sup>.

O exercício de levantamento de informação sobre as entidades da administração direta e indireta do Estado português decorreu em três fases distintas que iremos descrever de seguida.

Na primeira fase, foi feito o levantamento de todas as organizações referidas nas leis orgânicas governamentais dos 22 governos constitucionais entre 1976 e 2020, conforme se apresenta na Tabela 3. Como sabemos, é da competência exclusiva dos executivos a legislação quanto à sua própria organização e funcionamento. É assim que, depois de constituído o governo, é emitida a lei com a sua orgânica. Esta lei estabelece a criação ou extinção de ministérios ou a atribuição de novas designações a alguns ministérios, apresentando-se o conjunto de organizações sob a direção, superintendência e tutela dos diferentes ministérios. Note-se que, para efeitos do mapeamento das organizações, considerou-se não apenas o Decreto-Lei original, que apresenta a lei orgânica, mas também as revisões a este decreto, efetuadas durante cada mandato, tal como se apresenta no Anexo 1.

Adicionalmente, foram recolhidas e analisadas as leis orgânicas ministeriais, explicitamente referidas nas leis orgânicas governamentais,

como o Decreto-Lei n.º 215/2006, de 27 de outubro, que aprova a orgânica do Ministério da Cultura no 1.º mandato de José Sócrates, ou o Decreto-Lei n.º 11/2014, de 22 de janeiro, que aprova a orgânica do Ministério da Economia para o 1.º mandato de Passos Coelho (19º governo constitucional). De igual forma, é nestes diplomas das leis orgânicas governamentais e ministeriais que se definem os poderes dos membros do governo sobre as diferentes entidades da administração pública, classificação que se adotou na categorização de cada entidade identificada neste exercício.

No entanto, a informação recolhida através da análise das leis orgânicas não permite captar a totalidade do amplo perímetro da Administração Pública portuguesa e a heterogeneidade dos tipos de organizações. Esta falta de exaustividade da informação reportada nas leis orgânicas verificou-se quando realizámos uma comparação entre as entidades identificadas na primeira fase e os dados recolhidos pela equipa responsável pelo levantamento e análise das dinâmicas orçamentais, o que implicou uma segunda etapa de recolha e classificação das organizações. Esta ausência de transparência, juntamente com a tendência para a burocratização e a complexidade das entidades da administração pública, pode dificultar a compreensão da organização do governo por parte dos cidadãos, assim como a forma como os recursos públicos são geridos.

Além disso, há uma nota importante sobre a forma como a ferramenta das reorganizações se articula com outras ferramentas. A partir de 1999, a legislação relativa ao estatuto do pessoal dirigente dos serviços e organismos da administração central e local do Estado passou a prever que a «extinção ou reorganização da unidade orgânica» justifica a cessação da comissão de serviço das estruturas dirigentes em vigor<sup>16</sup>.

Tal permite aos partidos no governo maior flexibilidade na utilização de diferentes ferramentas no processo de controlo das políticas públicas e das atividades da máquina administrativa do Estado. Com efeito, essa alteração conferiu aos partidos no poder maior capacidade para implementarem mudanças ao nível da direção administrativa, recorrendo a reorganizações da administração como uma ferramenta para alinharem a administração pública com as suas prioridades políticas. Dessa forma, essa possibilidade tornou-se um instrumento relevante no controlo das políticas públicas e das atividades da máquina administrativa do Estado, permitindo intervenções estratégicas na composição das estruturas de direção das entidades da administração.

Por forma a colmatar estas lacunas e inconsistências, procedeu-se à fusão entre a base de dados obtida através da primeira fase do mapeamento das organizações da Administração Pública e a base de dados das entidades identificadas através da análise das dinâmicas orçamentais. Atendendo às diferenças entre as bases de dados no que toca à operacionalização das respetivas unidades de análise (reorganizações: Entidade/Governo; orçamentos: Entidade/Ano), a integração dos dados provenientes da base de dados dos orçamentos foi feita mediante a seguinte lógica: 1) verificar qual o governo em funções durante a aprovação do orçamento onde a entidade aparece pela primeira vez, ou seja, a primeira vez que é atribuído orçamento à entidade, e criar a primeira observação relativa à mesma; 2) verificar qual o governo em funções durante a aprovação do Orçamento que fez a última atribuição de verba à entidade e criar a última observação relativa à mesma; 3) proceder à criação de observações para todos os governos dentro deste intervalo entre a primeira atribuição de orçamento e a última. A título de exemplo, apenas foi possível mapear e analisar a entidade

Direção-Geral da Organização Administrativa com recurso a esta estratégia de articulação com a base de dados das dinâmicas orçamentais.

Depois de concluída a segunda fase, permaneceram algumas inconsistências e falhas decorrentes da natureza pouco sistemática e pouco exaustiva da informação que cada governo tende a reportar nas suas leis orgânicas. Por exemplo, o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social é mencionado pela primeira vez numa lei orgânica governamental no governo Guterres I (Decreto-Lei n.º 296-A/95, de 17 de novembro), apesar da sua criação ter ocorrido em 1977, durante o primeiro governo constitucional (Decreto-Lei n.º 17/77, de 12 de janeiro). A entidade só é novamente mencionada na lei orgânica do segundo Governo liderado por José Sócrates. Inconsistências e lacunas desta natureza são endémicas na informação disponibilizada publicamente pelo Estado e exigiram um trabalho de retificação cuidadoso na construção da base de dados deste estudo.

De forma a ultrapassar estes problemas, decidiu-se avançar com uma terceira fase de recolha de dados. Esta fase caracterizou-se por uma pesquisa mais detalhada no site do Diário da República<sup>17</sup> por cada uma das entidades identificadas durante a primeira e a segunda fase do processo de recolha de dados, por forma a colmatar as lacunas apontadas acima. Este trabalho de rastreamento em três fases resultou numa base de dados das organizações da Administração Pública que totaliza 3320 entradas. Procedeu-se, também, à classificação das diferentes entidades, tendo em conta a sua natureza jurídica e distribuição pelos 22 governos constitucionais analisados, bem como à contabilização dos diferentes ministérios presentes em cada governo. Estes dados encontram-se reportados na Tabela 3.

**Tabela 3** Distribuição das entidades classificadas por natureza, 1976-2022

Governos	Datas	Duração*	Ministérios	Entidades da administração pública		
				Admin. direta	Admin. indireta	Total
Costa II	2019-2022	29 [60,4 %]	19	87	171	258
Costa I	2015-2019	47 [98 %]	17	77	163	240
Passos Coelho II	2015	0	16	46	79	125
Passos Coelho I	2011-2015	52 [108 %]	11	167	203	370
Sócrates II	2009-2011	20 [42 %]	16	42	128	170
Sócrates I	2005-2009	55 [115 %]	16	180	174	354
Santana Lopes	2004-2005	8 [17 %]	19	21	63	84
Barroso	2002-2004	27 [56 %]	17	40	104	144
Guterres II	1999-2002	29 [60 %]	21	29	108	137
Guterres I	1995-1999	48 [100 %]	18	101	214	315
Cavaco Silva III	1991-1995	48 [100 %]	17	72	143	215
Cavaco Silva II	1987-1991	50 [104 %]	16	52	116	168
Cavaco Silva I	1985-1987	21 [44 %]	14	55	106	161
Soares III	1983-1985	29 [60 %]	17	28	65	93
Balsemão II	1981-1983	22 [46 %]	14	27	33	60
Balsemão I	1981	7 [15 %]	17	7	12	19
Sá Carneiro	1980-1981	9 [19 %]	14	14	20	34
Pintassilgo	1979-1980	5 [10 %]	16	5	21	26
Mota Pinto	1978-1979	7 [15 %]	15	6	10	16
Nobre da Costa	1978	3 [6 %]	14	4	6	10
Soares II	1978	7 [15 %]	15	7	7	14
Soares I	1976-1977	17 [35 %]	15	21	42	63
<b>Total</b>				<b>1176</b>	<b>2144</b>	<b>3320</b>

Notas: entre parênteses indica-se a percentagem de meses que cada governo durou, considerando o habitual total de meses (48 meses como referência).

Fonte: Silveira e Silva (2023).

O período abrangido permite ainda analisar os padrões de continuidade e mudança nas políticas públicas considerando momentos críticos que, potencialmente, afetam estes padrões. Em específico, podemos identificar períodos economicamente críticos do ponto de vista doméstico, ainda que estes tenham uma origem externa, face ao contexto internacional. Para tal, utilizamos a datação dos ciclos de crise fornecida por Reis et al. (2020), em que os períodos são mapeados com base em indicadores económicos relevantes, como Produto Interno Bruto, taxas de desemprego ou inflação. Esses períodos são caracterizados por menor produção nacional, redução do rendimento e incerteza, o que pode influenciar significativamente as decisões políticas e a estabilidade do sector público (Capoccia, 2015). Para avaliar os momentos críticos da integração europeia, consideramos apenas dois eventos principais: a adesão à União Europeia e a adesão à União Económica e Monetária (1999). Nestes casos, deve ter-se em consideração o período mais alargado de ajustamento das organizações da administração pública e das políticas públicas. Por exemplo, a adesão de Portugal à Comunidade Económica Europeia (1986) pode ter gerado efeitos antes e depois da assinatura do tratado e da entrada em vigor. Assim, considera-se como momento crítico da UE o período de um ano antes e de um ano depois do marco histórico. Estes momentos são importantes marcos na integração europeia e podem estar associados a mudanças significativas na estabilidade política e das organizações.

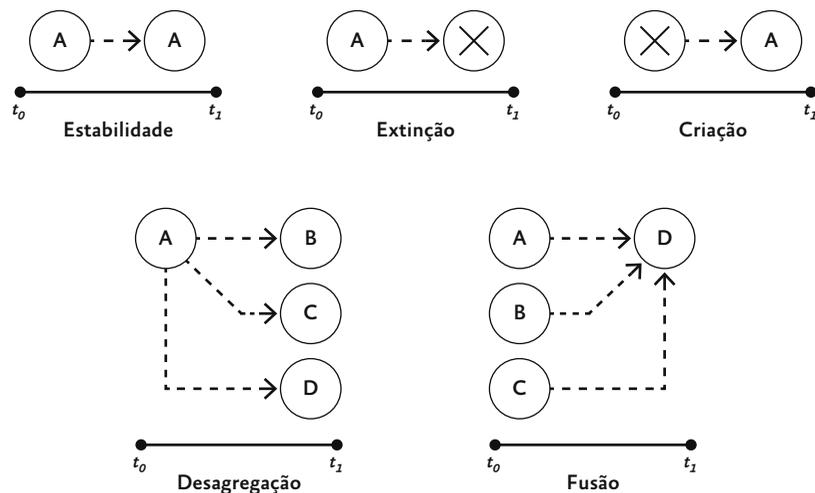
É certo que a mudança na estrutura da administração pública pode ser caracterizada por várias tendências, que são descritas por Pereira (2008: 128-129). Na sua análise, o autor considera que podemos estimar i) a transferência do peso relativo da administração direta para a administração indireta; ii) a criação de entidades reguladoras;

iii) a descentralização para a administração regional e para os municípios; iv) a transferência de funções para o sector público empresarial; e v) a externalização para entidades privadas com e sem fins lucrativos. Estas mudanças são cruciais na medida em que têm importantes implicações para os modelos de delegação. Com efeito, a assimetria de informação entre o governo e as entidades da administração pode variar dependendo da complexidade da governação dos poderes que o governo detém sobre as diferentes entidades. Os governos podem ter maior dificuldade em supervisionar e controlar as atividades das entidades que estão fora da sua administração direta — sobre a qual detêm poderes de tutela e de supervisão —, como é o caso das entidades reguladoras ou das entidades semipúblicas ou privadas para as quais algumas funções têm sido transferidas. Isto gera consideráveis variações em termos de assimetria de informação, o que pode influenciar a eficácia da delegação de autoridade e responsabilização.

Embora estas mudanças sejam fundamentais, convém recordar que ignoram uma mudança subtil que pode permitir lidar com as potenciais assimetrias de informação do processo de delegação. Com efeito, como vimos anteriormente, a principal relação que se estabelece neste elo de delegação é a que se verifica entre o ministro da tutela e o dirigente do organismo público. A comissão de serviço destes dirigentes pode cessar quando se verifica a extinção ou reorganização da unidade orgânica<sup>18</sup>. Assim, estes movimentos de extinção e reorganização devem ser equacionados como importantes mecanismos de (re)alinhamento de preferências e prioridades. Naturalmente, este exercício possibilita identificar padrões de mudança e continuidade nas entidades da administração pública, permitindo considerar a evolução temporal das organizações. Como bem notam MacCarthaigh e Roness (2012: 777),

«capturar as mudanças» é um «exercício repleto de problemas metodológicos e definições», o que se reflete na profusão de estudos que procuram medir e operacionalizar estas mudanças (veja-se, a título de exemplo, MacCarthaigh e Roness, 2012; Hardiman e Scott, 2010; 2012; Rolland e Roness, 2011). Na Figura 4 apresentam-se as cinco formas de reorganização que se consideram neste estudo.

**Figura 4** Processos de reorganização das entidades da administração pública



Fonte: elaboração própria.

Esta classificação é uma adaptação simplificada de Rolland e Roness (2011). Como notámos anteriormente, a análise da história das entidades permite identificar o momento do seu nascimento, embora conceptualmente possamos estar perante uma nova entidade nos cenários de fusão e de desagregação. Em termos operacionais, um cenário de fusão, por exemplo, implicaria registar o término de duas

organizações e o nascimento de uma nova entidade<sup>19</sup>. Contudo, tal tornaria impossível distinguir estes pontos de nascimento e término daqueles que decorrem da alteração e redistribuição de funções entre entidades. Além disso, os autores consideram que a avaliação das mudanças deve ter em conta critérios como a alteração de nome, funções, tarefas e dimensão dos recursos. Contudo, como os autores reconhecem (Rolland e Roness, 2011: 405), nos contextos em que a informação disponível é escassa, a classificação do percurso das entidades requer muita discricionariedade dos codificadores, o que implica potenciais perdas em termos de fiabilidade da codificação. Reconhecendo o equilíbrio necessário entre os requisitos de fiabilidade e a profundidade da classificação, optamos por uma versão simplificada da leitura dos eventos de vida das organizações. Como destacámos anteriormente, os requisitos de parcimónia e simplicidade em termos de operacionalização passam por considerar a forma como as entidades se apresentam e se publicitam. Para tal, considera-se, sobretudo, «as mudanças de nome» das organizações que «indicam eventos importantes na vida [das organizações], como o seu término» (Hannan e Freeman, 1989: 151).

Importa clarificar que a fonte de recolha de dados empíricos para a construção desta base de dados são as leis orgânicas dos governos (e as suas revisões, quando estas existem), que se publicam no início de cada mandato. Por hipótese, uma entidade que surge na lei orgânica de 2005 (primeiro mandato de José Sócrates) e apenas volta a ser identificada na lei orgânica de 2009 (no seu segundo mandato), é classificada em 2009 tomando como ponto de referência o ano de 2005 e, neste caso, surge duas vezes na base de dados das reorganizações. Se se tratar da mesma entidade, sem alteração de designação ou natureza

(de administração direta para indireta, por exemplo), assume-se como continuidade. Como se especifica de seguida, as mudanças de nome ou a extinção de entidades tendem a ser claramente referidas nos documentos identificados.

Sempre que uma lei orgânica mencionava uma entidade que não estava registada na base de dados (e não indicava explicitamente que se tratava de uma nova criação), procurou-se identificar a lei responsável pela sua criação para rastrear o momento em que a entidade foi estabelecida. No entanto, quando não foi possível encontrar essa lei, considerou-se que o primeiro registo da entidade na base de dados representava o seu momento de criação<sup>20</sup>.

Consideremos um exemplo que ilustra o exercício referido acima. Na Lei Orgânica do XIX Governo Constitucional (primeiro mandato de Passos Coelho)<sup>21</sup> é referida a Agência Nacional para a Qualificação, IP (ANQ), tutelada pelo Ministro da Educação e Ciência conjuntamente com o Ministro da Economia e do Emprego e articulada com o Ministro da Solidariedade e da Segurança Social. Como esta entidade surgiu, pela primeira vez, nesta Lei Orgânica, procurámos o seu momento de criação. A ANQ foi, então, identificada em 2006, altura em que é criada<sup>22</sup>, e em 2007, altura em que o seu funcionamento é regulamentado<sup>23</sup>. Posteriormente, a Lei Orgânica do XX Governo Constitucional (segundo mandato de Pedro Passos Coelho)<sup>24</sup> inclui uma nova Agência Nacional para a Qualificação e Ensino Profissional, I.P. (ANQEP, IP). Novamente, surgiu a necessidade de rastrear a criação desta entidade. Em 2011, identificou-se a mudança de designação de ANQ para ANQEP, IP, na Lei Orgânica do novo Ministério da Educação e Ciência<sup>25</sup>. No ano seguinte, foi registada uma nova observação da entidade, uma vez que se estabelece a sua orgânica através do

Decreto-Lei n.º 36/2012, de 15 de fevereiro. A mesma entidade volta a surgir, sem qualquer alteração nas leis orgânicas dos três mandatos do Partido Socialista, liderados por António Costa<sup>26</sup>.

Com todo este histórico organizacional, a entidade surge nove vezes na base de dados. Em 2006 e em 2011, a entidade é classificada como uma nova entidade e as restantes observações são classificadas como estabilidade. A classificação dos processos de reorganização foi sempre realizada através da comparação com o ponto de observação anterior, para identificar as mudanças ou alterações ocorridas. Assim, salienta-se que o ponto de observação central é sempre a lei orgânica do governo e que os processos de reorganização são classificados pela comparação entre dois pontos de observação.

As entidades são classificadas como **estáveis** quando o seu nome se mantém inalterado entre dois momentos de observação, tal como descrito no parágrafo anterior. A mudança de nome das entidades pode significar mudanças intermédias e igualmente substantivas, nomeadamente através da reestruturação das mesmas. Assim, as mudanças de nomenclatura refletem as prioridades políticas e a agenda de um novo governo, num determinado período. Neste caso, não se considera existir estabilidade. Mesmo nos cenários de estabilidade verificou-se, ainda, se a estabilidade da nomenclatura foi acompanhada pela manutenção da entidade no mesmo ministério e com a mesma natureza jurídica — isto é, verificou-se se a organização se manteve na administração (in)direta. Quando a designação se mantém, mas a natureza jurídica é alterada, não se classifica a entidade como «estável»<sup>27</sup>. Deve salientar-se que o conteúdo funcional das organizações não foi verificado — adotando-se, assim, a estratégia de avaliação de continuidade e mudança de Hajnal (2012:839). Com efeito, as leis orgânicas das

organizações podem apontar para novas funções das entidades, o que não é contemplado na classificação da evolução das organizações. Assim, utiliza-se a estratégia do estudo de Kaufman (1976), que trata a estabilidade (ou a «sobrevivência») de uma organização sem tomar como critério relevante as funções ou tarefas específicas das entidades. Para que se torne clara a operacionalização da estabilidade das entidades, pode tomar-se como exemplo de estabilidade o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras. Este serviço surge com esta designação em 1986<sup>28</sup>, tendo-se mantido com a mesma nomenclatura e tutela até 2021<sup>29</sup>, altura em que se sugere a criação da Agência para a Integração, Migrações e Asilo, um instituto público<sup>30</sup>.

A «morte» das organizações (MacCarthaigh e Roness, 2012: 776) reporta-se à extinção formal das entidades. Os eventos de extinção tendem a ser claramente reportados nas leis orgânicas. A título de exemplo, em 1991, foi formalmente extinto o Instituto Nacional de Empresas em Autogestão<sup>31</sup>; e em 1986 foram extintas a Direção-Geral da Administração e da Função Pública, a Direção-Geral de Emprego e Formação da Administração Pública e a Direção-Geral da Organização Administrativa (Decreto-lei 229/86, de 14 de agosto). Um exemplo adicional permite clarificar a forma como a codificação foi feita. Em 2011, o Governo extinguiu o Conselho Coordenador da Ciência e Tecnologia, referido na Lei Orgânica do Ministério da Educação, um órgão consultivo com função de aconselhamento do Ministro responsável pelas políticas de ciência e tecnologia. Esta extinção foi acompanhada pela «criação» de uma nova entidade (o Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia), com a função de aconselhar o Governo e apoiar a definição de políticas educativas e estratégias políticas nacionais relacionadas com ciência e tecnologia, a médio e longo prazo.

Os eventos de «nascimento» de novas entidades reportam-se à criação de uma nova organização. Tome-se, a título de exemplo, a definição da orgânica da Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência<sup>32</sup>, na sequência da nova lei orgânica do Ministério da Educação.

É certo que os nascimentos também podem ocorrer como resultado da divisão de organizações ou fusões de entidades, mas estas categorias foram conceptualmente separadas. Estas formas de reorganização implicam «a substituição de uma organização por uma “nova”, direcionada para o mesmo problema ou “clientela”» (Peters e Hogwood, 1988: 132). Representam «formas de especialização horizontal» — por oposição às formas de reorganização vertical, associadas a processos de descentralização — e reportam-se às tarefas que são distribuídas entre entidades que se apresentam no mesmo patamar hierárquico (MacCarthaigh e Roness, 2012: 777).

Consideremos, em primeiro lugar, as reorganizações que resultam de fusões. A título de exemplo, considere-se a extinção da Inspeção-Geral da Educação, juntamente com a Inspeção-geral do Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, que passaram a ser integradas na Inspeção-Geral da Educação e Ciência. Assim, em 2011, considera-se a Inspeção-Geral da Educação e Ciência como o resultado de uma fusão<sup>33</sup>. No mesmo diploma, o Governo procedia à extinção das cinco Direções Regionais de Educação, em 2011<sup>34</sup>, cujas funções passaram a ser assumidas pela Direção-Geral da Administração Escolar. Este exemplo ilustra o movimento de reorganização em que a organização «A» e a organização «B» são, num determinado momento, *t<sub>0</sub>*, consideradas substancialmente alteradas e, portanto, as suas funções transitam para outra organização identificada como «D». Deste modo, as organizações «A» e «B» são envolvidas na constituição de uma nova entidade<sup>35</sup>.

O processo de **desagregação** implica o movimento oposto. Trata-se do movimento de distribuição das funções e responsabilidades de uma entidade por várias entidades que são criadas. Assim, como nota Hajnal (2012: 838), considera-se desagregação o movimento de «reorganização dos limites organizacionais, em resultado da qual o número de agências e de outras organizações similares aumenta». Considere-se o exemplo de uma desagregação. Em 1999, o governo extinguiu a Junta Autónoma de Estradas (JAE)<sup>36</sup>, que se desagregou num conjunto de entidades com competências específicas, o Instituto das Estradas de Portugal (IEP), o Instituto para a Construção Rodoviária (ICOR) e o Instituto para a Conservação e Exploração da Rede Rodoviária (ICERR)<sup>37</sup>. Dois outros exemplos, mais recentes, ajudam a clarificar estas dinâmicas de desagregação. O Decreto-Lei n.º 79/2023, de 4 de setembro, atribui à entidade Museus e Monumentos de Portugal, E.P.E., atribuições, direitos e obrigações que, antes, se encontravam sob a tutela da Direção-Geral do Património Cultural. Também o Decreto-Lei n.º 11/2014, de 22 de janeiro reestruturou a Direção-Geral das Atividades Económicas, transferindo parte das suas atribuições para a Direção-Geral de Energia e Geologia.

### 3.3.2. Continuidade e mudança nas prioridades orçamentais

A análise das mudanças de políticas públicas pode ser abordada de diversas formas, refletindo a natureza complexa destes processos. Mesmo os autores que procuram utilizar empiricamente a Teoria do Equilíbrio Pontuado consideram diferentes estratégias metodológicas. Por exemplo, Beyer et al. (2022: 279), aludindo à importância dos empreendedores políticos enquanto argumento relevante para a explicação das pontuações identificadas, sugerem que a PET é, acima de tudo, uma teoria de «dinâmicas de atenção mais do que uma teoria do

processo político». É por este motivo que a aplicação empírica desta teoria pode surgir centrada na etapa de agendamento (*agenda-setting*) — tal como nos estudos inaugurais de Baumgartner e Jones, que analisam décadas de audiências parlamentares (*congressional hearings*) e cobertura mediática e que viriam a abrir espaço para grandes agendas comparativas, como o *Comparative Agendas Project* (Dowding et al., 2015). Alternativamente, alguns investigadores concentram-se nos *outputs* das políticas, analisando empiricamente alterações orçamentais (Baumgartner et al., 2006). Como destacam Baumgartner et al. (2009), as mudanças orçamentais tendem a ser mais radicais do que as mudanças na legislação e, por seu turno, podem ser identificadas mais pontuações na legislação do que nas audiências parlamentares e na comunicação social.

Além disso, as alterações orçamentais são indicadores essenciais das políticas públicas por duas razões: em primeiro lugar, permitem medir as mudanças de política de forma sistemática; em segundo lugar, os compromissos de despesa são mais concretos do que as intenções políticas expressas nos discursos e as intenções de diferentes atores (Green-Pedersen e Princen, 2016: 22).

A recolha dos dados orçamentais foi feita diretamente nos ficheiros dos Orçamentos de Estado, aprovados anualmente nos termos legais. A base de dados analisada diz respeito aos orçamentos alocados a 102 direções gerais, 184 serviços e fundos autónomos (institutos públicos) e 22 inspeções gerais, que decorrem da aprovação anual do Orçamento (Geral) do Estado no período de 45 anos, o que corresponde a cerca de 5749 observações de orçamentos e 5339 observações de variações. Os valores orçamentais considerados são os valores reais e não nominais, tendo para isso sido usado o índice de preços do consumidor publicado pelo INE.

Conforme descrito anteriormente, o principal foco da análise incide nas variações orçamentais anuais de todos os organismos da administração central direta e indireta no período compreendido entre 1976 e 2020. Estas variações constituem os indicadores de estabilidade e mudança nas prioridades das políticas ao longo do tempo, e permitem comparações entre: a) organismos de naturezas diferentes (direções-gerais, inspeções-gerais e institutos públicos); b) diferentes tipos de ministérios (soberania, técnicos, económicos e sociais); c) governos com orientações ideológicas distintas, considerando a distribuição dos governos pela escala esquerda-direita; d) diferentes tipos de governos (maioritários, minoritários, de coligação e monopartidários); e e) períodos de expansão e retração da economia, incluindo crises, tal como medido por Reis et al. (2020).

A distribuição dos valores de curtose permite determinar se a distribuição das variações orçamentais é mais próxima de uma distribuição normal e, portanto, corresponde a políticas públicas mais estáveis (incrementais) ou se, pelo contrário, se assemelha a uma distribuição leptocúrtica, com momentos de estabilidade pontuados por variações mais extremas, quer positivas, quer negativas.

### **3.3.3. Continuidade e mudança nos dirigentes da administração pública**

Como parte integrante da identificação da continuidade e mudança nas políticas públicas em Portugal foi, ainda, realizada uma análise sistemática das nomeações e dos currículos dos altos dirigentes dos organismos da administração pública. O objetivo desta análise é identificar padrões na frequência das nomeações e verificar de que modo estas variam em função do tempo, das áreas de políticas públicas e dos

desenhos institucionais dos organismos (i.e., direções-gerais, inspeções-gerais e institutos públicos).

Não há estudos ou dados oficiais disponíveis que permitam analisar os padrões de recrutamento para as estruturas dirigentes em Portugal. As fontes oficiais disponíveis apenas fornecem informações sobre o número de dirigentes em funções no final do primeiro ano de cada mandato, desde 1996 e, de forma mais consistente e anual, desde 2005.

A recolha das nomeações foi feita através dos despachos de nomeação publicados *online* no *Diário da República Eletrónico*. Foram recolhidos todos os despachos de nomeações para três cargos de direção superior de 1.º grau para todo o período contemplado no projeto, através da pesquisa booleana disponível. Note-se, contudo, que a obrigatoriedade legal de publicação das nomeações em Diário da República surge apenas em 1997<sup>38</sup>. É, no entanto, a partir de 1989, que se encontram padrões de publicação de nomeações similares aos que se identificam em períodos posteriores. Com efeito, foi identificada uma média de nomeações anuais de 56,2 no período entre 1989 e 1998; um valor ligeiramente abaixo do valor médio anual encontrado para o período de 1999 a 2010 (61,5); ou ligeiramente superior ao valor médio anual identificado no período de 2011 a 2020 (54,5). Neste sentido, a análise das nomeações incide particularmente sobre esta janela temporal (1986-2020), ligeiramente mais restrita do que nas outras ferramentas institucionais consideradas neste relatório.

Limitou-se a recolha e análise dos despachos de nomeação às nomeações para os organismos da administração pública direta e indireta, com foco nos cargos de direção superior de 1.º grau. A lista de cargos dirigentes da administração pública portuguesa pode variar de acordo

com o nível hierárquico e o nível da administração pública a que pertencem. Entendem-se como cargos de direção superior da administração direta e indireta do Estado (1.º grau), os cargos de Diretor Geral; Secretário-geral; Inspetor-geral e Presidente de Instituto Público<sup>39</sup>. A seleção de cargos permite captar as potenciais dinâmicas de nomeações para as entidades na dependência hierárquica do Governo, assegurando a possibilidade de captar dinâmicas específicas tanto para entidades responsáveis pela «prossecação das políticas públicas da responsabilidade de cada ministério» (direções-gerais), como para entidades que asseguram as atividades de «controlo, auditoria e fiscalização» (inspeções-gerais)<sup>40</sup>.

No total, foram recolhidas 1694 nomeações para entidades da administração do estado. Incluem-se, aqui, as nomeações para direções-gerais (499) e para as inspeções-gerais (275). Além disso, consideram-se as 920 nomeações para a administração indireta do Estado. Com os despachos de nomeação, foram recolhidas e codificadas, de forma sistemática, todas as informações disponíveis sobre os indivíduos nomeados, incluindo nome, sexo, idade e formação académica, sempre que essa informação estava disponível. A análise dos despachos de nomeação permitiu obter informações sobre o percurso profissional dos nomeados, incluindo detalhes sobre a última posição ocupada e a área sectorial onde desempenharam atividades, embora de forma mais limitada, uma vez que nem sempre estão presentes nos despachos. Foi, ainda, codificada informação relativa ao cargo a ocupar, como a entidade e a área sectorial, o processo de recrutamento (por concurso ou apenas por escolha discricionária do ministro) e a duração prevista da função a ocupar<sup>41</sup>.

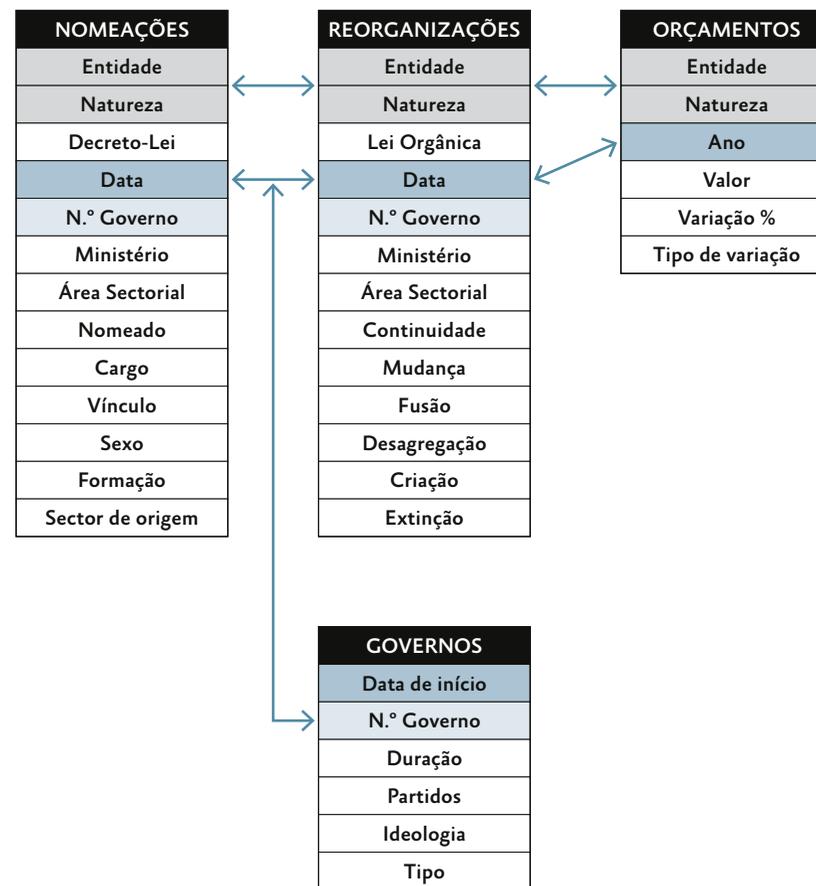
### 3.3.4. Continuidade e mudança: visão de conjunto

A análise da continuidade e mudança das políticas públicas em Portugal passa por analisar cada uma das dimensões institucionais identificadas na introdução a este relatório e discutidas na revisão de literatura. Esta análise permite obter uma primeira imagem sobre o modo como as alterações nestas dimensões se correlacionam com o tipo de organismos da administração pública, com as políticas sectoriais, com os tipos de governo e suas orientações ideológicas e com momentos de choques exógenos, como crises económicas ou momentos críticos — neste caso, a entrada na Comunidade Económica Europeia ou a adesão ao Euro. Contudo, conforme ficou vincado anteriormente, a análise individual de cada uma das dimensões dá-nos uma perspetiva limitada das mudanças. Isto acontece porque, como vimos, é perfeitamente possível que os governantes façam alterações por razões meramente cosméticas ou simbólicas, nomeadamente ao nível das reorganizações e das nomeações.

Conscientes deste risco, adotamos uma definição de mudança mais exigente (maximalista), que obriga a que só se possa considerar uma verdadeira reorientação nas políticas públicas a ocorrência de mudanças em três dimensões em simultâneo. A última etapa da investigação empírica envolverá a análise dos dados longitudinais e interministeriais, coletados nas etapas anteriores, relacionando: i) a variação nas alocações orçamentais; ii) o perfil das nomeações; iii) as diferentes formas das reorganizações; e, nos estudos de caso das agências executivas de regulação, iv) a evolução dos padrões de monitorização, incluindo auditorias, fiscalizações e inspeções. Esta abordagem metodológica segue a literatura empírica aplicada às políticas públicas revista anteriormente.

Do ponto de vista metodológico, a análise de conjunto da informação implica a integração de três fontes de informação distintas com estruturas diferentes. A informação que permite o mapeamento das estruturas da administração pública tem como unidade de análise a organização (continuidade, criação, extinção, fusão, desagregação). Os dados que permitem a análise das alocações orçamentais têm como unidade de análise o orçamento-ano para cada organização. Por último, os dados que permitem perceber a continuidade e a mudança no topo da administração pública têm como unidade de análise cada uma das nomeações ao longo dos anos. Em síntese, a análise integrada desta informação é possível porque este universo tem pontos comuns de informação que se relacionam de acordo com a estrutura representada na Figura 5.

**Figura 5** Estrutura integrada da informação analisada (Bases de dados e variáveis)



Fonte: elaboração própria.

A base de dados completa permite identificar, para cada ano e entidade da administração pública, os eventos de continuidade e mudança de acordo com os critérios teóricos identificados na literatura e desenvolvidos no capítulo anterior, num *continuum* cujos extremos são a estabilidade total e a mudança maximalista. A Tabela 4 resume a operacionalização dos eventos de mudança e continuidade. A estabilidade é definida como um momento em que não ocorre qualquer reorganização, nomeação ou pontuação de variação orçamental negativa ou positiva numa entidade da administração pública. Uma mudança é definida como minimalista quando a entidade decide adotar apenas um dos instrumentos de mudança, e definida como moderada quando recorre a dois dos três instrumentos. Por fim, uma mudança maximalista ocorre quando uma entidade recorre simultaneamente aos três instrumentos no mesmo ano.

A definição de «pontuação orçamental» varia significativamente entre os autores dos trabalhos empíricos sobre equilíbrio pontuado. De acordo com Baumgartner e Epp (2013), as mudanças incrementais ocorrem quando são feitos ajustes ligeiros, tanto nas políticas como nos orçamentos, com variações entre -5 % e +5 % em relação ao ano anterior. Já para definir grande variação («pontuação») Bailey e O'Connor (1975) e Wildavsky (1964) usaram um critério quantitativo de 30 %, isto é, um aumento do orçamento superior a 30 % ou um corte inferior a -30 %. Outros autores sugerem pontos de quebra substancialmente diferentes, como se pode observar na Tabela A do Anexo 2, com valores a variar entre -5 % e -40 % para a variação negativa, e entre 5 % e 45 % para a variação positiva. É de notar que algumas destas classificações são assimétricas, com um valor para o aumento orçamental pontuado com um valor percentual maior que o corte orçamental pontuado.

Neste estudo, adota-se a abordagem de Jordan (2003) para a definição dos pontos de quebra e dos intervalos de variação correspondentes. A autora considera pontos de quebra base (*standard thresholds*) os valores que variam abaixo de -25 % ou acima de +35 %. Esta opção de tratar os aumentos e as reduções orçamentais de modo assimétrico, frequente na literatura (Flink 2017; Flink e Robinson 2020, Robinson, Caver, Meier, e O'Toole 2007, Robinson, Flink, e King 2014), parte do reconhecimento de que as reduções orçamentais são mais difíceis de implementar e menos frequentes.

Reconhecendo que uma variação percentual numa rúbrica de despesa pode não significar o mesmo que uma variação noutra função orçamental, a autora introduz os limites de acordo com os valores médios de cada classificação orçamental (*budget functions*). Por essa razão, procede-se a uma normalização dos valores percentuais, já que a importância de uma redução ou um aumento orçamental dependem do valor médio de cada função.

Neste caso, a correção é feita de acordo com a área sectorial (Soberania, Económica, Social, Técnica) a que pertence a entidade analisada. Para cada área, procedemos à normalização dos valores dos *thresholds*, pelo que os intervalos efetivamente usados nas análises não são de -25 % a +35 %, mas sim os corrigidos um pouco acima em algumas áreas e um pouco abaixo noutras. Como se pode observar na Tabela B do Anexo 2, as diferenças de médias das áreas sectoriais são mínimas — Soberania (5,74 %), Económica (5,71 %), Social (5,92 %) e Técnica (5,98 %) — e muito próximas da média global (5,89 %).

Além das vantagens conceptuais detalhadas em Jordan (2003), esta abordagem tem a vantagem de ser intuitivamente simples e baseada

em pontos de quebra intermédios relativamente às amplitudes de variação usadas pelos autores considerados por Wordliczek (2021)<sup>42</sup>.

**Tabela 4** Classificação de continuidade e mudança

Continuidade vs. Mudança	Reorganização	Variação Orçamental* Inf. -25 % e sup. +35 %	Nomeações
Estabilidade	Não	Não	Não
Mudança Minimalista	Sim	Não	Não
	Não	Sim	Não
	Não	Não	Sim
Mudança Moderada	Sim	Sim	Não
	Sim	Não	Sim
	Não	Sim	Sim
Mudança Maximalista	Sim	Sim	Sim

Nota: \*para clarificar, considera-se variação orçamental (pontuação) um corte no orçamento superior a 25 % ou um aumento superior a 35 %.

A Tabela 5 apresenta as frequências dos eventos definidos na tabela anterior por natureza de entidade pública, especificando ainda a ferramenta ou conjugação de ferramentas institucionais usadas. Os valores mostram que as reorganizações são, a grande distância, a ferramenta menos usada, certamente por envolver um esforço organizacional de implementação que não é comparável com as outras duas. Pelo contrário, as pontuações são claramente as mais usadas. Este padrão é observado pelos valores de frequência de uso individual, como é o caso da mudança minimalista, mas também pelas mudanças moderadas, que envolvem o uso simultâneo de duas ferramentas. Neste caso, o uso conjugado de reorganizações e nomeações constitui um evento especialmente pouco frequente.

**Tabela 5** Frequência de Eventos de Continuidade e Mudança por tipo de entidade

Continuidade/ Mudança	Administração Direta	Administração Indireta	Inspeções	Total
<b>Estabilidade</b>	1004	2151	343	3498
<b>Mudança Minimalista</b>	452	892	133	1477
Nomeações	128	218	76	422
Pontuações	289	643	55	987
Reorganizações	35	31	2	68
<b>Mudança Moderada</b>	151	211	36	398
Nomeações e Pontuações	101	168	32	301
Reorganizações e Pontuações	41	33	0	74
Reorganizações e Nomeações	9	11	4	24
<b>Mudança Maximalista</b>	12	14	2	28



## Capítulo 4

# Mudança e continuidade nas organizações da máquina administrativa

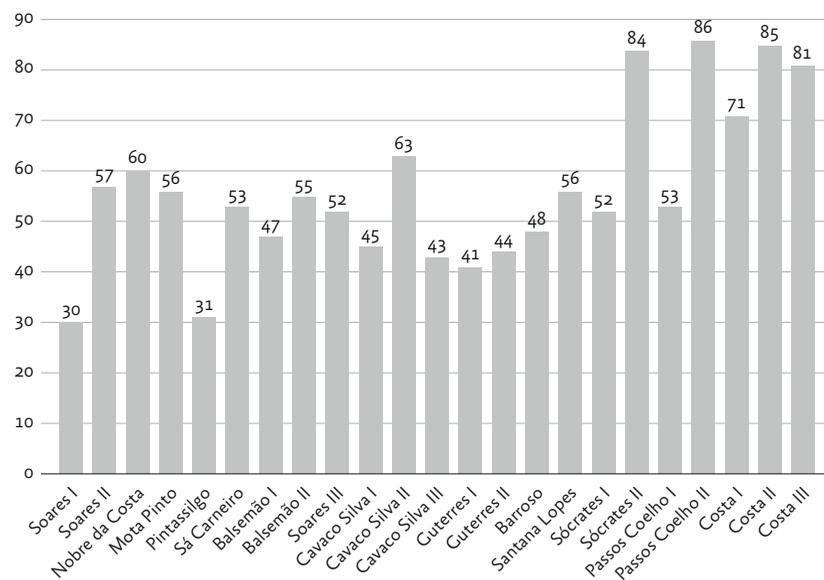
### 4.1. Introdução

Considerando o amplo perímetro da máquina administrativa portuguesa e a heterogeneidade dos tipos de organizações, o primeiro esforço empírico deste projeto passou por mapear todo o panorama de organismos da administração direta do Estado e entidades da administração indireta. As 3320 entidades identificadas ao longo do período de análise foram classificadas de acordo com a tipologia que se apresentou no capítulo 3, procurando captar dinâmicas de continuidade (estabilidade) e de mudança (fusão, desagregação, extinção e criação de entidades). Para a compreensão dos padrões identificados, iniciamos esta análise com uma apresentação descritiva destes dados, prosseguindo, depois, para a apresentação de modelos preditivos que melhor permitam testar as hipóteses de trabalho avançadas. Esta secção estrutura-se, assim, em duas partes. Na primeira, considera-se a análise das entidades em situação de continuidade, procurando identificar os fatores que justificam esta persistência. Na segunda, analisam-se os diferentes mecanismos de mudança nas organizações da administração pública.

### 4.2. A continuidade nas organizações da administração pública

Começamos pela análise dos padrões de continuidade. A Figura 6 apresenta a evolução da percentagem de organizações que não registam qualquer modificação entre os diferentes anos. Recorde-se que cada organização é classificada quanto à natureza da sua evolução, por comparação com o momento imediatamente anterior ao que a entidade aparece. As barras representam a percentagem de organizações que se mantêm estáveis identificadas em cada governo. Tal como seria de esperar, a estabilidade das organizações é menor na primeira década pós-25 de Abril. A ausência de referenciais democráticos anteriores e o aparecimento de muitos organismos pela primeira vez, a par da instabilidade política e de uma grande sucessão de governos de curta duração, explica a demora na estabilização da administração pública na primeira década do período democrático. Ainda assim, até ao primeiro mandato de Cavaco Silva (até 1985), a percentagem média de entidades que se manteve estável foi de 50 %. Este valor cai para 47 % na última década do milénio. Contudo, o século XXI parece ter trazido maior estabilidade, com o valor médio da primeira década (desde o mandato liderado por Durão Barroso até ao último mandato de José Sócrates) a subir para 60 % e a cifrar-se em 75 % desde então (2011-2023).

**Figura 6** Estabilidade das organizações da administração, por governo, 1976-2022 (%)

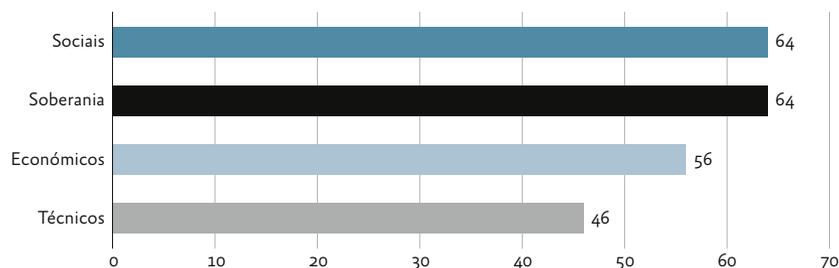


Embora se note que o padrão de continuidade é oscilante — ainda que crescente nas últimas duas décadas — não deixa de ser verdade que se trata, em geral, de valores que indiciam uma estabilidade considerável. Com efeito, ao longo do período analisado, mais de metade das organizações (56 %) demonstra esse padrão de estabilidade. Ressalve-se que este resultado pode não ser alheio à operacionalização utilizada neste estudo, dado que a opção de considerar a nomenclatura e uma leitura mais restrita de estabilidade torna este padrão potencialmente mais saliente. A manutenção da estabilidade da nomenclatura pode esconder potenciais ajustes em termos de conteúdo funcional ou de competências específicas. Feita esta

ressalva, não deixa de ser verdade que os resultados para o caso português revelam um padrão de continuidade alinhado com a expectativa teórica e com os resultados de outros estudos empíricos. Assim, vale a pena considerar que os custos associados a mudanças podem ser de tal forma elevados que as tornam pouco atrativas. Quando uma entidade é criada ou quando a administração se ajusta a determinados momentos (por exemplo, a mudança de regimes políticos), geram-se interações entre os atores que se perdem em cenários de reorganizações (MacCarthaigh e Roness, 2012: 778).

Adicionalmente, a estabilidade nas organizações da administração não é idêntica em todas as áreas sectoriais. Considere-se, para esta leitura das áreas sectoriais, a tipologia apresentada por Amaral (2015, pp. 251-252): ministérios de soberania, ministérios técnicos, ministérios políticos e ministérios sociais. A Figura 7 apresenta a percentagem de entidades da administração pública que não registam mudanças (estabilidade), distribuídas pelas diferentes áreas sectoriais. Como se pode verificar, a estabilidade das organizações surge concentrada nas áreas sociais e nas entidades de soberania e tende a ser menor entre os ministérios técnicos. Tal pode ser o reflexo da necessidade de adaptação constante a novas tecnologias, inovações e melhores práticas. Os ministérios técnicos, que lidam com áreas como ciência e tecnologia, infraestrutura ou ambiente, enfrentam frequentemente pressões externas e internas para se atualizarem e responderem rapidamente a mudanças no contexto económico e social. Esta dinâmica pode resultar num ambiente mais volátil, o que se reflete no menor grau de estabilidade das organizações.

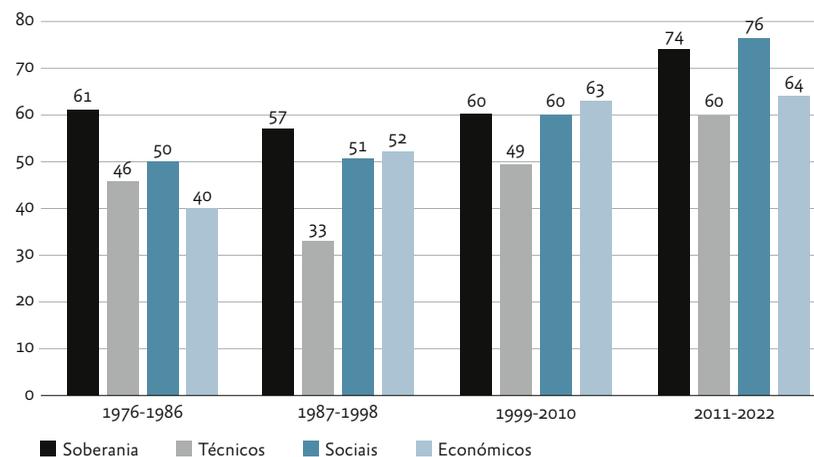
**Figura 7** Estabilidade das organizações da administração, por área sectorial, 1976-2022 (%)



Quando se considera a evolução temporal da estabilidade por área sectorial, emergem alguns padrões interessantes, como se verifica na Figura 8, que apresenta a evolução longitudinal da estabilidade das entidades da administração pública, considerando as quatro áreas sectoriais. Os períodos temporais indicados permitem identificar a primeira década do período democrático, marcada por maior instabilidade governativa (1976-1986). O segundo período (1987-1998) reporta-se à década entre a adesão à Comunidade Económica Europeia às vésperas do pedido de adesão à União Económica e Monetária. É um período marcado por estabilidade política e por um percurso de maior consolidação económica e convergência com a União Europeia (Abreu, 2001: 18). Esta década abria espaço para que Portugal se tornasse num dos países fundadores da Zona Euro, juntando-se à União Económica e Monetária (UEM) em janeiro de 1999. Este é o marco usado para o terceiro período considerado (1999-2010), que abrange a primeira década do novo milénio. Por fim, considera-se o período entre 2011 e 2022, marcado pelo ajustamento estrutural na sequência do resgate financeiro internacional da União Europeia e do Fundo Monetário Internacional (FMI), devido à crise da dívida

soberana e à deterioração das condições económicas. Os últimos anos desta década são marcados por projeções positivas do ponto de vista económico. A taxa de crescimento do Produto Interno Bruto (2,7 % em 2019, 5,6 % em 2021 e 7 % em 2022)<sup>43</sup>, foi acompanhada por baixas taxas de desemprego (6,5 % em 2019, com o acréscimo de 0,2 pontos percentuais em 2021)<sup>44</sup>. Recorde-se que os dados da Figura 8 apresentam as percentagens de entidades que, durante cada um destes períodos, não registaram qualquer alteração entre os momentos de observação (leis orgânicas). Por exemplo, entre 1976 e 1986, 61 % das entidades da área da soberania não registaram alterações. Tal não significa que a mesma entidade se tenha mantido estável durante *tudo* o período considerado, tal como se especificou no capítulo de descrição dos processos de recolha de dados.

**Figura 8** Estabilidade das organizações da administração, por área sectorial e período temporal, 1976-2022 (%)



Nota: distribuição ponderada de estabilidade organizacional por sector, ajustada pelo número de organizações em cada área sectorial e em cada um dos períodos considerados.

Os dados sugerem uma tendência de maior estabilidade gradual na área social. Até 1986, 50 % das entidades desta área mantiveram-se inalteradas, registando um ligeiro aumento da estabilidade no período seguinte (1987-1998). No início do novo milénio, entre 1999 e 2010, essa percentagem subiu para 60 %, o que revela uma tendência crescente de estabilidade nas entidades sociais.

Na última década considerada (2011-2022), a área social consolidou-se como a mais estável, com 76 % das organizações desse sector a manterem-se inalteradas. Este padrão mostra não só a persistência da estabilidade na área social, mas também a sua crescente predominância em relação a outras áreas da administração pública.

Por contraste, os organismos caracterizados por maior estabilidade na primeira década da democracia (1976-1986) pertenciam à área de soberania (61 %). Contudo, esta percentagem diminuiu nos períodos seguintes, alcançando 57 % entre 1987 e 1998 e estabilizando em 60 % entre 1999 e 2010. Apesar disso, observa-se um aumento considerável na última década (2011-2022), em que 74 % das organizações da área da soberania se mantiveram estáveis.

Na área técnica, observa-se um padrão em forma de «V» ao longo do tempo. Inicialmente, entre 1976 e 1986, 46 % das entidades identificadas mantiveram a sua organização no sector técnico. No entanto, esta percentagem sofreu uma queda acentuada entre 1987 e 1998, caindo para 33 %. Tal sugere que, neste sector, se registou uma considerável redução na estabilidade das entidades da administração pública. A partir de 1999, no início do novo milénio, regista-se uma recuperação assinalável, com a percentagem a subir para 49 % entre 1999 e 2010. Na última década (2011-2022), essa recuperação continua — embora

ainda abaixo dos valores registados nas áreas sociais, de soberania ou do sector económico — atingindo os 60 %.

Considere-se, por fim, a evolução da estabilidade das organizações na área da economia, que surge como o sector com menor estabilidade entre 1976-1986 (40 %). Esta percentagem aumenta para 52 % entre 1987 e 1998 e atinge o seu pico de 63 % no período entre 1999 e 2010. Entre 2011 e 2022, o sector da economia mantém um padrão de crescente estabilidade. Não se trata, contudo, do sector com maior estabilidade, ao contrário do que acontecera na década anterior, registando uma percentagem de estabilidade inferior à que se identifica nos ministérios sociais e de soberania.

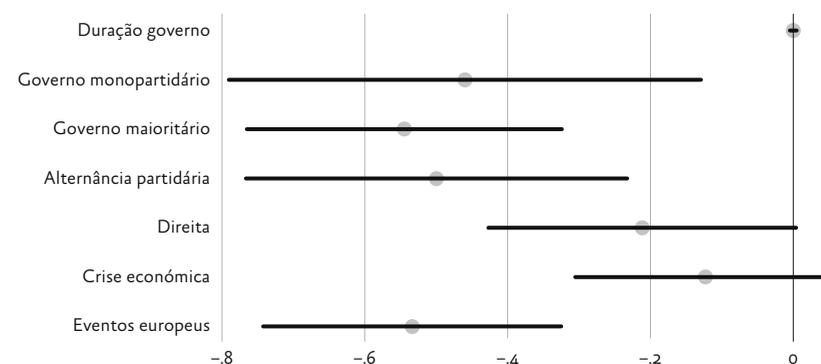
O gráfico revela uma tendência marcante de aumento da estabilidade nas diferentes áreas da administração pública ao longo do tempo. A evolução dos valores médios de estabilidade ao longo dos períodos considerados revela que, entre 1976 e 1986, a média de estabilidade foi de 49 %, registando-se um ligeiro declínio na década seguinte (48 %). Nos períodos seguintes, a estabilidade aumentou de forma mais pronunciada, com a média a atingir os 58 %, entre 1999 e 2010, e os 69 % entre 2011 e 2022. Esta evolução sugere que, à medida que o regime democrático em Portugal se consolida, ocorre um fortalecimento institucional que favorece a continuidade organizacional. Todas as áreas analisadas — soberania, técnicos, sociais e económicos — registam proporções crescentes de organismos estáveis, especialmente a partir de 1999, o que pode indicar uma maturação das estruturas administrativas e uma redução nas mudanças estruturais.

Apesar desse padrão geral de maior estabilidade, as áreas técnicas e económicas continuam a destacar-se como relativamente mais

propensas a mudanças. A área técnica está frequentemente sujeita a reconfigurações devido à sua natureza funcional e à necessidade de responder a avanços tecnológicos ou novas exigências especializadas. Já a área económica reflete maior volatilidade, resultado de pressões relacionadas com crises económicas e mudanças nas prioridades políticas, que muitas vezes impõem ajustes estruturais para lidar com desafios conjunturais. Por outro lado, a área social tem-se consolidado como a mais estável na última década, reforçando o seu papel central na prestação de serviços públicos essenciais.

Quais os potenciais determinantes da estabilidade da administração? A Figura 9 apresenta os coeficientes que indicam relações de probabilidade entre as variáveis consideradas<sup>45</sup>. Tal como se pode verificar, a estabilidade das organizações administrativas é geralmente mais pronunciada em governos de coligação ( $\beta = -0,460$ ;  $p < 0,01$ ) e quando o partido no governo não tem maioria parlamentar ( $\beta = -0,545$ ;  $p < 0,01$ ), confirmando a expectativa enunciada em *Hconflito*. Nesse sentido, os governos sem maioria parlamentar enfrentam um maior grau de fricção institucional, uma vez que o parlamento pode atuar como um agente de veto (Knill e Tosun, 2012: 136). Tal ocorre porque, para aprovar legislação e políticas, o governo precisa de negociar com múltiplos atores políticos, cada um com os seus próprios interesses e poder de veto. Esse processo de negociação e consenso aumenta a complexidade e a fricção nas decisões políticas que, como vimos, acentua a tendência do sistema político para a estabilidade (Jones e Baumgartner, 2005; Tsebelis, 2002). Como resultado, predominam mudanças de pequena dimensão, com alterações menos frequentes.

**Figura 9** Determinantes da estabilidade das organizações da administração, coeficientes de regressão logística



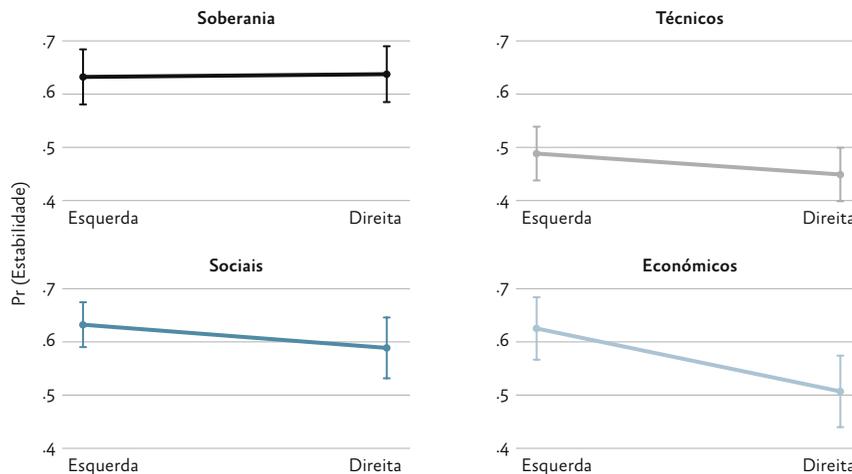
Assim, os governos que exercem em contexto de menor apoio parlamentar e em coligações enfrentam potenciais pressões para apresentarem resultados rapidamente, o que pode contribuir para a estabilidade. Como vimos anteriormente, a existência de quebras na estrutura da administração gera descontinuidades nos processos internos das entidades, tornando o custo das mudanças particularmente elevado para estes governos. O modelo corrobora, ainda, o que os dados descritivos acima sugerem sobre o efeito da alternância partidária no governo. Com efeito, os padrões de estabilidade surgem consideravelmente mais elevados nos segundos mandatos de Cavaco Silva (1987-1991); de António Guterres (1999-2002); de José Sócrates (2009-2011) e de António Costa (2019-2022).

Por fim, podemos verificar o efeito das crises económicas, para o qual se considera a datação dos ciclos de crise mapeados por Reis et al. (2020). Os contextos marcados por menor produção nacional e redução do rendimento dos portugueses tendem a ser momentos caracterizados pela incerteza, o que pode afetar a administração. Consideram-se ainda

como períodos cruciais a evolução da União Europeia, tomando como momentos críticos europeus a adesão à União Europeia e a adesão à União Económica e Monetária. Ora, como se pode verificar, os momentos cruciais do ponto de vista da integração europeia tendem a surgir associados a menor estabilidade ( $\beta = -0,534$ ;  $p < 0,01$ ) — tal como previsto em  $H_{\text{eventos}}$  — e, pelo contrário, os períodos de crise económica não parecem ter efeito estatisticamente significativo na estabilidade das organizações da administração pública.

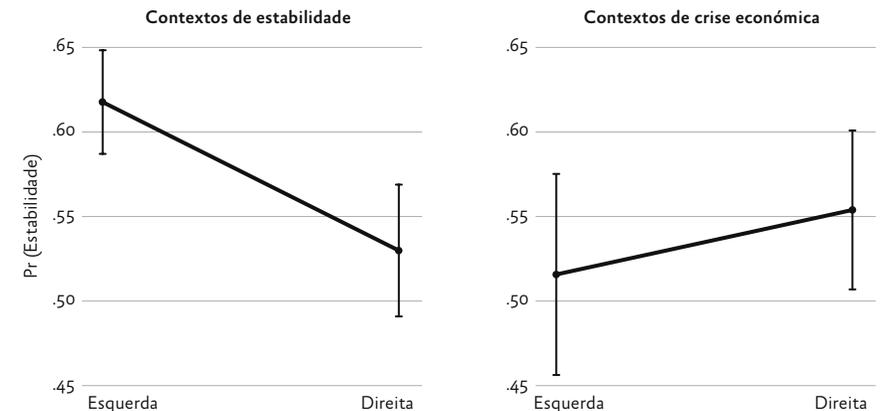
O mesmo modelo foi estimado considerando a interação entre a ideologia do partido no governo e as áreas sectoriais das entidades da administração<sup>46</sup>. Como se pode verificar na Figura 10, há uma interação significativa entre governos de direita e reorganizações no plano económico. Assim, durante governos de direita há menor estabilidade nas organizações tuteladas por ministérios classificados como económicos.

**Figura 10** Margens preditivas da interação entre ideologia e áreas sectoriais



Além disso, há uma interação estatisticamente significativa entre a ideologia e os contextos de crise ( $\beta = 0,536$ ;  $p < 0,01$ ), o que sugere que o efeito da ideologia sobre a estabilidade das organizações varia em função da presença ou ausência de uma crise económica. Como se pode verificar na Figura 11<sup>47</sup>, as margens preditivas revelam que há maior propensão para a continuidade das organizações em contextos de estabilidade ou crescimento económico com governos liderados por partidos de esquerda. Assim, confirma-se apenas parcialmente a nossa hipótese sobre o efeito da ideologia.

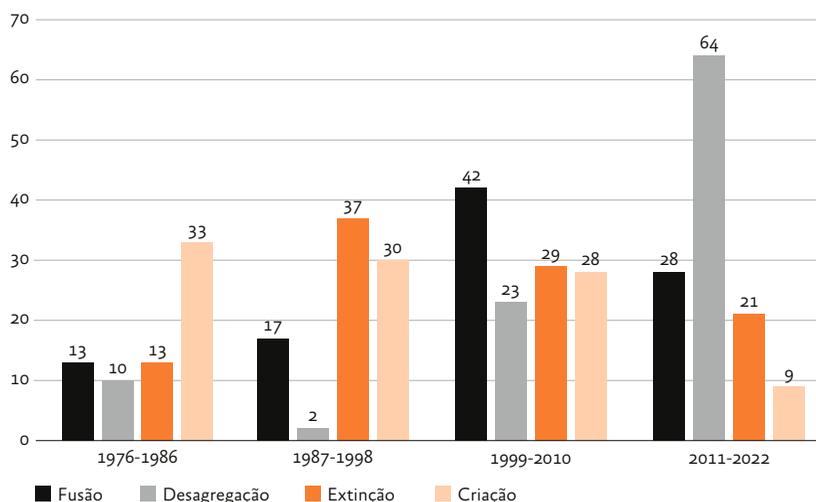
**Figura 11** Margens preditivas da interação entre a ideologia e os contextos de crise económica



### 4.3. A mudança nas organizações da administração pública

Passemos, agora, à análise dos movimentos de mudança nas organizações da administração pública. Consideramos, em primeiro lugar, quatro mudanças possíveis: a criação de novas entidades, a fusão de organizações, a desagregação e a extinção de entidades. A Figura 12 apresenta a distribuição das diferentes formas de mudança ao longo do período considerado. Desta forma, podemos identificar em que períodos históricos são mais salientes as diferentes formas de mudança. Como podemos verificar na Figura 12, a primeira década da democracia é claramente marcada pela criação de novas entidades.

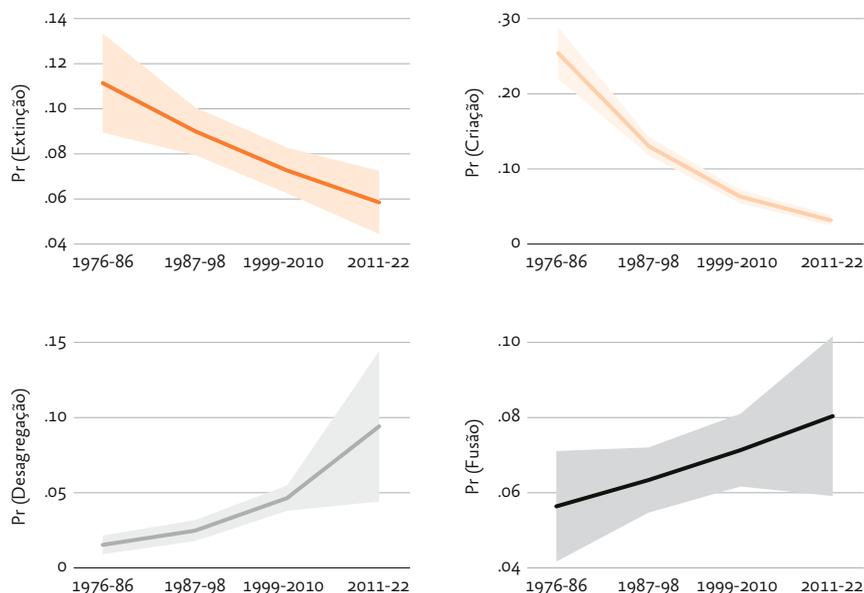
**Figura 12** Mudanças da administração pública, por período temporal, 1976-2022



Naturalmente, a adaptação das organizações ao novo quadro institucional exige um reordenamento da estrutura administrativa do Estado por via da criação de novas entidades do sector público. A criação de organizações cai ligeiramente após a adesão à UE, altura em que há uma aposta maior na extinção de entidades. O novo milénio e, particularmente, o período que se segue à adesão à União Económica e Monetária, parece ter gerado um movimento de fusão de entidades, com mais de 40 % das fusões a surgirem concentradas nesta altura. No entanto, é evidente um movimento contrário na década seguinte. De facto, embora a segunda década do novo milénio tenha registado a menor percentagem de criação de novas organizações na administração pública, é também nesse período que se observa o pico na desagregação de entidades.

A Figura 13 explora a relação entre os diferentes períodos temporais incluídos nesta análise e a probabilidade de se registar cada uma das diferentes formas de reorganização previstas. Como se pode verificar, a criação de entidades na administração pública tende a cair a partir de 1987, um padrão que se acentuou no novo milénio. Um padrão similar parece ocorrer no caso da extinção de entidades. Os processos de mudança na administração tendem a ocorrer ou por via da especialização das entidades (desagregações) ou por via da contenção do perímetro da administração, com o aumento dos processos de fusão.

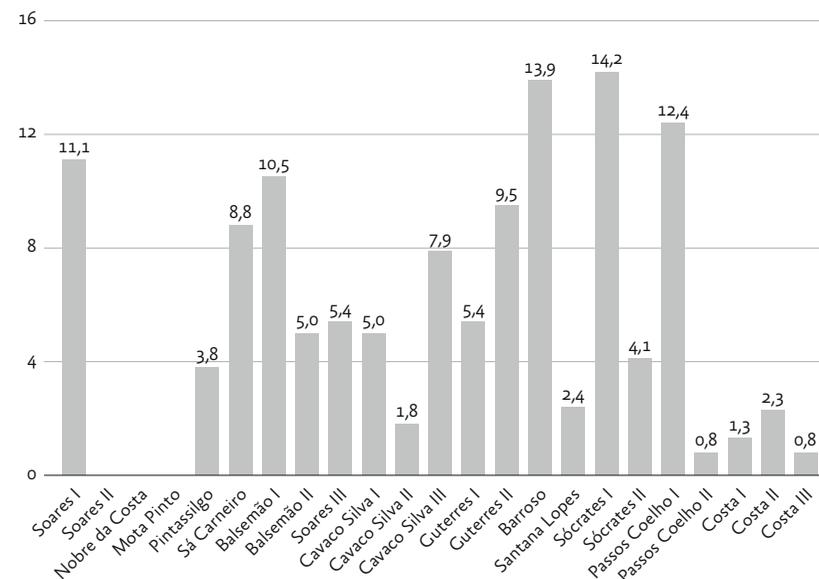
**Figura 13** Mudanças da administração pública, por período temporal (*predictive margins*)



A Figura 14 procura mapear a evolução das reorganizações que surgem da fusão de diferentes entidades. A estratégia de fusão é, em geral, pouco saliente no período democrático, com um valor de fusões relativamente baixo (14 %), sendo a percentagem de fusões mais elevada identificada no mandato de Durão Barroso e no primeiro mandato de José Sócrates. Verificam-se, também, três Governos, nomeadamente os Governos de Soares II, Nobre da Costa e Mota Pinto, nos quais não foram identificadas fusões de entidades. As fusões tornaram-se mais salientes com o advento do novo milénio, particularmente durante os Governos de Sócrates I e Passos Coelho I.

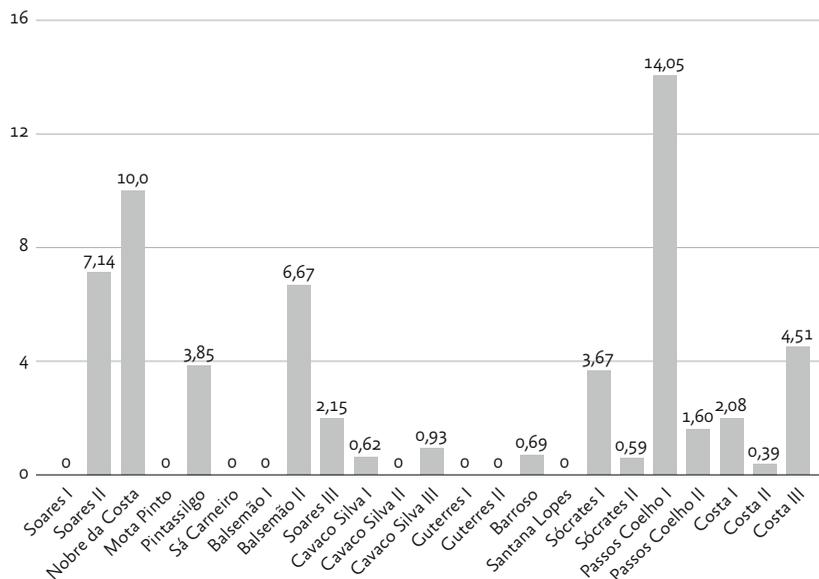
Estas fusões coincidem com a introdução e aplicação do Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE, 2005-2007) «[...] uma tentativa de reforma administrativa transversal a toda a administração com o objetivo de modernizar e *racionalizar* a administração central e melhorar a qualidade de serviços prestados aos cidadãos pela administração» (Madureira, 2013: 54-55); e a aplicação do Plano de Redução e Melhoria da Administração Central do Estado (PREMAC, 2012-2014), com os objetivos «[...] de reduzir os custos do Estado e de procurar modelos mais eficientes de funcionamento» (Madureira, 2013: 56).

**Figura 14** Distribuição das fusões de entidades, por governo, 1976-2022



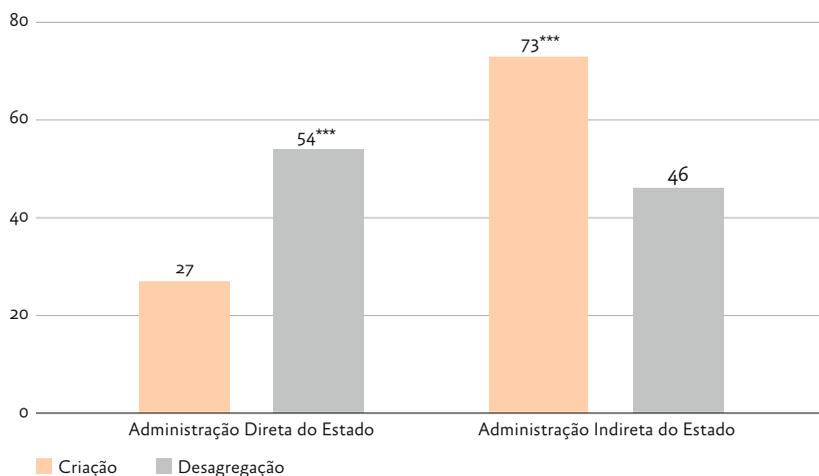
Em seguida, a Figura 15 apresenta a evolução do mecanismo de desagregação ao longo do período democrático. Este mecanismo reporta-se à repartição de funções e competências entre mais de uma entidade, redistribuindo as que foram atribuídas a uma entidade criada previamente. Este mecanismo encontra o seu pico de utilização no primeiro governo de Passos Coelho (2011-2015), que pode ser justificado pela Crise Financeira de 2010-2013 e pela implementação do programa PREMAG, cujo objetivo era atenuar custos.

**Figura 15** Distribuição das desagregações de entidades, por governo, 1976-2022 (%)



Importa salientar que o final da década de 1980 foi marcado por uma profunda reestruturação do sector público, no âmbito das reformas da Nova Gestão Pública. A necessidade de limitar o crescimento da despesa pública, de dar resposta ao declínio da confiança dos cidadãos nas instituições políticas — e, portanto, distanciar estas entidades da intervenção partidária (Pollitt *et al.*, 2001) — bem como de melhorar a qualidade dos serviços, motivaram a adoção de reformas na administração pública. Portugal não foi, naturalmente, uma ilha isolada nesta tendência europeia de criação de agências semiautónomas, que passaram a assumir a responsabilidade pela implementação de políticas públicas (van Thiel e Yesilkagit, 2011). O perímetro da máquina administrativa do Estado passou a incluir um grande número de institutos públicos, particularmente a partir do quinquénio 1985-1990. O número de institutos públicos cresceu, de forma sustentada, até 2002, quando atingiu um pico de 440 institutos públicos, tendo posteriormente estabilizado num patamar consideravelmente superior ao registado na primeira década do período democrático (Silva, 2020; Araújo *et al.*, 2009; Moreira, 2001). Além disso, como se pode verificar na Figura 16, a criação de entidades é estatisticamente mais utilizada na administração indireta, enquanto a desagregação de entidades parece prevalecer na administração direta do estado.

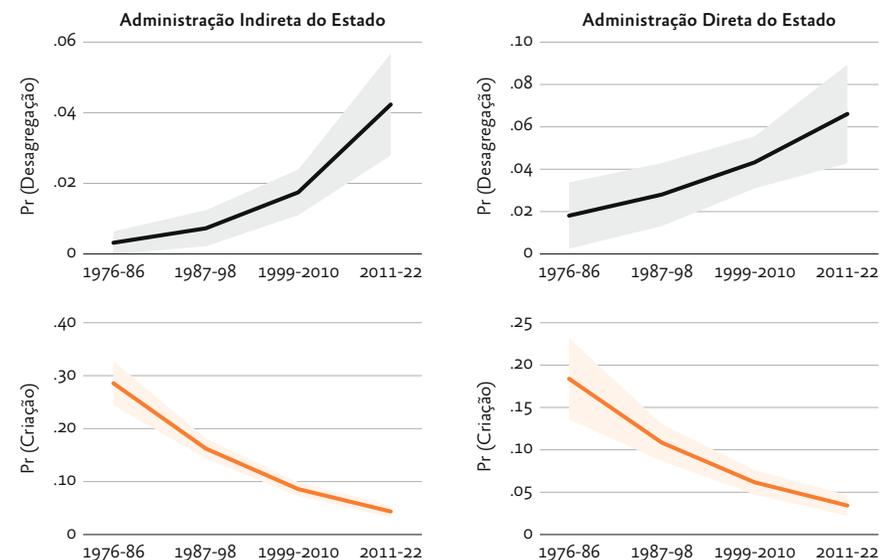
**Figura 16** Efeitos da estrutura da administração pública sobre a criação e desagregação de entidades



Nota: \*\*\*estaticamente significativos ( $p < 0,000$ ).

Deve, contudo, destacar-se que a utilização destes dois mecanismos de reestruturação da máquina administrativa do Estado não foi homogênea ao longo de todo o período considerado. Tal é também visível quando se comparam as margens preditivas que estimam o efeito dos três ciclos temporais para cada uma das arenas da administração, como se dispõe na Figura 17. Como se pode verificar, há um claro decréscimo na utilização da estratégia de criação de novas entidades, com uma preferência atribuída à desagregação, por forma a permitir maior especialização das atividades das entidades da administração.

**Figura 17** Efeitos da estrutura da administração pública sobre a criação e desagregação de entidades, margens preditivas

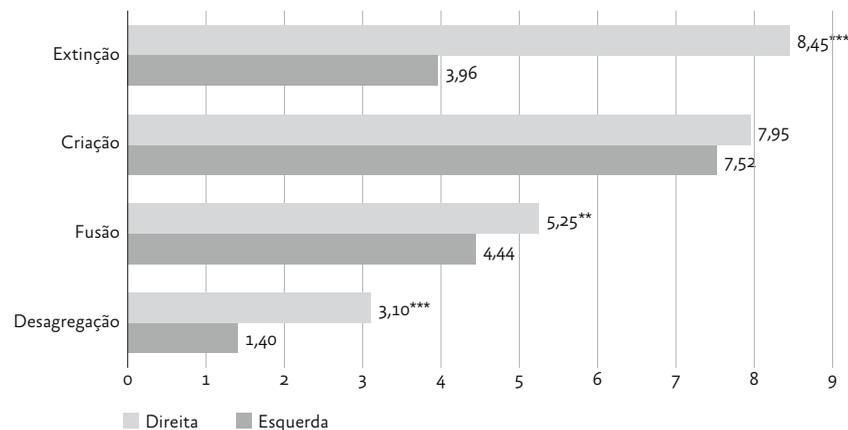


Importa, ainda, compreender se a orientação ideológica dos partidos no Governo gera formas distintas de lidar com a administração pública. Para isso, a Figura 18 apresenta a proporção de cada forma de reorganização operada por governos de esquerda e de direita face ao número de anos que cada partido esteve no governo ao longo do período considerado. Em geral, os partidos posicionados à esquerda do sistema partidário tendem a advogar um Estado mais ativo e intervencionista na economia, a fim de promover a igualdade social e redistribuir a riqueza. Tal permite incluir políticas de bem-estar social, regulamentação económica rigorosa e investimentos em serviços públicos. Neste sentido, esperar-se-ia que os governos liderados por partidos

de esquerda tendessem a procurar uma administração pública com um perímetro mais alargado — ainda que com maior foco na administração direta, sobre a qual podem deter maior controlo.

Por outro lado, os partidos à direita tendem a favorecer um Estado menor e menos regulamentado, com ênfase na liberdade individual e na minimização da interferência governamental na economia. Estes partidos argumentam que esta posição permite o crescimento económico e a liberdade de mercado. Verifica-se, por este motivo, a ocorrência de Governos de esquerda e Governos de direita, que em teoria irão articular-se com mais entidades pertencentes à área sectorial associada às suas prioridades e objetivos ideológicos. Governos de direita atribuem mais importância às áreas económicas e financeiras, enquanto Governos de esquerda se concentram mais nas áreas culturais e sociais, a título de exemplo. A Figura 18 ilustra, com base na proporção anual, a forma como os Governos de esquerda e direita aplicam os diferentes mecanismos de reorganização.

**Figura 18** Reorganizações por ideologia partidária, 1976-2022 (%)



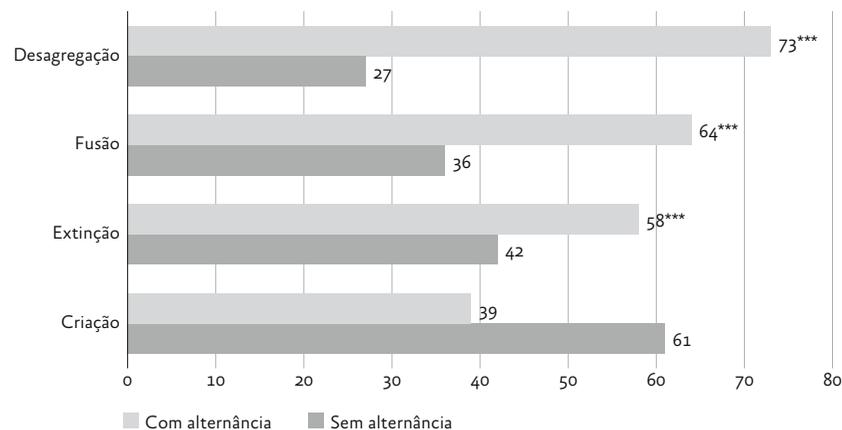
Nota: \*\*\*estatisticamente significativos ( $p < 0,000$ ); \*\*Estatisticamente significativos ( $p < 0,05$ ).

Os processos de extinção e desagregação tendem a ser estatisticamente mais salientes durante governos liderados por partidos de direita. Assim, a hipótese de que os governos de esquerda prefeririam uma administração pública mais ampla é confirmada apenas parcialmente ( $H_{\text{esquerda}}$ ), já que extinguem e fundem menos entidades do que os governos de direita. No entanto, contradizendo a hipótese, os governos de direita recorrem também mais frequentemente à estratégia de desagregação do que os governos de esquerda.

É esperado que o efeito da alternância partidária no Governo afete, também, a relação que se estabelece com a administração pública ( $H_{\text{alternância}}$ ). Com efeito, a alternância traz muitas vezes consigo mudanças de políticas e abordagens governamentais, representando diferentes visões e prioridades políticas, o que se pode refletir na relação com a administração. Por isso, espera-se que a maior parte das

alterações na administração pública surjam depois de mudanças partidárias no Governo, o que se confirma na Figura 19.

**Figura 19** Mudanças na administração pública, com e sem alternância partidária no governo, 1976-2022 (%)



Notas: \*\*\* $p < 0,001$ .

Embora Lewis (2002) refira que a alternância partidária pode levar à extinção de entidades da administração, essa não é a forma mais comum de reorganização afetada por mudanças partidárias. A extinção de entidades ocorre, por vezes, quando novos governos desejam eliminar entidades associadas a prioridades políticas do governo anterior, ajustando a administração às suas novas prioridades. Contudo, as formas de reorganização, como a desagregação de entidades, são significativamente mais frequentes em contextos de alternância ( $\chi^2 = 35,1$ ;  $p < 0,001$ ). Além de alinharem a administração pública com as prioridades políticas dos novos governos, as desagregações permitem

expandir as estratégias de controlo sobre a administração, ao criarem novos cargos — uma estratégia relevante para os partidos políticos. Os contextos de alternância partidária no governo geram, ainda, maior volume de fusões de entidades ( $\chi^2 = 38,0$ ;  $p = 0,000$ ). A fusão de entidades permite que os novos governos consolidem estruturas administrativas, promovendo, em teoria, uma maior eficiência ao eliminar redundâncias e otimizar a alocação de recursos. Além disso, as fusões são uma forma eficaz de realocar recursos humanos e financeiros, concentrando poder em novas estruturas organizacionais que estão mais alinhadas com as prioridades políticas do novo governo. Tal como a desagregação, a fusão também pode ser utilizada para ampliar o controlo sobre a administração pública, ao reconfigurar a hierarquia das estruturas de gestão, facilitando a implementação de políticas públicas ajustadas às novas direções estratégicas.

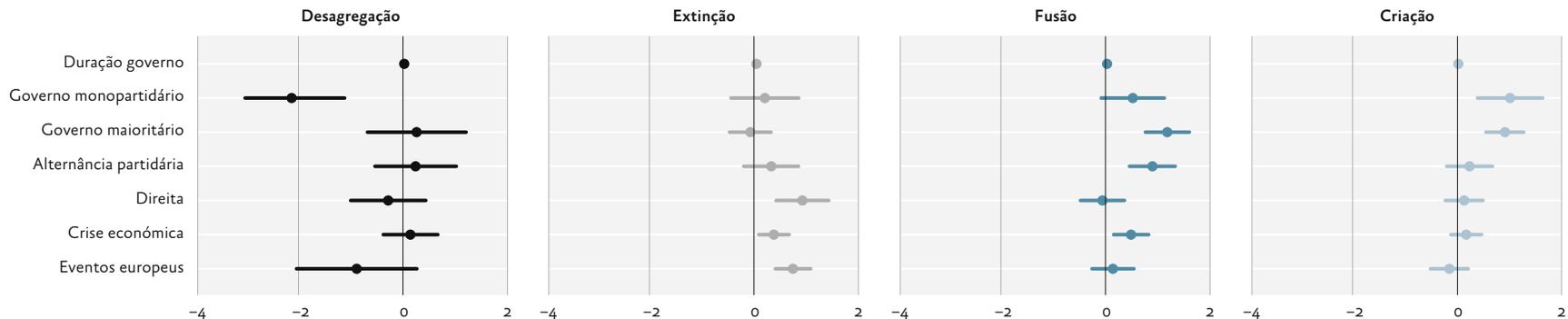
Em paralelo, a extinção de entidades ocorre também significativamente mais em contextos de alternância partidária completa ( $\chi^2 = 22,6$ ;  $p = 0,003$ ). A extinção pode ser vista como uma estratégia drástica para reconfigurar a administração pública e sinalizar mudanças profundas na direção das políticas públicas. No entanto, devido ao seu impacto disruptivo e às possíveis resistências internas, essa estratégia é menos comum do que a desagregação e a fusão, que tendem a ser opções mais flexíveis e menos conflituosas para o realinhamento da administração pública com as novas prioridades governamentais. De uma forma global, estes resultados são consistentes com duas expectativas. Em primeiro lugar, tendem a confirmar a importância dos ajustes na estrutura administrativa, nos casos em que novos partidos assumem funções governativas, confirmando a nossa hipótese sobre a alternância partidária. Em segundo lugar, a criação de novas entidades surge, sobretudo,

nos contextos em que não há alternância partidária no governo. Potencialmente, é o resultado da avaliação contínua do funcionamento da administração pública durante o mandato anterior, quando o governo pode perceber que a estrutura existente é inadequada ou insuficiente para lidar com questões específicas ou novos desafios que surgiram. Esse processo gera uma maior propensão para a criação de novas entidades, permitindo ao governo expandir a sua capacidade de atuação em áreas-chave. Além disso, a criação de novas entidades é uma estratégia de consolidação, que permite ao governo fortalecer a sua base de apoio administrativo e garantir a continuidade das suas políticas sem enfrentar os desafios associados à reorganização ou à extinção de estruturas existentes. Em paralelo, não deve ser ignorado o tempo necessário para que os políticos possam compreender e avaliar

o desempenho das organizações em relação aos custos associados ao fracasso e à extinção (cf. Carpenter e Lewis, 2004). A criação de novas entidades surge como uma resposta a lacunas identificadas, permitindo ao governo ajustar a sua estrutura administrativa de acordo com as necessidades emergentes. Ainda assim, convém destacar que não se trata de diferenças relevantes do ponto de vista estatístico.

Analisamos, por fim, os determinantes das reorganizações identificadas. Para este efeito, estimam-se quatro modelos de regressão logística que tomam como variável dependente cada uma das quatro formas de reorganização consideradas. Os resultados dos modelos são apresentados na Figura 20. No Anexo, podem ser consultados os coeficientes de regressão.

**Figura 20** Determinantes das mudanças na administração pública, coeficientes de regressão logística (erros robustos)



Os quatro modelos reportados permitem testar as nossas quatro hipóteses de trabalho. A hipótese da alternância é apenas parcialmente confirmada ( $H_{\text{alternância}}$ ). As entidades da administração pública desempenham um papel crucial enquanto ponto de contacto com os cidadãos e alicerce essencial para a realização de metas políticas e de governança, pelo que era esperado que a entrada de um novo partido nos órgãos governativos resultasse em alterações nas estruturas administrativas, visando romper com o modelo de organização estabelecido pelo partido anterior (Fleischer et al., 2023; Saalfeld, 2000). Contudo, este efeito de alternância partidária no governo é apenas visível na estratégia de fusão de entidades.

A hipótese do conflito político é, também, apenas parcialmente confirmada ( $H_{\text{conflito}}$ ). A fricção institucional é um dos fatores mais relevantes para explicar a mudança das políticas públicas, o que se pode refletir na mudança das organizações. Essa fricção, resultante da presença de múltiplos atores e instituições com poder de veto, dificulta o consenso necessário para a existência de mudanças. Em contextos onde há um maior número de atores de veto, as mudanças tendem a ser menos frequentes e mais moderadas, gerando maior estabilidade nas políticas (Tsebelis, 2002: 163; Breunig e Koski, 2020). Em termos operacionais, é importante considerar o efeito da composição partidária dos governos e do apoio parlamentar. Quando os governos têm dificuldade em controlar o processo de formulação de políticas, como aponta Müller (2000), tendem a adotar mais estratégias de controlo *ex-ante*, incluindo a escolha do desenho institucional das organizações. Como vimos, tal permite derivar a hipótese de que os governos minoritários e de coligação enfrentam um maior número de atores de veto e, portanto, maior potencial de conflito.

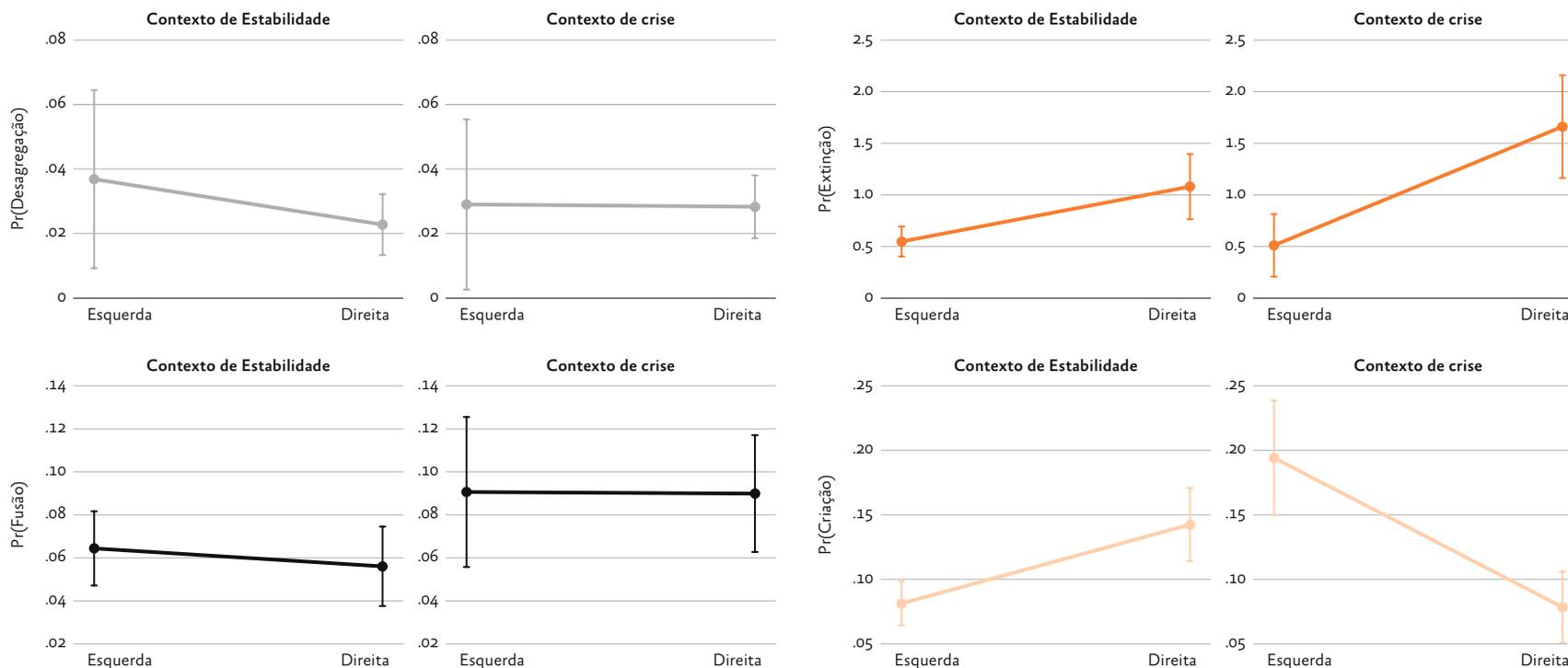
Os dados indicam que a existência de apoio maioritário no parlamento está positivamente associada a um aumento nos processos de fusão e criação de novas entidades. Em particular, os governos monopartidários destacam-se como os principais responsáveis pela criação de novas entidades. Este padrão sugere que o apoio maioritário no parlamento não só facilita, como também incentiva mudanças organizacionais significativas, como fusões e criações. Os governos monopartidários, devido à sua maior liberdade para agir sem as restrições impostas por compromissos de coligação, têm maior margem de manobra para reconfigurar a administração pública, alinhando-a com as suas prioridades políticas e estratégias de governança. Pelo contrário, os governos de coligação tendem a surgir associados à opção pela desagregação de entidades. Uma razão subjacente, que merece destaque, é que a desagregação de organismos resulta na criação de mais cargos de nomeação, que podem ser distribuídos entre os partidos que compõem a coligação governamental. Essa prática fortalece a capacidade de influência dos partidos coligados e permite uma maior flexibilidade na alocação de recursos administrativos. Esta estratégia pode ajudar a reforçar a sua posição política ao demonstrar uma disposição para reformar e inovar, mesmo num cenário marcado pela necessidade de constantes negociações e compromissos. Assim, a desagregação pode, paradoxalmente, refletir uma tentativa de maximizar a eficácia das políticas públicas, permitindo que os diferentes membros da coligação se sintam representados e envolvidos no processo decisório.

Os modelos tendem a confirmar a importância da ideologia na relação com a administração pública. Como notámos anteriormente, a ideologia não emerge como preditor significativo de estabilidade da administração, à exceção de contextos em que as crises económicas estão ausentes e em

que os governos de esquerda emergem, em média, como mais propensos à manutenção da estabilidade nos organismos da administração pública. Em contraste, a desagregação das diferentes formas de mudança revela um padrão interessante: são os partidos de direita que parecem surgir mais associados à extinção de entidades ( $H_{\text{direita}}$ ). Novamente, interessa compreender se este padrão — apresentado na Figura 21 (e os respectivos modelos no Anexo) — esconde uma interação importante com os contextos de crise económica. Em contextos de crise, os governos de

esquerda procedem a alterações na administração, sobretudo através da criação de entidades ( $\beta = 1,014$ ;  $p < 0,01$ ). Esta interação não é estatisticamente significativa nas restantes formas de reorganização consideradas. Pelo contrário, os governos de direita surgem como um preditor relevante e estatisticamente significativo das reorganizações que se operam por via de extinções, um efeito que se nota, tanto nos contextos de crise económica ( $\beta = 1,260$ ;  $p < 0,01$ ) como nos contextos de estabilidade ( $\beta = 0,749$ ;  $p < 0,01$ ), reforçando a confirmação da  $H_{\text{direita}}$ .

**Figura 21** Efeito da interação entre contextos de crise e ideologia, margens preditivas



Estes resultados indicam que a ideologia desempenha um papel crucial na forma como os governos abordam a administração pública, especialmente em momentos de crise. A propensão dos partidos de direita para optarem pela extinção de entidades destaca uma abordagem mais conservadora e potencialmente focada na contenção de custos, enquanto os governos de esquerda tendem a promover mudanças através da criação de novas entidades, refletindo uma orientação mais expansiva.

A hipótese relativa aos contextos de crise é também relevante (ver Figura 20). Para além da interação identificada, os contextos de crise económica geram maior inclinação para as reorganizações, particularmente extinções e fusões ( $H_{crises2}$ ). São, portanto, expectáveis os movimentos de redução do perímetro da administração. Por outro lado, os eventos marcantes no contexto europeu parecem estimular apenas, de forma mais restrita, as extinções de entidades, sugerindo que, em momentos críticos da UE, as respostas são mais focadas na eliminação de estruturas existentes do que na reestruturação através de fusões.

## Capítulo 5

# As Dinâmicas dos Orçamentos das Organizações Públicas

### 5.1. Introdução

Após o mapeamento das estruturas do Estado, o passo seguinte consiste em recolher e analisar os dados orçamentais de todas as entidades para obter uma perspetiva sobre a evolução das políticas públicas em Portugal. O montante dos recursos financeiros atribuídos a uma entidade da administração pode, por um lado, dar-lhe condições para cumprir a sua missão ou, por outro, limitar-lhe decisivamente a capacidade para o fazer. Portanto, este «poder da bolsa» (*power of the purse*) afeta decisivamente a implementação das políticas públicas (Ting, 2001). As alocações são especialmente importantes por sinalizarem, de modo muito claro, as prioridades atribuídas aos problemas (Jones e Baumgartner, 2005).

Considerando a heterogeneidade dos tipos de organizações da administração pública portuguesa, é fundamental estudar o papel da alocação de orçamentos na prossecução do processo político (Wood, 1991), quer seja isoladamente quer seja em conjugação com os outros instrumentos analisados neste projeto. As dinâmicas de variação das alocações orçamentais ao longo do tempo são também fundamentais, na medida em que sinalizam os padrões de estabilidade (incrementalismo) ou mudança pontuada (Anderson e Harbridge, 2010).

A base de dados analisada neste capítulo diz respeito aos orçamentos de 309 entidades da administração central (102 direções gerais, 184 serviços

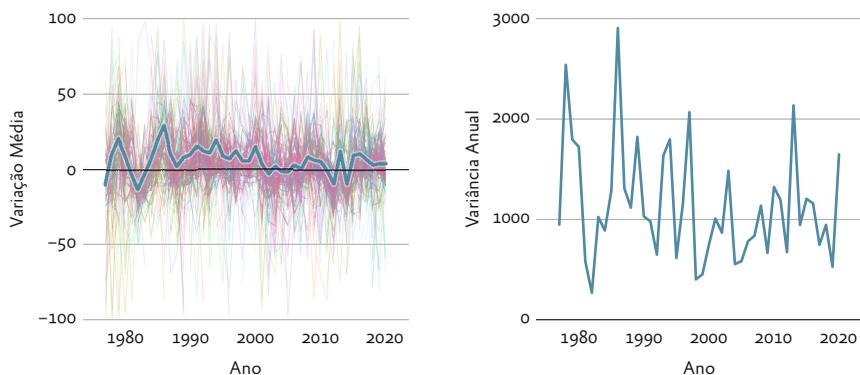
e fundos autónomos (institutos públicos) e 22 inspeções gerais) que decorrem da aprovação anual do Orçamento (Geral) do Estado num período de 45 anos. No total são 5749 observações de orçamentos e 5339 observações de variações, após a depuração da base de dados.

### 5.2. A continuidade dos orçamentos das organizações públicas

A Figura 22 representa a evolução das variações orçamentais das entidades analisadas. A inspeção visual evidencia a grande frequência de alterações, quer de sinal positivo (reforço orçamental) quer de sinal negativo (cortes orçamentais). Uma análise mais cuidada permite notar alguns detalhes relevantes. Em primeiro lugar, as alterações negativas têm, em média, a mesma amplitude do que as simétricas positivas. Em segundo lugar, as variações positivas mantêm a magnitude mais alargada, mas registam períodos de interrupção claros. O período de instabilidade mais notório decorre entre 1976 e 1987, marcado por períodos de crises e restrições financeiras muito pronunciadas. Entre 1987 e 2000, a inspeção visual indica variações predominantemente positivas, que terminam com uma quebra acentuada a partir de 2001. O período entre 2001 e 2008 pode ser também caracterizado como sendo de estabilidade, mas com valores de variação mais próximos de

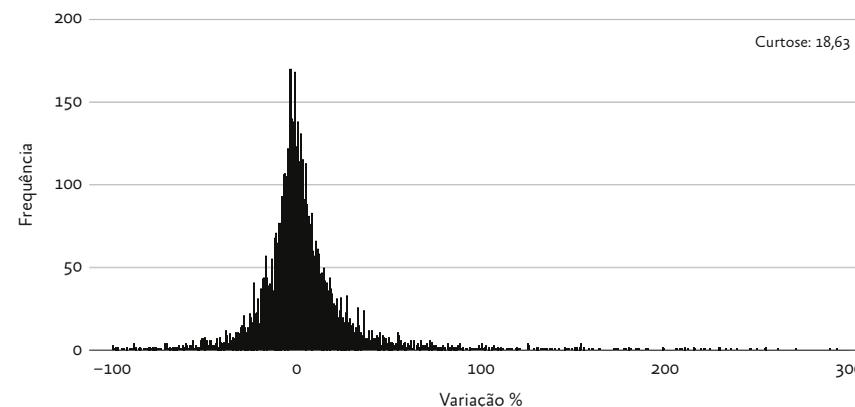
zero. A partir de 2009, inicia-se um novo período de grande volatilidade nas variações orçamentais, que decorre até 2015, ano que marca o início de um novo período de estabilidade. Este padrão sugere, naturalmente, que as crises económicas, as mudanças de ciclo político e os grandes marcos europeus da adesão à CEE e à UEM estão associados a alterações orçamentais mais facilmente observáveis.

**Figura 22** Variações orçamentais, 1976-2020



A Figura 23 apresenta o histograma da frequência das variações por valor. O padrão observado corresponde, inequivocamente, ao esperado e previsto na literatura teórica sobre as variações orçamentais. Por um lado, a maior frequência ocorre nas não variações ou variações muito pequenas (em torno de zero). Por outro lado, ocorrem variações grandes mais frequentes do que as de média dimensão, correspondendo estas variações à distribuição «leptocúrtica», tal como previsto pela teoria do equilíbrio pontuado. Neste caso, a valor da curtose é muito elevado (18,63), confirmando a forma da distribuição.

**Figura 23** Frequência das variações orçamentais anuais, 1976-2020

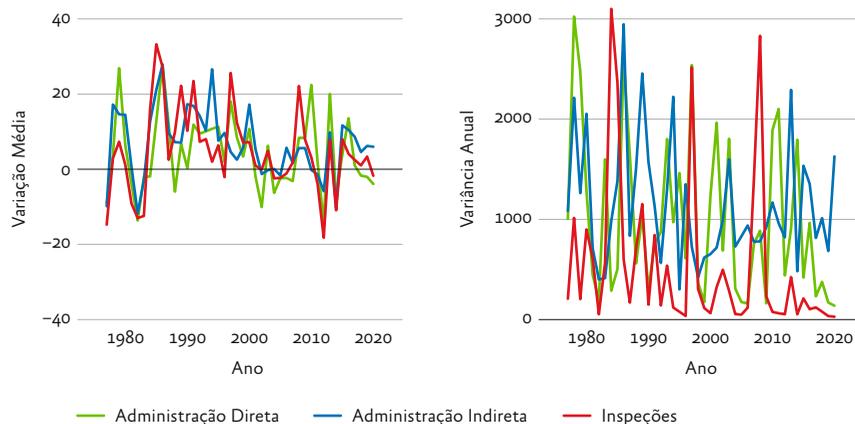


### 5.3. Comparação por tipos institucionais

Uma das questões colocadas neste projeto consiste em perceber se os padrões gerais são comuns em diferentes grupos de entidades da administração central. A Figura 24 decompõe as variações de conjunto observadas na Figura 22 por tipo de entidade da administração direta, indireta e inspeções-gerais. O maior destaque vai para a primeira década, em que as variações têm uma maior dimensão, alternando entre variações positivas e negativas da mesma amplitude. Posteriormente, esta volatilidade diminui, com os valores a estabilizarem em torno de zero a partir de 1987 e, sobretudo, do ano de 2002. Nas décadas seguintes, as variações dos três grupos de entidades são de menor dimensão, mantendo, na grande maioria dos anos, valores positivos. Também concluímos que, no século XXI, as variações negativas são acompanhadas pelo momento de entrada na União Económica Monetária, nas instituições da Administração Direta e, de seguida, pela crise das dívidas

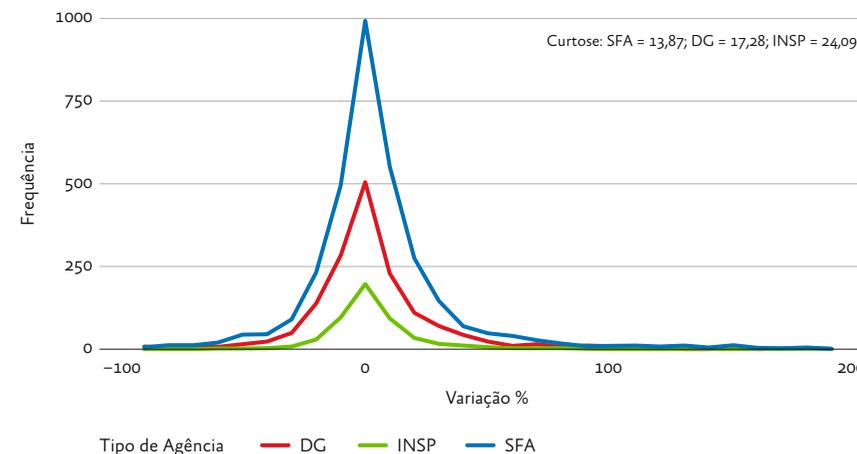
soberanas, afetando, desta vez, todos os tipos de instituições. Por último, é de realçar ainda uma maior contenção na administração direta sempre que as variações orçamentais são negativas. Por outras palavras, sempre que as variações orçamentais se aproximam de zero ou entram em valores negativos, a administração direta parece ser mais afetada do que a administração indireta (institutos públicos).

**Figura 24** Freqüência variações orçamentais anuais, 1976-2020



A Figura 25 apresenta os histogramas das variações orçamentais, separados por serviços e fundos autónomos (linha azul), direções-gerais (vermelho) e inspeções gerais (verde). Não sendo possível registar diferenças muito salientes, os valores das medidas de curtose são muito elevados, especialmente no caso das inspeções-gerais, o que indica uma maior probabilidade de valores extremos na distribuição de variações orçamentais, associados ao menor número de observações nestas entidades.

**Figura 25** Histograma de variações orçamentais anuais por tipo de agência



Na Tabela 6, podemos verificar os valores da curtose, L-curtose e variância, de acordo com a tipologia institucional. Os valores da curtose variam entre 13,80 e 24,21, o que indica que as variações orçamentais dos três tipos de entidades têm uma distribuição leptocúrtica, ou seja, uma grande parte das alocações orçamentais está concentrada em torno da média. Os resultados da L-curtose são semelhantes para cada tipo de entidade e sugerem que, na presença de *outliers*, estes têm um impacto significativo, que pode ser tanto negativo como positivo. Os valores de variância ( $\sigma^2$ ) também indicam que todas as entidades são afetadas por eventos raros e de grande magnitude, especialmente os Serviços e Fundos Autónomos (Administração Indireta) e as Direções-Gerais (Administração Direta). Por outras palavras, há longos períodos de estabilidade, que são, por vezes, interrompidos por alterações orçamentais de grande impacto. Por outro lado, as Inspeções-Gerais destacam-se pela maior concentração de valores

em torno da média e por uma menor dispersão dos mesmos, sugerindo uma maior consistência destes recursos ao longo do tempo e interrupções menos frequentes e mais próximas dos valores extremos, devido ao alto valor da curtose, comparativamente às duas outras entidades.

**Tabela 6** Síntese de Medidas Estatísticas das Variações Orçamentais, por tipologia institucional

Resumo estatístico	Administração Direta (Direções-Gerais)	Administração Indireta (Serviços e Fundos Autónomos)	Inspeções-Gerais
Curtose	14,60	13,80	24,21
L-curtose	0,37	0,37	0,36
Variância	1104	1160,61	576,46

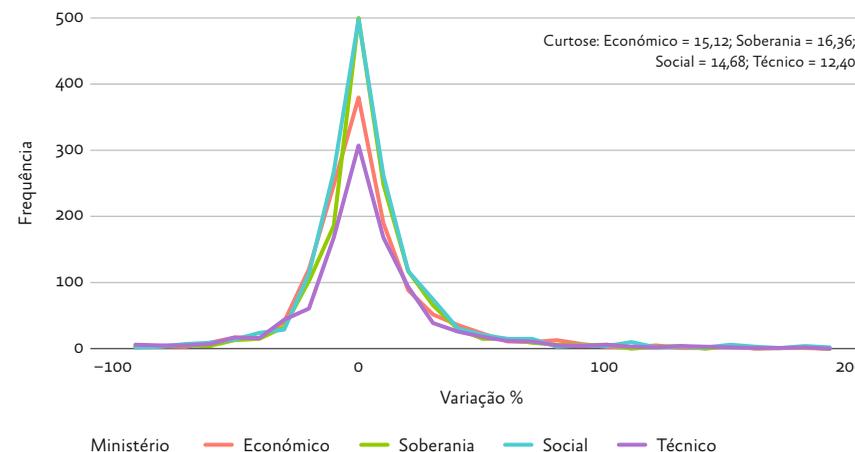
#### 5.4. Comparação por áreas de política pública

Nesta secção, procedemos à análise desagregada por área de políticas públicas, de acordo com a classificação proposta por Amaral (1995). Para efeito desta análise preliminar, consideramos todas as instituições e ministérios pertencentes a cada área com a seguinte classificação: económica, técnica, social e de soberania.

Todas as áreas apresentadas têm valores de curtose elevados, ou seja, as variações orçamentais extremas são mais frequentes quando comparadas com as de uma distribuição normal. O sector da soberania, que tem o maior valor de curtose registado, apresenta uma variação média diminuta, tal como se pode verificar na Figura 26. As variações orçamentais nas áreas económica e social apresentam valores de curtose semelhantes, porém, as variações orçamentais da totalidade das instituições da área económica são de maior magnitude, apresentando picos orçamentais

maiores e mais frequentes. Por fim, é na área técnica que encontramos o menor valor de curtose, sendo ainda considerado um valor alto.

**Figura 26** Histograma de variações orçamentais anuais, por área de política pública

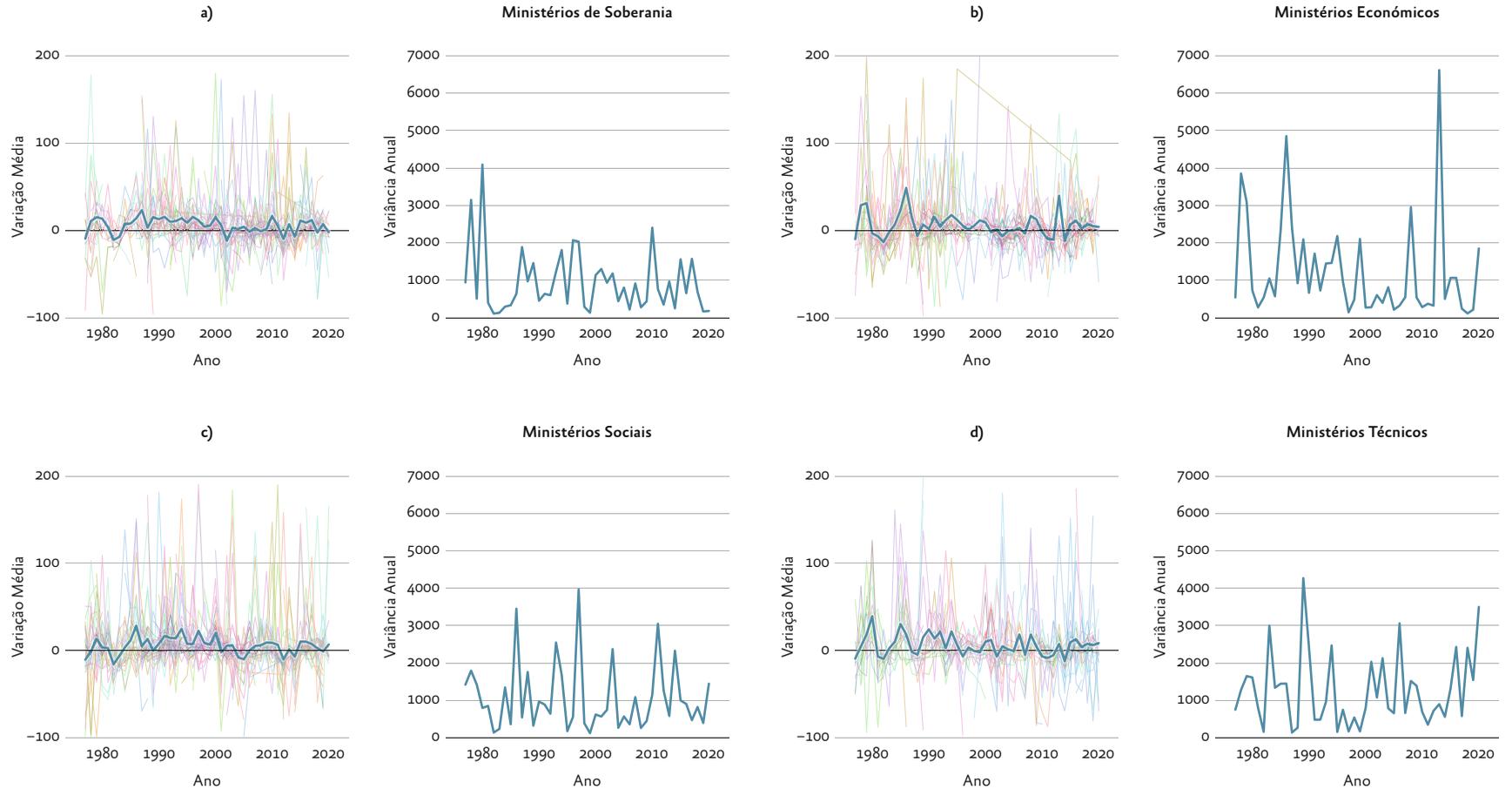


Ao analisar a Figura 27 percebemos um padrão de variações positivas e negativas recorrentes. Porém, é na Figura 27d, que corresponde aos ministérios da área técnica, que surge um padrão muito irregular, que é consistente com a maior volatilidade das despesas de investimentos públicos. Este padrão deriva da dependência de financiamento e alocação de recursos para projetos de infraestruturas ou grandes empreendimentos na área das obras públicas, agricultura ou ambiente, que podem ser expandidos ou adiados, dependendo de fatores como condições financeiras e prioridades governamentais. Esta volatilidade é também observada, embora em menor escala nos ministérios da área

económica (Figura 27b). No seu conjunto, a Figura 27 e os valores apresentados na Tabela 7, demonstram que as flutuações tendem a ser ligeiramente mais regulares e menos concentradas nos valores extremos,

como indicado pela menor curtose, em comparação com as outras áreas sectoriais, embora haja uma grande dispersão das alocações orçamentais dos ministérios técnicos, como demonstra a elevada variância.

**Figura 27** Variações por Governo, por área de política pública, 1976-2020



Estas variações contrastam com os outros Ministérios, em que a despesa corrente representa uma proporção muito mais significativa, e nos quais a rigidez desta despesa dificulta muito mais o exercício de uma política de cortes orçamentais. Na Tabela 7, podemos verificar os valores da curtose, L-curtose e variância, de acordo com a área sectorial do Ministério ao qual a entidade pertence. O erro-padrão dos valores de curtose apresentados varia entre 0,120 e 0,148, revelando a precisão dos valores, o que afasta a possibilidade de as variações extremas serem aleatórias. Para complementar esta afirmação, os valores de L-curtose, que variam entre 0,36 e 0,38, sugerem que a presença dos eventos extremos é uma característica de todas as áreas de política pública abordadas.

De igual modo, a variância ( $\sigma^2$ ) dos dados oscila entre 897 e 1275, indicando uma grande volatilidade nas variações orçamentais. Os resultados da variância têm um padrão diferente da curtose, sendo a soberania a área de política pública com o menor valor ( $\sigma^2 = 897$ ), seguida da área social, com  $\sigma^2 = 1044$  e da área económica, com o  $\sigma^2 = 1200$ . A área com maior valor de variância é a técnica, com  $\sigma^2 = 1275$ . Resumindo, os resultados apresentados sugerem que as alocações orçamentais têm variância elevada, apontando para a grande dispersão das mesmas. Os valores de curtose, também altos em todas as áreas, revelam uma maior propensão para picos orçamentais de magnitude significativa.

Em suma, os indicadores estatísticos apresentados sugerem duas ideias: longos períodos de estabilidade (alterações pequenas, muito próximas de zero), alternados com a ocorrência de variações extremas, sendo as instituições da área da soberania as que apresentam pontuações mais extremas; e elevada variância em todos os sectores, o que indicia uma grande dispersão nas variações orçamentais, sendo a área técnica a que apresenta valores mais dispersos em relação à média.

**Tabela 7** Síntese de Medidas Estatísticas das Variações Orçamentais, por área de política pública

Resumo estatístico	Soberania	Económicos	Sociais	Técnicos
Varição Média	5,74 %	5,71 %	5,92 %	5,98 %
Curtose	13,96	11,97	11,293	9,446
L-curtose	0,38	0,3658	0,38	0,37
Variância	896,97	1200,848	1044,094	1274,93

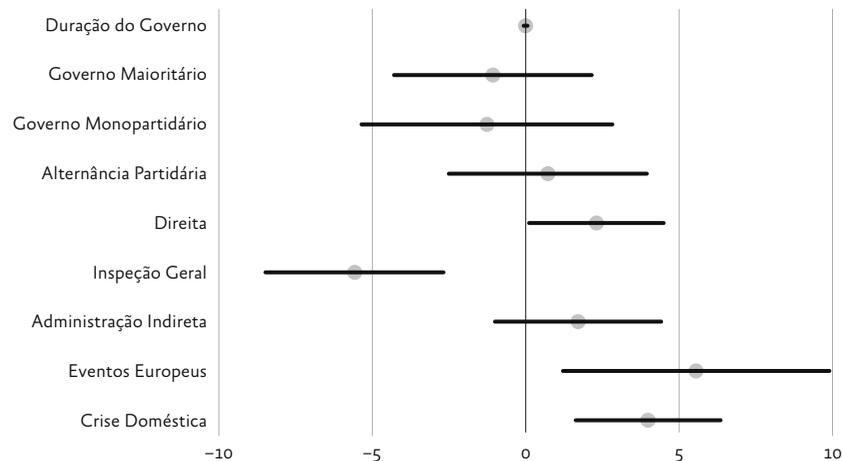
### 5.5. Determinantes dos padrões de estabilidade e mudança

Nesta secção, avançamos para explorar os determinantes dos padrões de estabilidade e mudança das alocações orçamentais. Por agora, o objetivo é compreender as mudanças *per se* e não os aumentos ou reduções de dotação, o que é feito por recurso à análise de regressão linear múltipla, cuja variável dependente é o valor absoluto de variação orçamental anual [ $\text{abs}(\Delta\%)$ ]. As variáveis independentes decorrem das hipóteses apresentadas no capítulo 3 e são as mesmas que foram usadas nas análises análogas dos capítulos 4, 6 e 7. No anexo 6, encontram-se os resultados completos (coeficientes e significância estatística) de todos os modelos, apresentando-se 4 especificações.

A Figura 28 representa graficamente os coeficientes de regressão do Anexo 6 e mostra que as variações mais extremas surgem mais associadas aos governos de direita ( $H_{\text{direita}}$ ) e a eventos europeus ( $H_{\text{eventos}}$ ). Em contraste, é possível constatar que as variações extremas estão menos presentes nas entidades de Inspeção-Geral, por comparação com as entidades da Administração Direta (Direções). As restantes variáveis

analisadas não apresentam resultados estatisticamente significativos, pelo que as hipóteses que as mobilizam também não são suportadas.

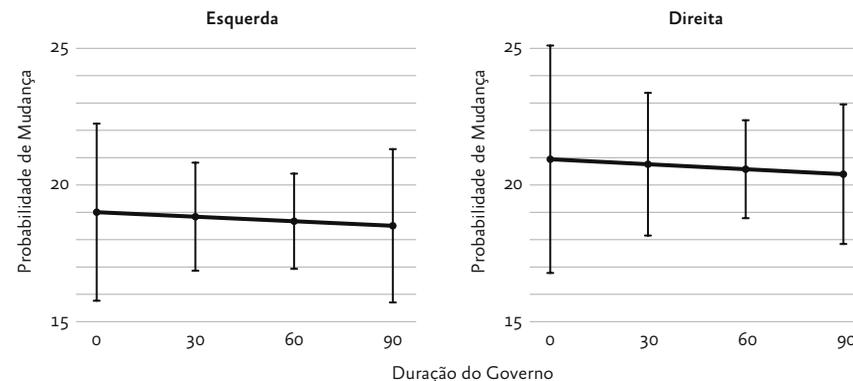
**Figura 28** Coeficientes para os determinantes das alterações orçamentais



A Figura 29 apresenta as margens preditivas de variações orçamentais, tendo em conta a ideologia do partido no governo ao longo do seu tempo de permanência no cargo (duração do governo). Os resultados sugerem que os governos, quer de orientação ideológica de direita, quer de esquerda, tendem a reduzir as variações orçamentais à medida que o seu tempo de governo avança. O gráfico também sugere que os governos com ideologia de direita são ligeiramente mais ativos a realizar mudanças de alocação orçamental, tanto em termos de quantidade, como de intensidade. A meio do gráfico, há um ponto em que a diferença nas variações orçamentais entre os dois tipos de governo quase atinge significância estatística, devido à proximidade dos intervalos de confiança, mas

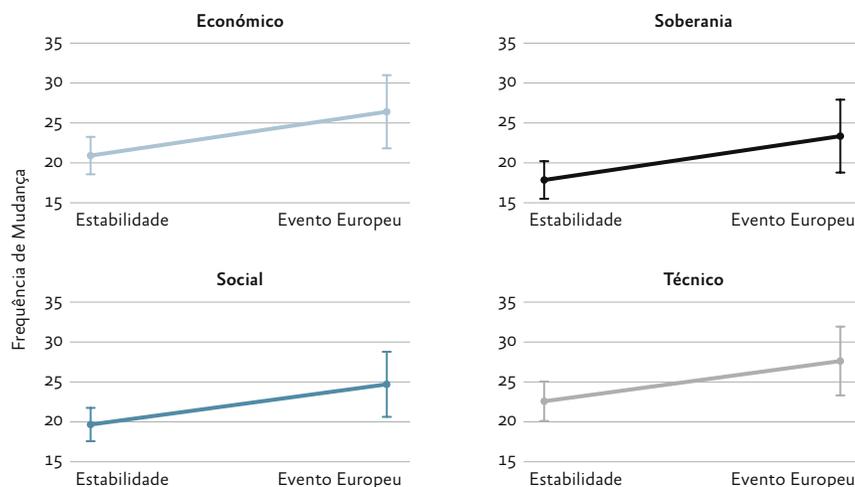
permanece insuficiente para se poder afirmar que existem diferenças ideológicas claras. Assim, embora não seja possível estabelecer conclusões definitivas, em virtude da não significância estatística, a consistência dos valores estimados aponta para uma relação entre ideologia e governo que pode vir a ser explorada em estudos futuros.

**Figura 29** Margens preditivas de variações orçamentais por ideologia do partido no governo



A Figura 30 apresenta os resultados dos efeitos dos eventos europeus, por área ministerial, procurando aferir se existem padrões de ação distintos no uso dos orçamentos das entidades públicas. Por um lado, a ocorrência de eventos aumenta claramente a frequência de alterações orçamentais. Por outro, o efeito parece ligeiramente superior nos ministérios de áreas económicas e técnicas. É de destacar que todos estes efeitos (diferenças) são estatisticamente significativos.

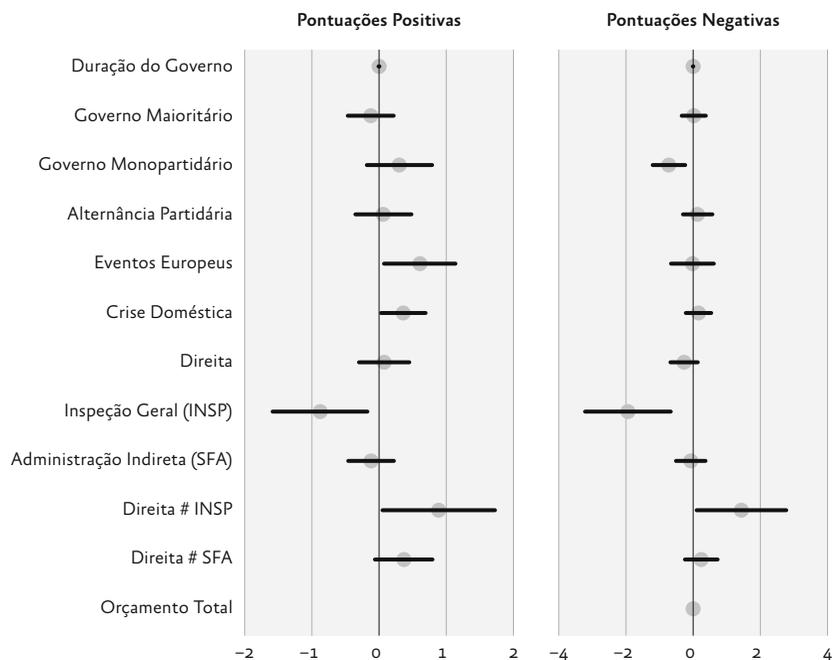
**Figura 30** Margens preditivas de variações orçamentais na presença de eventos europeus



É importante também perceber a diferença de comportamento entre as variações positivas (reforço orçamental) e negativas (redução de recursos orçamentais), já que algumas das hipóteses implicam efeitos diferentes, designadamente a ideologia do governo. Assim, nesta análise, estimamos separadamente os determinantes do aumento significativo de recursos financeiros (pontuações positivas) e dos cortes financeiros significativos (pontuações negativas). Os resultados das regressões logísticas encontram-se no Anexo 7 e os coeficientes são apresentados na Figura 31. Estes resultados permitem constatar que alguns determinantes afetam de modo distinto as pontuações positivas e negativas. Por exemplo, os governos monopartidários estão

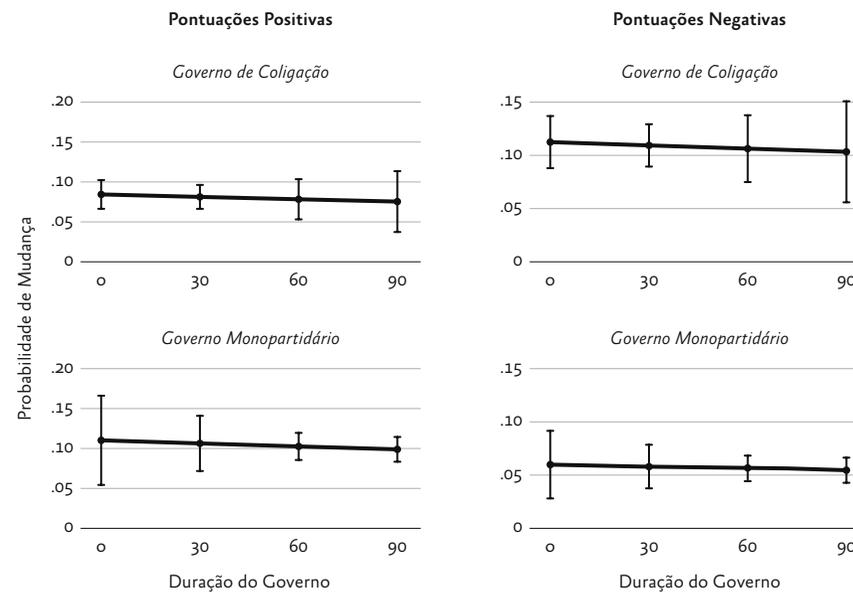
associados a uma menor frequência estatisticamente significativa de pontuações negativas e, inversamente, a uma maior frequência de pontuações positivas. Verifica-se o inverso para pontuações negativas, embora neste caso os resultados não sejam estatisticamente significativos. Este comportamento diferenciado das pontuações positivas e negativas ocorre também relativamente ao efeito dos eventos europeus e crises domésticas, cujos resultados são estatisticamente significativos, o que sugere que estas variáveis originam alterações orçamentais positivas (aumentos) mas não afetam os cortes orçamentais.

**Figura 31** Coeficientes para os determinantes das pontuações positivas e negativas



A Figura 32 permite observar que o efeito dos governos monopartidários é muito distinto consoante a natureza da pontuação. Os governos de coligação estão associados a uma frequência claramente superior e estatisticamente significativa de pontuações negativas e a uma frequência inferior de pontuações positivas. Estes resultados permitem, assim, uma confirmação da  $H_{\text{conflito}}$ . A figura mostra ainda que a frequência das alterações orçamentais, tanto positivas como negativas, diminui com a duração do governo, sendo este resultado estatisticamente não significativo.

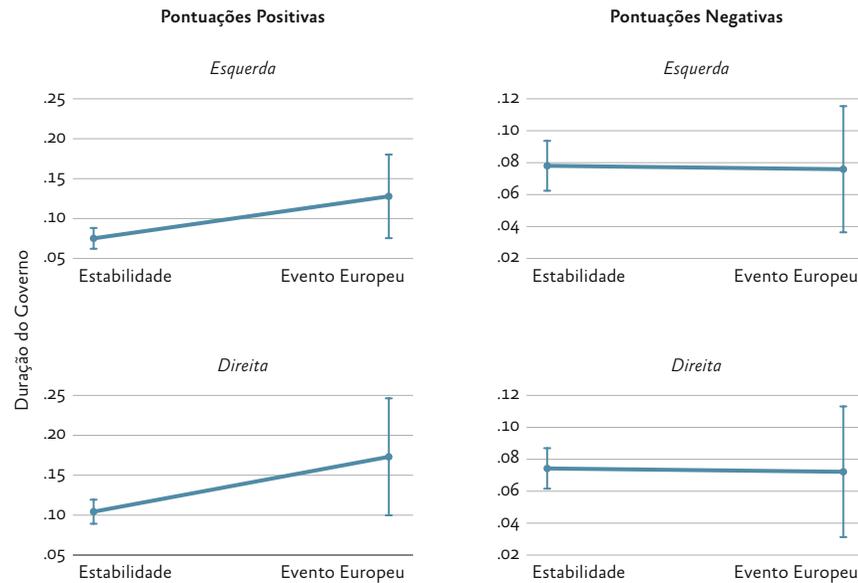
**Figura 32** Efeitos marginais de forma e duração de governo



A Figura 33 mostra, ainda mais notoriamente, a diferença entre os dois tipos de pontuações. As pontuações positivas são claramente mais frequentes nos governos de direita e na sequência de eventos europeus. Relativamente à  $H_{\text{direita}}$ , os governos de direita parecem ser mais propensos a promover variações orçamentais extremas, especialmente nas Inspeções-Gerais. Assim, os dados suportam a hipótese  $H_{\text{direita}}$  tendo em conta a significância estatística na associação entre os governos de direita e cortes orçamentais.

Quanto às crises económicas domésticas ( $H_{crises1}$ ), é possível constatar um impacto positivo, e estatisticamente significativo, nas alocações orçamentais. Por outro lado, não é possível constatar o mesmo relativamente aos cortes nas alocações orçamentais, confirmando apenas parcialmente a hipótese.

**Figura 33** Efeitos marginais de ideologia e eventos europeus



## Capítulo 6

# A mudança e continuidade no topo da administração pública

### 6.1. Introdução

Um importante mecanismo de controlo da estrutura dirigente reporta-se à possibilidade de escolha dos detentores de cargos superiores. Este princípio de delegação — cunhado por Huber e Shipan (2000) como *o princípio dos aliados* — facilita o alinhamento de preferências entre o ministro e os dirigentes, assegurando que as direções da administração pública estejam em sintonia com as prioridades políticas do governo. Ao agir como um instrumento de triagem *ex-ante*, este princípio de delegação permite mitigar os problemas típicos da relação principal-agente, como as perdas de agência. A possibilidade de nomear altos dirigentes não só diminui essas perdas, como também aumenta a responsabilidade dos agentes às expectativas e diretrizes dos governos, contribuindo para a eficácia das políticas públicas implementadas (Diamond, 2017). Assim, a capacidade de seleção dos detentores de cargos dirigentes na administração pública é fundamental para garantir que as políticas públicas sejam executadas de acordo com as orientações políticas estabelecidas.

Em paralelo, como observamos, a rotatividade nos cargos de direção superior pode sinalizar potenciais descontinuidades nas políticas públicas. Os dirigentes atuam como os eixos de um carro, permitindo que os governos garantam que a administração pública se mova na direção desejada. Se as nomeações são utilizadas para assegurar a

responsividade da administração a diferentes prioridades políticas, podemos inferir que novas nomeações indicam ruturas nos processos de formulação e implementação de políticas. Diante dessas expectativas sobre as interpretações das nomeações, esta secção analisa os padrões de nomeação identificados no período entre 1986 e 2020.

### 6.2. Nomeações como ferramenta que sinaliza mudança ou continuidade de políticas públicas

As nomeações para cargos de direção na administração pública são frequentemente consideradas um indicador revelador de mudanças nas políticas públicas, devido ao papel estratégico que esses cargos ocupam. A liderança administrativa influencia diretamente tanto a formulação como a implementação das políticas, funcionando como um elo crítico entre os decisores políticos e a execução das medidas governamentais. Aqui, vale a pena recordar que, para estas funções, os executivos contam com uma máquina administrativa especializada e, acima de tudo, fragmentada. O conhecimento especializado dos funcionários permanentes supera, frequentemente, o dos políticos, criando um desequilíbrio que pode dificultar a implementação de medidas políticas (Bach et al., 2020: 4). A esta complexidade, acrescem dois fatores hoje suficientemente consolidados na literatura. Em

primeiro lugar, é hoje consensual que a administração pública não é um ator neutro. Assim, tratando-se de um espaço onde escolhas políticas ganham vida, as nomeações permitem moldar o ambiente em que essas escolhas são feitas. Em segundo lugar, a influência da administração tende a ser percebida por novos partidos no governo como um potencial desafio ao controlo das políticas públicas. Além disso, a investigação tem destacado a «inércia» e o legalismo excessivo da estrutura administrativa e a sua incapacidade de desempenhar tarefas além das rotineiras (Peters, 2001: 156). Tais aspetos tendem a minar a eficácia da implementação e a criar dificuldades adicionais na adaptação a novas diretrizes dos partidos no poder (Peters e Pierre, 2004).

No entanto, a interação entre os governos e a estrutura administrativa é crucial, na medida em que os governos assumem um mandato para desenvolver e implementar políticas públicas específicas e dependem das estruturas administrativas e das suas competências técnicas para a formulação e execução dessas políticas (Huber, 2000). A possibilidade de nomear e de substituir a elite dirigente permite reduzir perdas de agência e assegurar a responsividade dos agentes às prioridades políticas dos diferentes governos (Diamond, 2007). Assim, as nomeações políticas refletem as preferências e prioridades do partido no governo, com as alterações na cúpula da administração a sugerirem mudanças nas orientações políticas e nas abordagens para lidar com questões específicas.

É, assim, expectável que a alternância partidária completa suscite a necessidade de os governos garantirem a eficácia da máquina administrativa, especialmente através da distribuição de cargos na administração. Este argumento ecoa os modelos de principal-agente (Huber, 2000), que sugerem que o principal, neste caso o governo, enfrenta dificuldades em obter a colaboração e controlar agentes que

mantiveram ligações com governos anteriores, especialmente se estes possuírem objetivos políticos distintos. Assim, para alcançar os seus objetivos, o governo é levado a procurar indivíduos cujas preferências políticas estejam alinhadas com as suas.

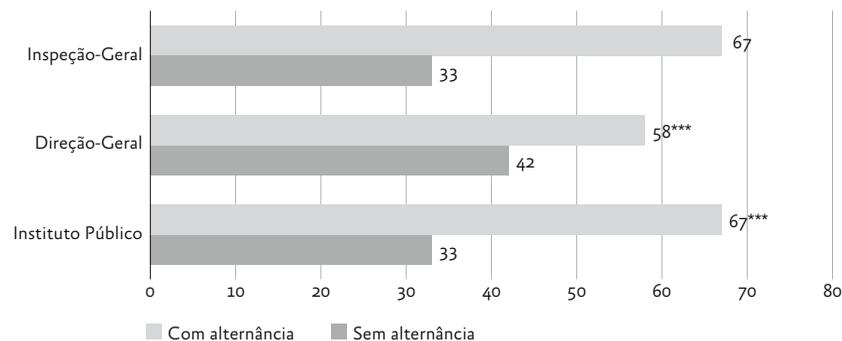
Este é um padrão que claramente se pode identificar no caso português. De uma forma agregada, a larga maioria destas nomeações ocorre em cenários de alternância partidária completa no governo, sinalizando uma preocupação de reorientação das estruturas administrativas face às (novas) prioridades dos partidos no governo, consistente com a  $H_{\text{alternância}}$ . Com efeito, 64 % das nomeações identificadas surgem em contextos de alternância. A sua distribuição não é, contudo, equilibrada entre os diferentes sectores da administração pública. Cerca de 54 % das nomeações identificadas após a alternância partidária completa reporta-se a nomeações para a administração indireta do Estado. Pelo contrário, apenas 46 % das nomeações identificadas em contextos de alternância partidária são referentes a escolhas para a administração direta do Estado.

As diferenças mais relevantes surgem quando comparamos as três entidades que se analisam neste relatório. A alternância partidária tende a gerar percentagens de nomeações significativamente mais elevadas quando consideramos os Institutos públicos ( $\chi^2 = 5,291$ ;  $p = 0,021$ ), sugerindo que a mudança de partido no governo tende a gerar mudanças nas estruturas dirigentes das entidades que operam fora do alcance direto do governo e com maior autonomia administrativa e financeira.

No entanto, existem diferenças notáveis no subsector da administração direta do Estado, conforme ilustrado na Figura 34. Embora a alternância partidária também promova percentagens mais altas

de nomeações nas inspeções-gerais, essas diferenças não são estatisticamente significativas. Apesar de estas entidades serem hierarquicamente dependentes do governo, podem operar com uma margem de autonomia potencialmente maior, dada a sua responsabilidade técnica na garantia de integridade e fiscalização regulatória das políticas públicas. Essa independência pode reduzir a pressão política para alterar as suas lideranças, uma vez que a continuidade é muitas vezes benéfica para a eficácia das suas funções.

**Figura 34** Nomeações para o topo da administração pública, por tipo de entidade e alternância partidária no governo (%)

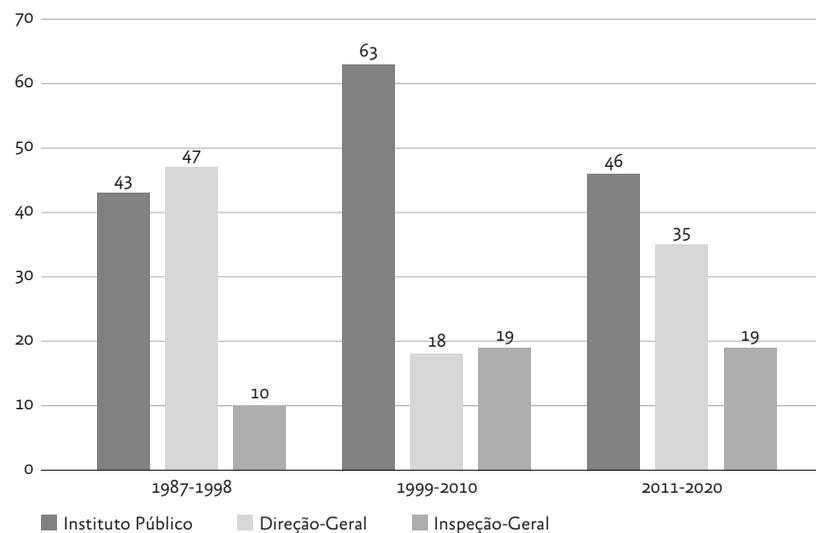


Notas: \*\*p < 0,01; \*\*\*p < 0,001.

Na Figura 35 apresenta-se a distribuição destas nomeações, considerando o período de 1987 a 2020. Como se pode verificar, as nomeações tendem a concentrar-se nos institutos públicos, sendo que a primeira década do novo milénio, particularmente marcada por uma percentagem de nomeações para as estruturas de direção dos institutos públicos, é consideravelmente superior à que encontramos nas

direções-gerais ou inspeções-gerais. Com efeito, vale a pena notar que esta primeira década do milénio é marcada por um aumento considerável do número de institutos públicos, que atingiu um pico de 440 em 2002. Embora este número tenha estabilizado até ao final da década, manteve-se sempre acima dos 350 e bem acima do verificado nas primeiras décadas do período democrático (Silva, 2018). Assim, a percentagem de nomeações acompanha um movimento de criação destas entidades da administração indireta.

**Figura 35** Nomeações, por entidade e período temporal, 1987-2020 (%)

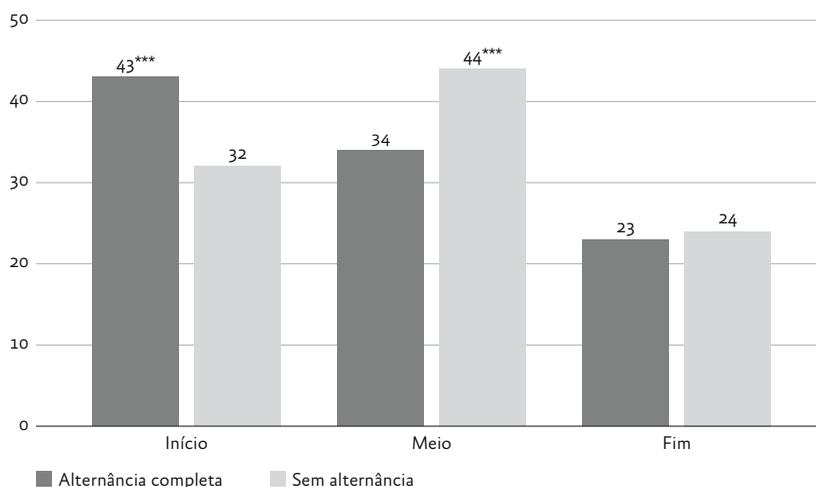


Notas: \*\*p < 0,01; \*\*\*p < 0,001.

Ora, como verificámos anteriormente, a expansão do sector público tende a gerar maiores dificuldades no controlo do processo de políticas públicas. As reformas do sector público, com vista a separar

a formulação e a implementação das políticas, conferiram maior autonomia aos gestores de institutos públicos (Burnham, 2001; Page e Jenkins, 2005; van Thiel e Yesilkagit, 2011; van Thiel, 2001). A nomeação destes dirigentes permite aos governos superar a complexidade e fragmentação no «circuito decisório», conforme destaca Mozzicafreddo (2001: 13). Note-se, além disso, a maior propensão para a alternância partidária gerar percentagens de nomeações estatisticamente mais elevadas ( $\chi^2 = 22,859$ ;  $p = 0,000$ ) no início do mandato governativo (considerado como o primeiro ano de governação), como se apresenta na Figura 34. Quando não há alternância, a percentagem de nomeações é estatisticamente mais elevada quando se considera o período intermédio do mandato governativo ( $\chi^2 = 18,196$ ;  $p = 0,000$ ).

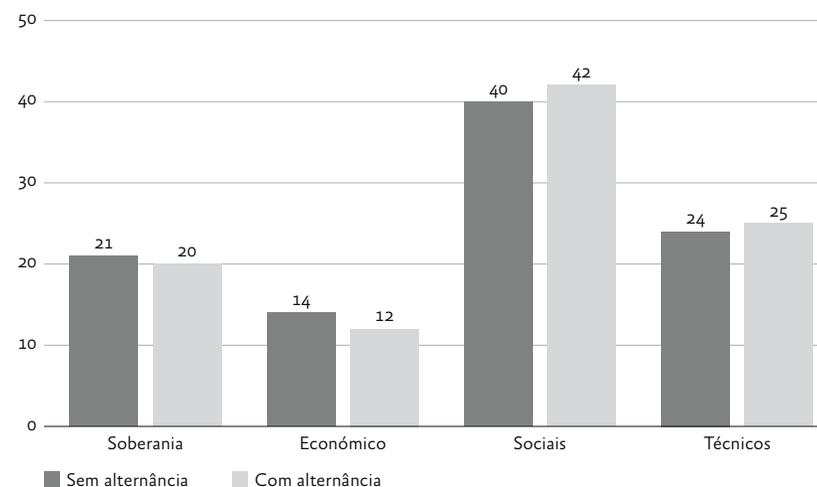
**Figura 36** Nomeações ao longo do mandato e alternância partidária (%)



Notas: \*\* $p < 0,01$ ; \*\*\* $p < 0,001$ .

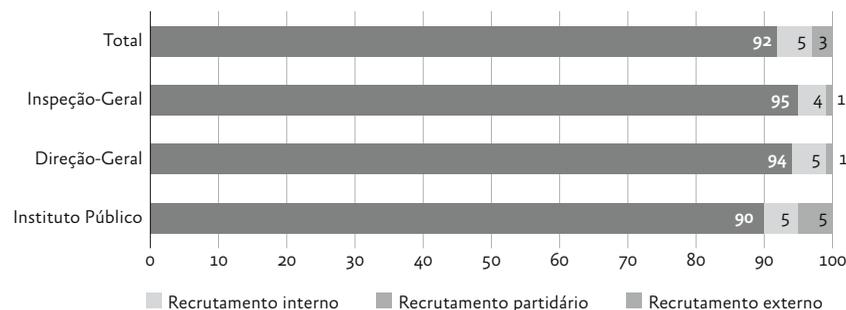
Em paralelo, a alternância partidária completa não parece afetar de forma diferenciada os diferentes tipos de ministérios (Figura 37). As nomeações são mais frequentes nos ministérios da área social, seguindo-se os ministérios técnicos, os ministérios de soberania e os ministérios económicos. Esta ordem mantém-se tanto em contextos com alternância partidária como sem alternância, dado que não se identificam diferenças estatisticamente significativas entre os dois contextos. Assim, os resultados parecem indicar que a alternância partidária no governo tende a gerar mudanças na cúpula diretiva, mais em função da tipologia das entidades (administração direta ou indireta do Estado) do que considerando áreas sectoriais específicas.

**Figura 37** Nomeações por área sectorial e alternância partidária (%)



Importa compreender se a alternância gera, ainda, a procura por diferentes perfis de recrutamento. Consideramos, por isso, diferentes estratégias de recrutamento utilizadas pelos diferentes governos. A categorização destas estratégias de recrutamento foi feita exclusivamente com base na informação referente ao cargo mais recente ocupado pelo nomeado, desde que essa informação surja expressamente indicada nos despachos de nomeação. Não se consideram, assim, os padrões longitudinais de carreira dos nomeados<sup>48</sup>. Com efeito, do total de despachos de nomeação, 24,2 % não permite identificar o sector de proveniência dos dirigentes, um valor que se cifra em 18 % no caso da administração direta e em 29,7 % no caso da administração indireta do Estado. Na Figura 38, apresenta-se a distribuição das diferentes estratégias de recrutamento por tipologia de entidades da administração pública.

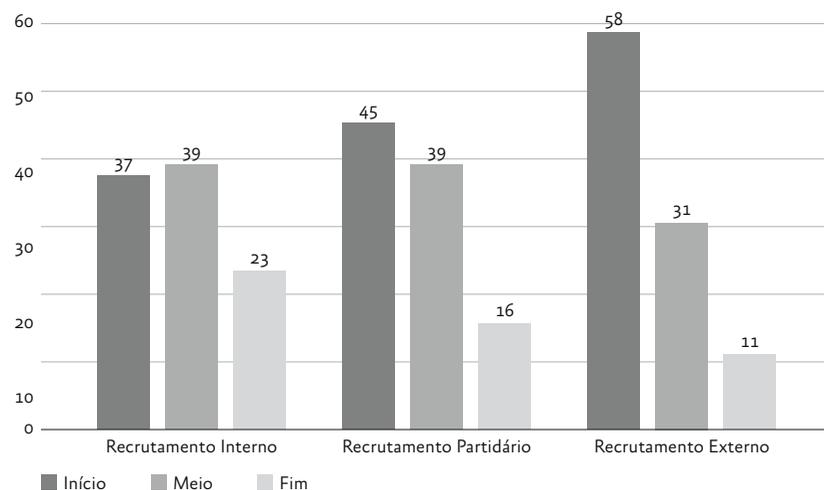
**Figura 38** Estratégias de recrutamento, por tipologia de entidades (%)



Como se pode verificar, a estratégia de recrutamento preferencial é claramente o recrutamento interno — independentemente das tipologias de entidades. Tal sugere a preocupação dos diferentes

governos em assegurar responsividade e alinhamento de preferências, sem descuidar a importância do conhecimento do funcionamento da máquina administrativa do Estado. Tal perspectiva foi também confirmada por políticos entrevistados por Silva (2013: 346), que assumiam que os partidos no governo «não arriscam ficar sem nenhuma âncora na estrutura do ministério» e, ao mesmo tempo, garantem uma adaptação mais rápida dos novos dirigentes aos serviços e funções atribuídas. O recrutamento externo emerge como mais saliente nas entidades da administração indireta (institutos públicos). Tal é congruente com a expectativa relativa ao funcionamento das entidades semiautónomas, que podem utilizar a sua maior margem de manobra para atrair outros perfis, com experiência no sector privado. As diferentes estratégias de recrutamento são, por fim, utilizadas em momentos distintos dos mandatos governativos. Consideremos, para este efeito, a Figura 39, que permite verificar que todas as estratégias de recrutamento surgem concentradas nas etapas iniciais dos mandatos governativos<sup>49</sup>. Note-se, contudo, como os resultados tendem a reforçar a análise anterior. Com efeito, a estratégia de recrutamento interno tende a ser utilizada no início e no meio do mandato, sendo menos saliente no último ano do mandato do governo. Contudo, é a única estratégia de recrutamento que se mantém relativamente estável até ao último ano do mandato, reforçando a importância da existência de âncoras na estrutura administrativa.

**Figura 39** Estratégias de recrutamento, ao longo do ciclo governativo (%)



Por outro lado, as estratégias de recrutamento externo e partidário emergem como estratégias marcantes no início do mandato, registrando quebras mais acentuadas após o primeiro ano. Essas abordagens são indicativas de uma fase em que o governo procura consolidar o seu poder e garantir que as suas políticas sejam implementadas por indivíduos alinhados ideologicamente. O recrutamento externo é muito mais preponderante no início dos mandatos do que nos restantes períodos, sugerindo a intenção de trazer novas competências e perspectivas que se adequem melhor aos objetivos do novo governo. O recrutamento partidário, por seu lado, permite que o governo coloque nas posições de liderança pessoas que compartilham a sua visão e objetivos, facilitando a execução das promessas eleitorais. No entanto, após o primeiro ano, estas estratégias registam quebras mais acentuadas, refletindo uma transição para uma gestão mais focada na estabilidade e na eficiência.

Esse padrão de recrutamento revela uma estratégia deliberada dos governos para equilibrar a necessidade de controlo com a adaptabilidade. Enquanto no início do mandato os governos procuram consolidar o seu poder e o alinhamento ideológico entre governos e a estrutura administrativa, o avanço do mandato pode gerar maior tendência para favorecer o recrutamento interno, que proporciona continuidade e conhecimento institucional.

Nesse contexto, é fundamental analisar a forma como o regime de substituição se encaixa nas dinâmicas de recrutamento. O regime de substituição é um mecanismo na administração pública que permite que os dirigentes mantenham as suas funções temporariamente até que novos líderes sejam nomeados, um regime que se prevê para casos excepcionais e transitórios. Embora essa estratégia tenha sido sempre permitida pela legislação, a sua aplicação ganhou uma nova dimensão com a criação da Comissão de Recrutamento e Seleção para a Administração Pública (CReSAP), em 2011. Com efeito, quase 72 % das nomeações em regime de substituição foram identificadas na última década da análise (2011-2022). Nas décadas anteriores, este regime nunca foi utilizado em mais do que 17 % das nomeações identificadas (17 % entre 1987-1998; e 12 por cento entre 1999-2010). No entanto, a criação da Comissão de Recrutamento e Seleção para a Administração Pública (CReSAP) surge associada a um aumento significativo no rácio de nomeações em regime de substituição. Se, na última década, uma em cada duas nomeações foi realizada sob este regime, o rácio foi significativamente menor na década anterior à criação da CReSAP, em que ocorreram apenas uma em cada vinte nomeações.

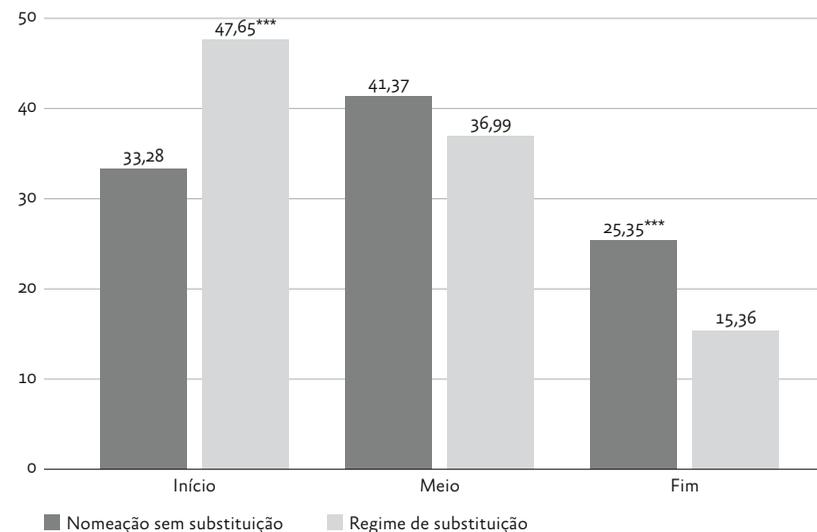
A falta de transparência é uma característica alarmante do regime de substituição na administração pública. Analisando 1692 despachos de nomeação, apenas foram identificadas 319 nomeações sob este regime. Tal gera expectativas quanto à seleção destes nomeados após o recrutamento por concurso. Com efeito, os relatórios anuais da CReSAP tendem a referir as preferências dos ministros da tutela por dirigentes que se encontrem em regime de substituição (Silva, 2020). Nestes casos, embora os concursos possam gerar uma *short list* com os candidatos com melhor perfil técnico para o exercício de funções dirigentes, os membros do executivo tendem a selecionar os nomeados que se encontravam em regime de substituição. Esta é uma observação que tende a constar tanto nas afirmações dos dirigentes da CReSAP na comunicação social<sup>50</sup>, como nos relatórios anuais da mesma entidade<sup>51</sup>. Ora, é frequente os despachos de nomeação não mencionarem explicitamente que um dirigente está em regime de substituição, e os currículos dos nomeados geralmente não refletem essa circunstância — o que dificulta a medição exata da extensão deste fenómeno<sup>52</sup>.

Ainda assim, haverá algum padrão específico que possa ser identificado com os dados disponíveis?

Consideremos, em primeiro lugar, a fase do mandato em que esta estratégia pode ser mais destacada. A Figura 40 revela uma variação significativa no uso do regime de substituição ao longo das diferentes fases do mandato. A análise sugere que o regime de substituição é mais comum no início do mandato (48 %), verificando-se uma leve diminuição a meio do mandato (37 %) e uma acentuada redução no final (15 %). Essas diferenças são estatisticamente significativas nas fases de início ( $\chi^2 = 23,1832$ ,  $p = 0,000$ ) e de final do mandato ( $\chi^2 = 14,3727$ ,  $p = 0,000$ ), o que sugere uma dinâmica específica na utilização deste

regime. A preferência pelo regime de substituição no início do mandato permite aos decisores políticos evitar compromissos de longo prazo com dirigentes ainda não testados, possibilitando uma avaliação do seu alinhamento com as novas orientações políticas do governo. Além disso, a flexibilidade proporcionada por essa escolha inicial facilita ajustes nas equipas de gestão, garantindo que os líderes em posições-chave estejam verdadeiramente alinhados com as prioridades do governo na sua fase inaugural.

**Figura 40** Nomeações em regime de substituição, ao longo do ciclo governativo (%)

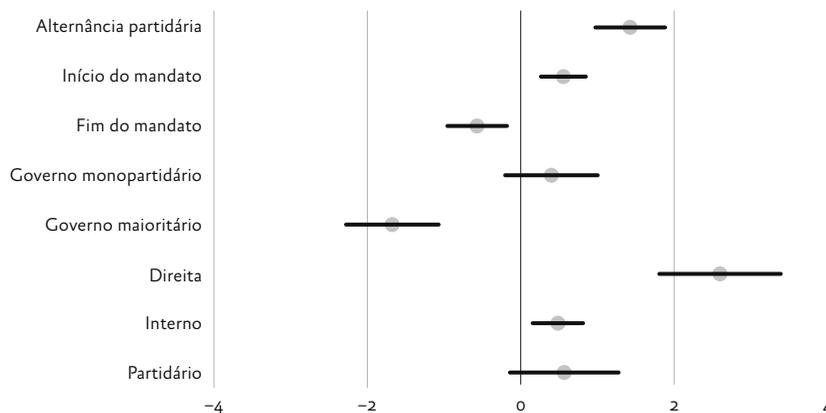


Notas: \*\* $p < 0,01$ ; \*\*\* $p < 0,001$ .

Por outro lado, o regime de substituição tende a ser claramente menos saliente no final do mandato. A consolidação de lideranças na administração, no final do mandato, dificulta potenciais alterações futuras por parte do governo seguinte, criando um cenário de estabilidade que pode proteger as políticas existentes de intervenções abruptas.

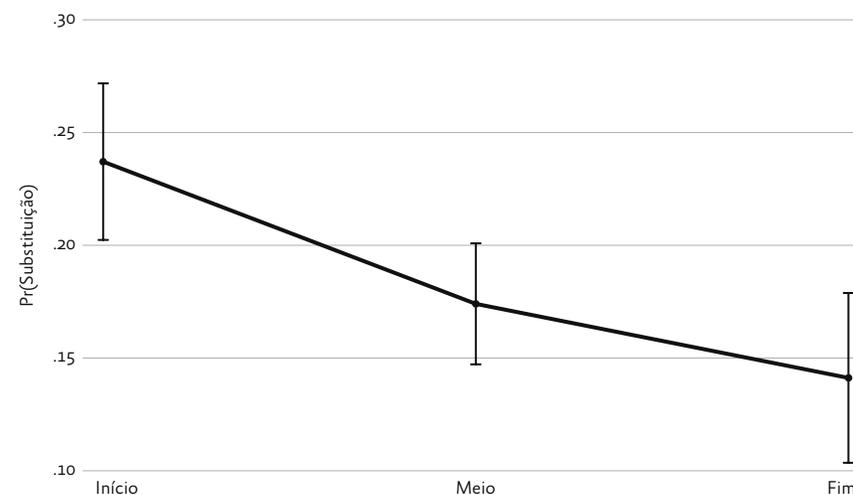
É importante também observar a distribuição das nomeações em regime de substituição nos contextos de alternância partidária completa. A estratégia de substituição de dirigentes está claramente concentrada nos casos em que se regista uma alternância partidária completa (79 % das nomeações em regime de substituição). Este não é, contudo, um regime utilizado de forma idêntica ao longo do mandato ou quando se consideram as diferentes estratégias de recrutamento. Considere-se, para tal, a Figura 41, que apresenta as variáveis que permitem explicar a variação na utilização desta estratégia<sup>53</sup>.

**Figura 41** Recrutamento em regime de substituição, regressão logística



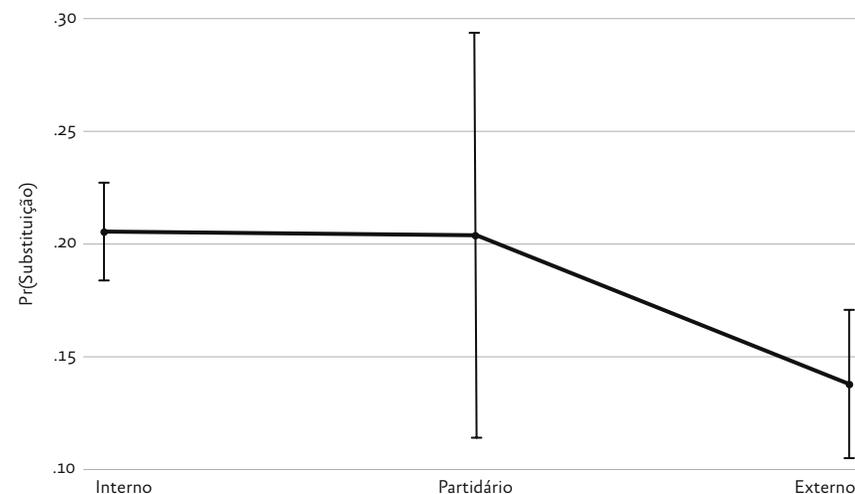
O modelo confirma que o recurso ao regime de substituição tende a ser mais claro no início do mandato<sup>54</sup>. A Figura 42 apresenta as margens preditivas da probabilidade de recurso ao regime de substituição ao longo do mandato, comparando as fases de início, meio e fim. Como se pode observar, a probabilidade de recurso ao regime de substituição é maior no início do mandato, com uma queda progressiva ao longo do tempo.

**Figura 42** Margens preditivas do uso do regime de substituição, ao longo do mandato



Note-se, contudo, que o regime de substituição emerge como uma ferramenta fundamental para assegurar a continuidade administrativa em contextos de vacatura temporária em cargos de liderança. Tal decorre da análise da probabilidade de recurso a este mecanismo quando o recrutamento incide sobre quadros internos da administração pública<sup>55</sup>, como se apresenta no gráfico abaixo. Essa prática sugere que o governo procura manter a estabilidade operacional e o conhecimento institucional, ao garantir que as funções críticas continuem a ser desempenhadas por profissionais familiarizados com os processos e estruturas existentes. Esse mecanismo permite, assim, uma transição ágil e eficiente durante períodos de mudança ou de realinhamento político, minimizando o impacto de alterações na liderança sobre o funcionamento das instituições. Em contraste, a utilização do regime de substituição é estatisticamente menos frequente quando se utiliza o recrutamento externo. Este tipo de recrutamento pode exigir processos mais demorados de adaptação e integração, o que pode gerar disrupções significativas enquanto o governo se ajusta a novas orientações políticas ou contextuais (ver Figura 43).

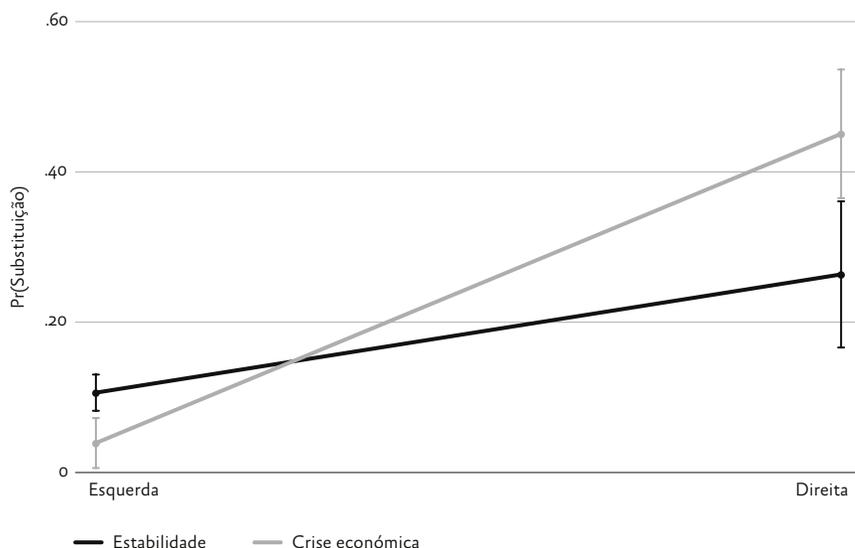
**Figura 43** Margens preditivas do uso do regime de substituição, com diferentes estratégias de recrutamento



A Figura 44 apresenta as margens preditivas para o efeito de interação entre os contextos de crise doméstica e a ideologia dos partidos no governo<sup>56</sup>. Como se pode verificar, há uma interação significativa entre a ideologia e as crises no que se refere à probabilidade de uso do regime de substituição. Observa-se que, em governos de esquerda, a probabilidade de recurso ao regime de substituição é relativamente baixa e mais frequente em contexto de estabilidade do que em contexto de crise. No entanto, quando consideramos os governos de direita, o efeito contextual torna-se mais pronunciado, com um aumento substancial na probabilidade de recurso às nomeações em regime de substituição em contextos de crise económica. Tal como verificámos anteriormente, em contextos de crise, os partidos de direita optam por extinguir entidades da administração pública,

enquanto os partidos de esquerda têm maior propensão para criar novas entidades. Esses dados sugerem que os governos de direita utilizam o regime de substituição como um mecanismo para manter o controlo operacional sobre a máquina do Estado, especialmente em contextos de crise. Isso possibilita uma resposta mais rápida e flexível às pressões e desafios específicos que surgem em contextos de crise, sem abdicar dos mecanismos de controlo da atividade do braço operativo dos governos.

**Figura 44** Margens preditivas do uso do regime de substituição, por ideologia e contextos de crise



### 6.3. Como explicar estes padrões?

A secção anterior sublinha a complexidade e a dinâmica das nomeações para cargos da administração pública. Nesta secção, procuramos investigar os fatores que influenciam estas nomeações, para melhor compreender as práticas de governação e as estratégias adotadas pelos diferentes governos. Neste contexto, esta secção analisa os resultados de modelos de regressão logística, com um foco nos preditores das nomeações para diferentes tipos de entidades e ministérios. Para tal, analisamos estes modelos em duas etapas: em primeiro lugar, consideramos apenas as variáveis individuais (relativas ao perfil sociodemográfico e às estratégias de recrutamento); e, em seguida, incluímos as variáveis políticas. Os coeficientes de regressão de todos os modelos de regressão logística aqui apresentados podem ser consultados nos anexos.

Na Figura 45, apresentam-se os resultados de modelos de regressão logística, que estimam os fatores individuais potencialmente explicativos das nomeações para os três tipos de entidades consideradas. No Anexo 5, podem ser consultados os coeficientes de regressão. Convém recordar que os modelos de delegação e as potenciais estratégias para conter perdas de agência tendem a ser teoricamente estimados em contextos de elevada capacidade burocrática. Ora, como bem notam Huber e McCarthy (2004), as premissas estabelecidas por estes modelos podem não se aplicar em contextos de baixa capacidade burocrática. Nestes contextos, funcionários e dirigentes enfrentam crescentes dificuldades em cumprir regras legais e os estatutos previstos pelos seus principais. Assim, os seus incentivos para manter o alinhamento com os políticos tendem a diminuir, tornando os mecanismos de controlo potencialmente menos eficientes. Embora

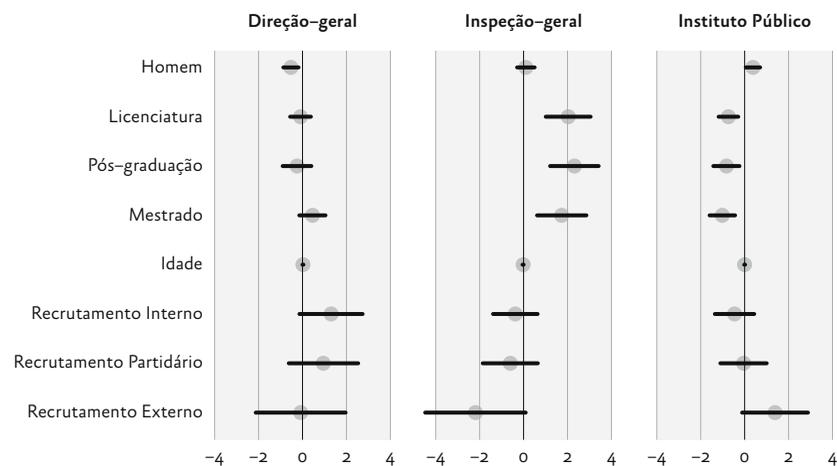
a operacionalização da capacidade burocrática possa ser amplamente contestada, é, em larga medida, equacionada como uma variável fundamental na garantia da implementação de preferências políticas e de aconselhamento político aos decisores (Huber e McCarthy, 2004; Milio, 2007; Cingolani et al., 2015).

Em primeiro lugar, um dos indicadores desta capacidade são as habilitações académicas. Como afirmam Wellstead e Stedman (2010:43), a capacidade de aconselhamento e de implementação de políticas depende «tanto das habilidades políticas como das competências analíticas, que são moldadas pela combinação única de educação, formação profissional, crenças e motivações pessoais». Em segundo lugar, uma das pistas mais informativas sobre a qualidade e competência dos dirigentes é a sua experiência prévia. O recrutamento interno tende a ser considerado uma estratégia para promover a especialização e a aquisição de *expertise* (Gailmard e Patty, 2007). Em paralelo, o recrutamento externo sinaliza a existência de experiência no sector privado (incluindo experiência no sector sem fins lucrativos) e é, também, um indicador potencial de capacidade. Como Aucoin e Herman (2005) destacam, os líderes políticos tendem a perceber a administração pública como detentora de menor competência de gestão, em comparação com o sector privado. Como tal, o recrutamento externo pode ser estimado como uma forma de «quebrar o monopólio» da administração pública e dos seus procedimentos, abrindo a possibilidade para o recrutamento dos «melhores e mais brilhantes» para a estrutura administrativa (Peters e Pierre, 2001:6).

Ora, como se pode verificar na Figura 45<sup>57</sup>, as nomeações para as direcções-gerais tendem a ser marcadas pela estratégia de recrutamento interno, o que potencialmente explica também o efeito positivo da

idade neste modelo. Assim, a seleção de indivíduos com experiência na administração pública permite assegurar a responsividade política, enquanto se tira partido da experiência e conhecimento da administração. Este efeito é, contudo, apenas visível nas direcções-gerais — ainda que tenhamos de aceitar um nível de significância menos conservador. Nos institutos públicos, por seu turno, a estratégia de recrutamento que mais explica estas nomeações é o recrutamento externo. No entanto, é importante ressaltar que, no modelo apresentado, o efeito de «Recrutamento Externo» é marginalmente significativo a um nível de confiança de 90 % ( $p < 0,1$ ). Esta é uma nota importante, se tomarmos as estratégias de recrutamento como indicadores dos padrões de continuidade e mudança nas políticas públicas. No caso das inspeções gerais, a formação académica emerge como um preditor relevante destas nomeações, que também são menos explicadas pelo recrutamento externo.

**Figura 45** Determinantes individuais das nomeações na administração pública, coeficientes de regressão logística

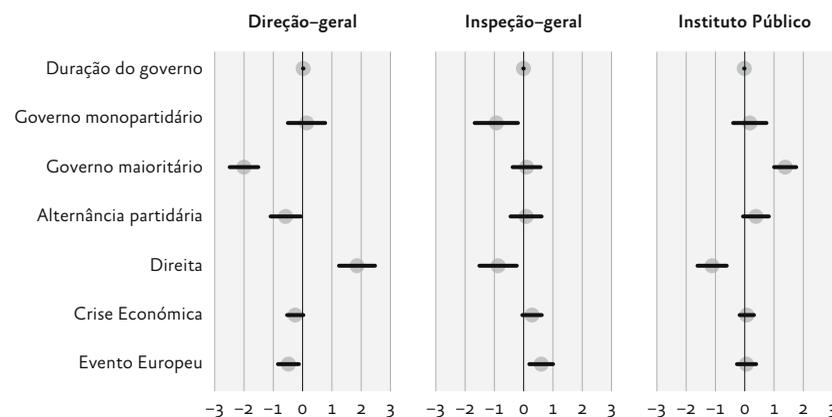


Além disso, observamos uma notável disparidade em termos do sexo dos nomeados nos institutos públicos. A menor representação de mulheres nessas posições sugere a presença de barreiras ou desafios específicos que afetam a equidade de género nesse contexto.

Na Figura 46, apresentamos o efeito das variáveis políticas<sup>58</sup>. Em larga medida, os modelos sugerem que os padrões de continuidade e mudança de políticas públicas devem ter em conta a diversidade institucional da administração pública. Considere-se, em primeiro lugar, a hipótese da alternância. A alternância partidária completa tem um impacto positivo e significativo nas nomeações para os institutos públicos — ainda que estejamos a considerar um efeito marginalmente significativo a um nível de confiança de 90 % ( $p < 0,1$ ) —, e o sinal inverte-se (no caso das direções-gerais) ou perde significância (no caso

das inspeções-gerais) quando consideramos a administração direta do estado. Neste sentido, os resultados sugerem que, em condições de alternância partidária, os governos tendem a apresentar preocupação com o controlo das estruturas da administração indireta. Convém recordar que estas entidades tendem a operar com maior autonomia relativamente às estruturas da administração direta (uma vez que não estão sujeitas ao poder da direção hierárquica dos membros do governo), o que gera potenciais disfunções em termos da articulação entre principais e agentes. Ora, a nomeação de novos dirigentes permite imprimir novas orientações aos serviços, ajustadas às preferências programáticas dos ministros e do partido no governo. Confirma-se, assim, a hipótese relativa à alternância partidária.

**Figura 46** Determinantes políticos das nomeações na administração pública, coeficientes de regressão logística



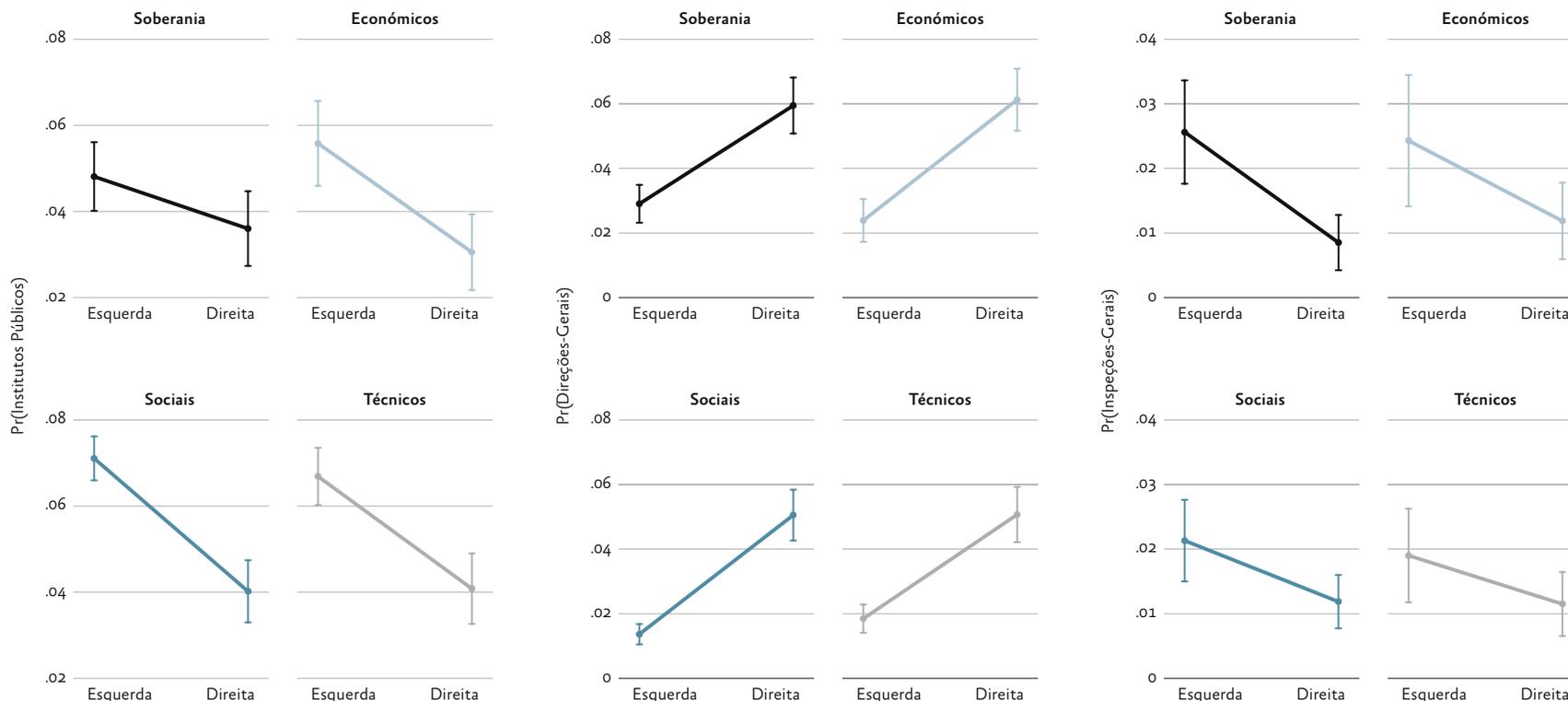
A análise dos modelos revela uma dinâmica complexa entre os efeitos das crises económicas e dos eventos europeus nas nomeações para cargos dirigentes das direções-gerais e inspeções-gerais. Durante períodos de crise económica e em momentos marcados por eventos fundamentais da integração europeia, observa-se uma tendência de contração nas nomeações para cargos dirigentes das direções-gerais, refletindo uma possível estratégia de contenção de gastos e redução de despesas administrativas (tal como esperado em  $H_{crises1}$ ). Por outro lado, as inspeções-gerais experimentam um efeito oposto, possivelmente impulsionadas pela necessidade de reforçar a supervisão e fiscalização em tempos de turbulência económica. Essa dicotomia sugere que os diferentes governos respondem de diferentes formas às pressões externas, adaptando as suas estratégias de gestão de recursos humanos conforme o contexto económico.

Os modelos sugerem, por fim, que a ideologia desempenha um papel crucial na determinação das nomeações para cargos de direção. Os governos de orientação política de direita tendem a favorecer nomeações para as direções-gerais, enquanto os governos de esquerda demonstram uma inclinação para uma distribuição mais ampla de cargos administrativos, procurando controlar a nomeação de dirigentes nas inspeções-gerais e institutos públicos. Assim, os resultados tendem a confirmar parcialmente a  $H_{sectores2}$ . Com efeito, os governos liderados por partidos de esquerda e de direita aparecem associados às nomeações de dirigentes, ainda que os governos liderados por partidos de esquerda procurem controlar um perímetro maior da administração, como se esperava. Conforme destacado por Aaskoven (2021) não deve ser desconsiderada a possibilidade de os governos de esquerda procurarem expandir e mobilizar um dos seus grupos eleitorais mais

significativos, os funcionários públicos, como parte da sua estratégia de angariação de apoio.

Importa, ainda, confirmar o efeito de interação entre a ideologia e as diferentes áreas sectoriais. A Figura 47 apresenta as margens preditivas destas interações<sup>59</sup>. As nomeações para institutos públicos tendem a ocorrer com governos de esquerda, potencialmente concentradas nos ministérios sociais ( $\beta = 1,060$ ;  $p < 0,01$ ) ou técnicos ( $\beta = 0,848$ ;  $p < 0,01$ ). Em períodos liderados por governos de direita, as nomeações tendem a ocorrer para as direções-gerais, independentemente das áreas sectoriais, o que suporta a  $H_{sectores1}$ .

**Figura 47** Determinantes políticos das nomeações na administração pública, coeficientes de regressão logística



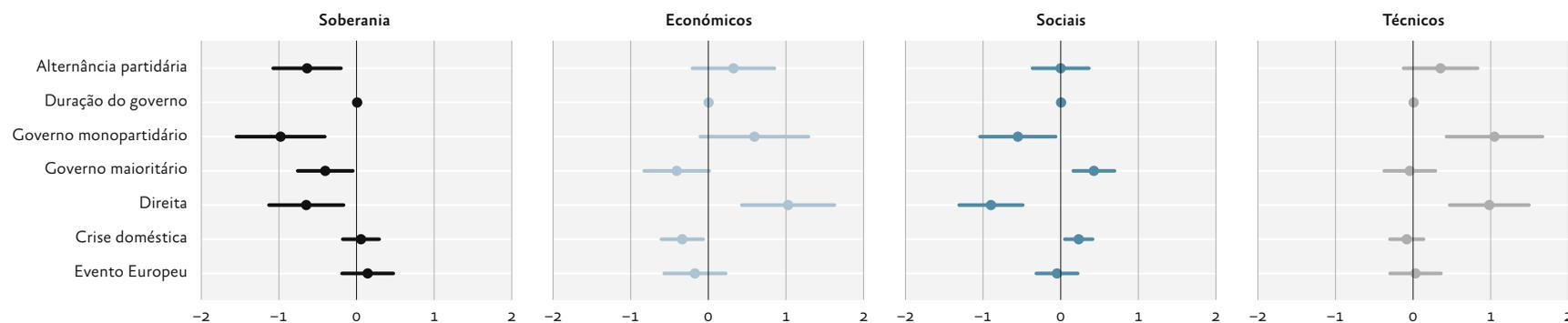
E o que dizer das nomeações para os diferentes tipos de ministérios? Para esta análise, recupera-se a tipologia de Amaral (1995) relativa aos quatro tipos de ministérios, conforme apresentada na Figura 48 (e Anexo 10). Em primeiro lugar, os governos de direita tendem a fazer nomeações para ministérios da área económica e técnica, o que pode refletir a sua maior ênfase em políticas de mercado e eficiência económica. Estas nomeações podem visar a integração de especialistas do

sector privado e implementar reformas orientadas para o mercado. Em contraste, durante os governos de esquerda há mais nomeações para ministérios sociais e de soberania, o que sugere a sua tradicional priorização de políticas sociais e um Estado mais interventivo, procurando assegurar controlo sobre áreas consideradas fundamentais para o seu programa político.

Em segundo lugar, os governos maioritários tendem a fazer mais nomeações para ministérios sociais, o que pode dever-se à sua maior capacidade de implementar programas sociais abrangentes sem necessidade de negociação com outros partidos. Por outro lado, tendem a nomear menos para ministérios económicos e de soberania, refletindo uma preferência pela manutenção da estabilidade nestas áreas quando existe força política para implementar a agenda social.

Em terceiro lugar, as nomeações para ministérios técnicos aumentam com governos monopartidários. Tal poderá ser explicado pela maior facilidade em implementar reformas técnicas quando não é necessário negociar com parceiros de coligação. Verifica-se o efeito oposto nos grupos de ministérios sociais e de soberania, apontando para a necessidade de maior consenso político nestas áreas mais sensíveis.

**Figura 48** Determinantes individuais das nomeações, por tipologia de ministério, coeficientes de regressão logística



Por último, as crises domésticas encontram-se associadas a mais nomeações para ministérios sociais e a menos nomeações para a área económica. A associação entre crises domésticas e mais nomeações para ministérios sociais é coerente com a necessidade de reforçar a capacidade de resposta social em períodos de dificuldades económicas. A redução de nomeações na área económica durante crises pode refletir uma preferência por estabilidade e continuidade na gestão económica em momentos de turbulência, evitando mudanças que possam aumentar a incerteza.

Estas tendências também podem ser vistas através da lente da Teoria do Equilíbrio Pontuado, onde diferentes contextos políticos e económicos criam «janelas de oportunidade» para mudanças mais significativas em determinadas áreas de política pública, refletindo-se nos padrões de nomeação. Os governos parecem usar estrategicamente as nomeações para reforçarem a sua capacidade de ação nas áreas que consideram prioritárias, o que é consistente com os modelos de delegação discutidos no enquadramento teórico deste estudo.



# Capítulo 7

## A mudança e continuidade das políticas públicas: uma visão global

### 7.1. Introdução

Os capítulos anteriores descrevem e explicam a evolução das três ferramentas institucionais que nos permitem analisar o modo como os governos induzem a continuidade ou afetam a mudança na formulação de políticas públicas. Conforme ficou exposto, os resultados das análises relativos a cada ferramenta institucional permitem detetar o que constitui continuidade e mudança. No caso dos orçamentos, as pontuações constituem os momentos de mudança, ao passo que alterações incrementais representam a continuidade das políticas anteriores. De igual modo, a alteração no perfil dos nomeados e as reorganizações administrativas de organismos do Estado indiciam também a intenção, por parte dos decisores, de reorientar as políticas públicas.

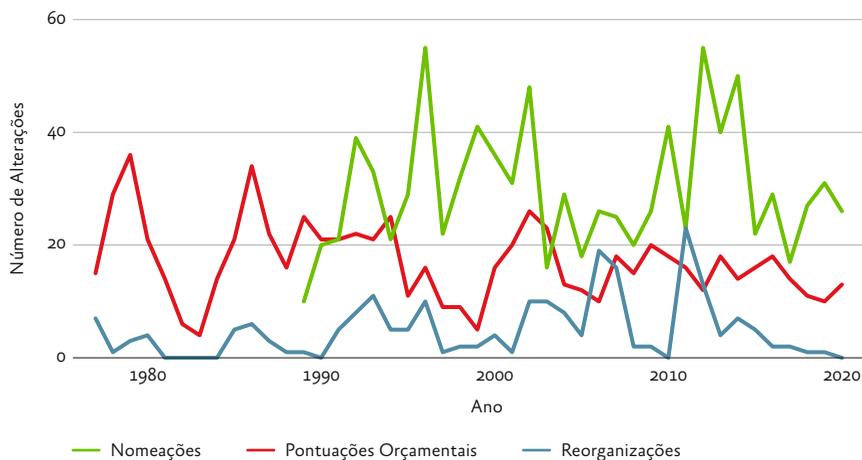
A análise individual de cada uma das dimensões dá-nos apenas uma perspectiva minimalista da mudança. O processo de formulação e escolha das políticas públicas obriga os decisores políticos a usarem seletivamente e intencionalmente os três tipos de instrumentos com vista à execução dos objetivos e prioridades. A compreensão de conjunto das mudanças de políticas públicas obriga, deste modo, a uma análise dos dados longitudinais e interministeriais coletados nas etapas anteriores, relacionando: i) as diferentes formas das

reorganizações; ii) a variação nas alocações orçamentais; e iii) o perfil das nomeações.

### 7.2. Evolução do uso das ferramentas institucionais

Começamos pela análise da evolução do número anual global de reorganizações, pontuações orçamentais e nomeações entre 1976 e 2020. A Figura 49 sugere uma alternância no uso das três ferramentas, que se torna mais notória na segunda metade do período. Este padrão está muito ligado ao aumento da estabilidade governativa a partir de 1985. Parece evidente que há períodos, ou picos, em que uma ferramenta institucional é muito mais usada do que as outras. Por exemplo, há uma grande incidência de nomeações na década de 90 e depois de 2011. Em contraste, os valores mais altos de reorganizações ocorrem nos dez anos anteriores, entre 2005 e 2015, coincidindo, em larga medida, com os Programas PRACE e PREMAC. Já no caso dos orçamentos, a maior frequência de aumento de pontuações ocorre até 2002. Analisada no seu todo, a Figura 49 indicia diferentes preferências no uso das ferramentas institucionais ao longo do tempo e, como tal, diferentes estratégias para manter continuidade ou introduzir mudança nas políticas públicas nos últimos 50 anos de vida democrática.

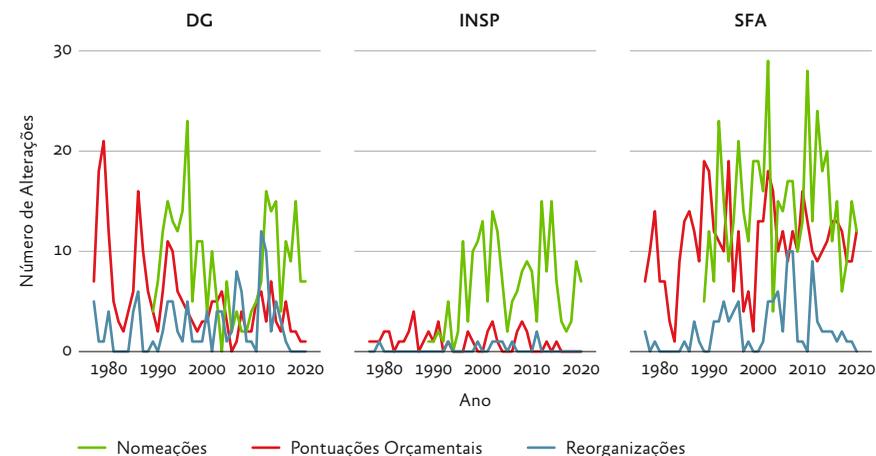
**Figura 49** Evolução do número de reorganizações, pontuações orçamentais e nomeações



A Figura 50 mostra a mesma informação, mas desagregada de acordo com a natureza jurídico-institucional das entidades. No caso das entidades da administração direta (Direções-gerais), observa-se um padrão quase errático nas pontuações orçamentais até meados dos anos 1990. Durante esta década, e também a partir de 2011, as nomeações predominam sobre as restantes ferramentas, contrastando com a primeira década do século XXI, ao longo da qual nenhuma das ferramentas se destaca das restantes. No caso das entidades de inspeção e supervisão, há uma clara predominância do uso das nomeações, por oposição a uma menor importância das outras ferramentas institucionais. No caso da administração indireta, o papel das nomeações não diminuiu de modo substancial a partir do ano 2000, como é visível nas direções-gerais. O mesmo se pode dizer relativamente aos orçamentos, que apresentam variações importantes nas duas primeiras décadas do

século XXI. Por último, à semelhança das direções-gerais, notam-se os mesmos picos nas reorganizações, largamente coincidentes com o PRACE e o PREMAG.

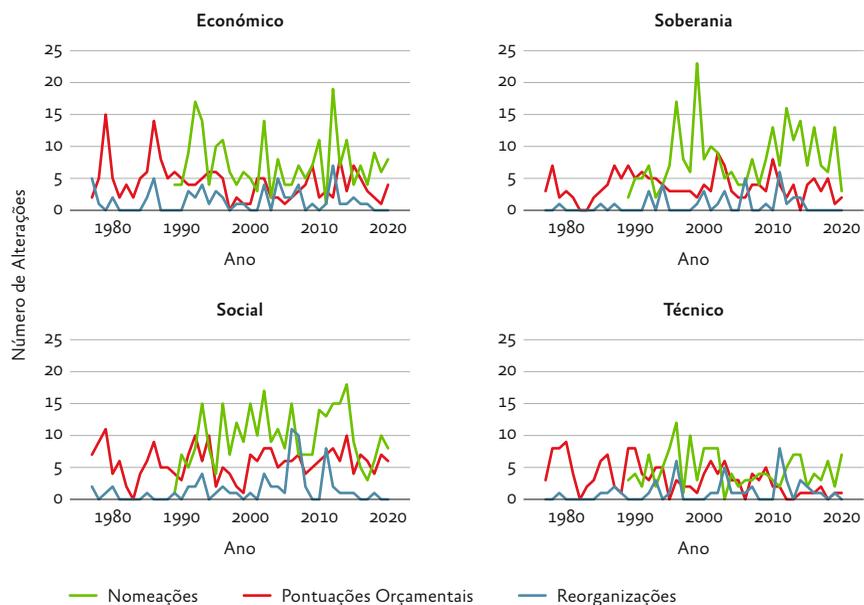
**Figura 50** Evolução do número de reorganizações, pontuações orçamentais e nomeações em entidades da administração direta (DG), inspeções (INSP) e administração indireta (SFA)



A Figura 51 apresenta uma desagregação de acordo com a área sectorial a que pertence cada entidade. Esta separação por sectores revela padrões claramente distintos, com o papel das nomeações muito menos notório nos ministérios da área técnica do que nos restantes. Os quatro tipos de ministérios foram afetados pelas reformas da administração pública protagonizadas pelo PRACE e pelo PREMAG. No primeiro caso, os ministérios da área social foram os mais visivelmente influenciados, sobretudo em contraste com o grupo de ministérios da

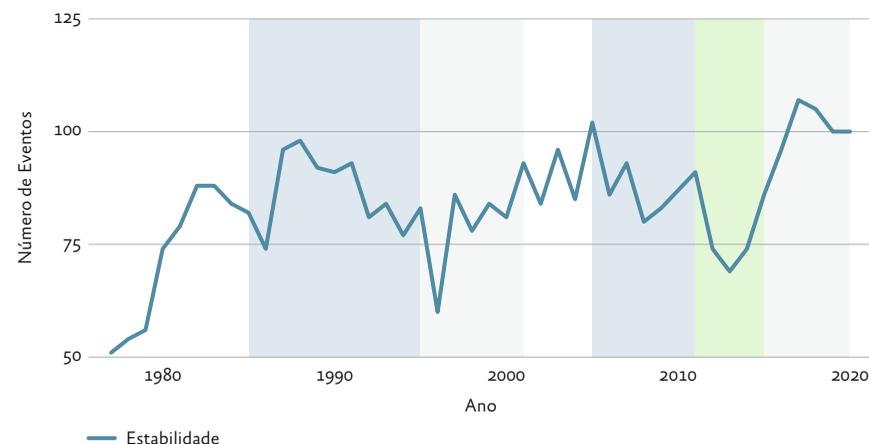
área económica. Já no PREMAC, as diferenças entre tipos de ministérios são bastante menos notórias. As pontuações orçamentais dominam de forma acentuada os primeiros anos da democracia, sobretudo nos ministérios de natureza económica, possivelmente associadas à combinação da instabilidade política com as crises económicas e intervenções do FMI no final dos anos 1970 e início dos anos 1980. Em anos recentes, as pontuações orçamentais parecem mais pronunciadas nos ministérios da área social.

**Figura 51** Evolução do número de reorganizações, pontuações orçamentais e nomeações por área sectorial



É importante analisar também a evolução da estabilidade, isto é, os casos em que não é usada qualquer das ferramentas institucionais. A Figura 52 representa essa evolução, ao mesmo tempo que identifica os períodos com diferentes Governos e correspondentes Primeiros-Ministros. A partir de 1985, observam-se claramente dois períodos distintos. Numa primeira fase, de 1987 a 1999, nos Governos liderados por Cavaco Silva e António Guterres, verifica-se uma tendência constante na instabilidade da gestão das políticas públicas. Na fase seguinte, verifica-se uma tendência para a estabilidade, sobretudo durante a primeira década do século XXI. Esta estabilidade só é interrompida de modo mais visível no final do consulado de José Sócrates e, sobretudo, durante o período do executivo de Pedro Passos Coelho. Com António Costa, os níveis de estabilidade nas entidades da administração pública sobem para os valores mais elevados de todo o período democrático.

**Figura 52** Evolução de momentos de estabilidade



### 7.3. Continuum de estabilidade e mudança

Como referido anteriormente, este estudo adota três noções de mudança nas políticas públicas: minimalista, moderada e maximalista, consoante se verificam mudanças em uma, duas ou nas três ferramentas institucionais em simultâneo. Assim, apenas se considera existir uma reorientação nas políticas públicas quando se verificam mudanças em, pelo menos, duas ferramentas institucionais em simultâneo. Nos termos do que foi anteriormente descrito, na secção 3.3, isto permite operacionalizar a continuidade e mudança como um *continuum*, como se pode ver na Figura 53. Do ponto de vista substantivo, o projeto considera que só constitui uma mudança de orientação nas políticas públicas aquela que combina alterações em, pelo menos, duas das ferramentas institucionais.

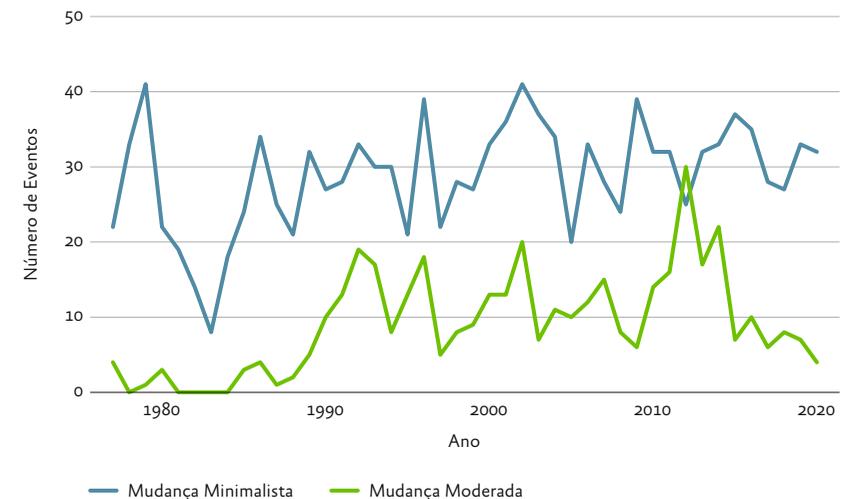
**Figura 53** Continuum de estabilidade e mudança de políticas



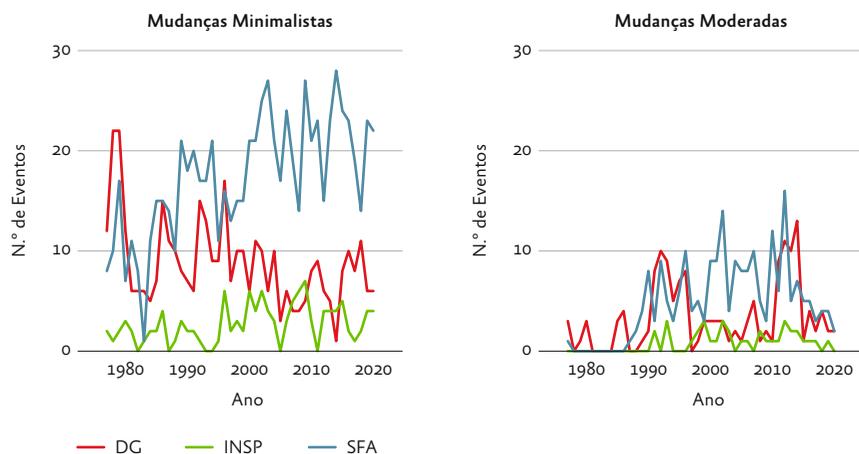
A identificação, diagnóstico e posterior codificação de um momento de mudança envolve uma qualquer combinação entre uma pontuação orçamental, uma nomeação com um novo perfil e uma reorganização. A Figura 54 apresenta a evolução do número de mudanças de tipo minimalista e de tipo moderado ao longo do período de 1976 a 2020. No caso das mudanças minimalistas, a evolução caracteriza-se por uma grande instabilidade de curto prazo, ao mesmo tempo que

apresenta uma ligeira tendência de aumento, principalmente em anos mais recentes. A evolução das mudanças moderadas, que se considera refletir já uma reorientação de políticas públicas, é mais consistente e continuada. Observa-se uma certa regularidade durante todo o período de 1990 a 2010, momento a partir do qual se começa a desenharmos um pico muito acentuado, que corresponde ao impacto da crise de finanças públicas que afetou Portugal. A partir de 2014, observa-se uma descida muito acentuada no número de mudanças moderadas. A Figura 55 permite notar que este pico incidiu sobretudo nas instituições da administração direta e nos serviços e fundos autónomos, embora neste último caso a descida se tenha iniciado mais cedo, a partir de 2012.

**Figura 54** Evolução das mudanças minimalistas e moderadas



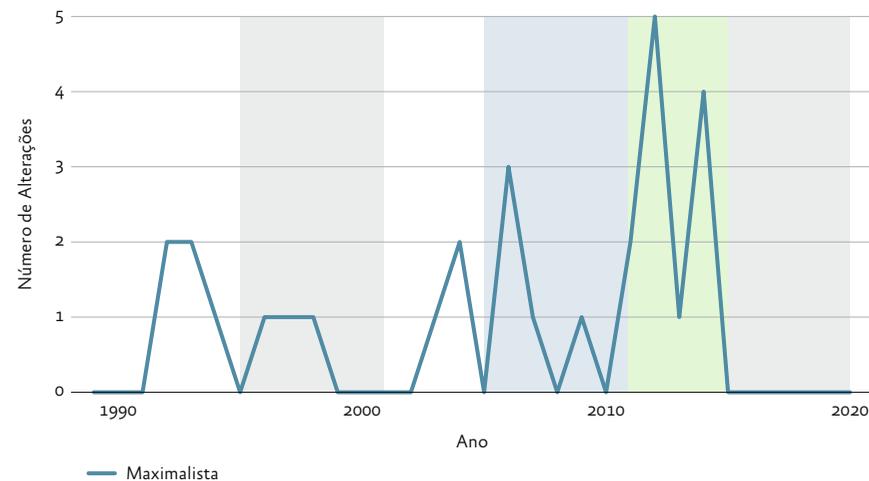
**Figura 55** Evolução do número de mudanças moderadas e minimalistas, por natureza institucional



#### 7.4. As grandes mudanças

As mudanças que envolvem o uso das três ferramentas institucionais relevantes, o que só pode significar uma reorientação de políticas públicas, são eventos qualitativamente diferentes e também de ocorrência muito rara. Tendo por referência o volume de dados recolhidos (313 entidades da administração pública central ao longo de 44 anos), mudanças desta dimensão apenas ocorreram 29 vezes, correspondendo, portanto, a 0,54 % das observações. A Figura 56 mostra a evolução do número anual deste tipo de mudanças, deixando claro que a maioria (64 %) ocorreu num curto período de 10 anos, entre 2005 e 2015, durante os Governos de José Sócrates e Pedro Passos Coelho.

**Figura 56** Evolução das mudanças maximalistas



Ao mesmo tempo, a Tabela 8 mostra que os casos de grande mudança, na sua maioria, tiveram como objeto estruturas organizativas da administração central direta e foram acompanhados de fusões enquanto forma mais frequente de reorganização. Por outro lado, é de notar que, no que toca à alocação de recursos, as alterações mais frequentes correspondem a reduções orçamentais significativas, na maioria dos casos de cerca de 20 %.

**Tabela 8** Listagem das entidades com mudanças maximalistas

Entidade	Ano	Tipo	Reorganização	Variação % Orçamento	# Nomeações
Direção-Geral da Navegação e dos Transportes Marítimos	1992	DG	Extinção	-87,4	1
Serviço Nacional de Proteção Civil	2003	SFA	Extinção	-12,4	1
Inspeção-Geral de Jogos	2004	INSP	Extinção	-10,3	2
Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado	2006	SFA	Extinção	48,5	1
Instituto Nacional de Recursos Biológicos, I. P.	2012	SFA	Extinção	-17,9	1
Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu	2013	SFA	Extinção	-17,8	1
Direção-Geral da Saúde	1993	DG	Fusão	-18,0	1
Direção-Geral da Saúde	1997	DG	Fusão	12,2	1
Instituto Português do Sangue e da Transplantação	2006	SFA	Fusão	10,9	1
Direção-Geral de Reinserção Social	2006	DG	Fusão	-40,1	1
Administração Central do Sistema de Saúde, I. P.	2007	SFA	Fusão	-22,6	1
Direção-Geral das Artes	2011	DG	Fusão	-31,5	1
Inspeção-Geral da Educação e Ciência	2011	INSP	Fusão	-12,8	1
Direção-Geral da Política de Justiça	2012	DG	Fusão	-24,0	1
Direção-Geral das Atividades Económicas	2012	DG	Fusão	-17,4	1

Entidade	Ano	Tipo	Reorganização	Variação % Orçamento	# Nomeações
Direção-Geral de Alimentação e Veterinária	2012	DG	Fusão	-10,1	1
Direção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano	2012	DG	Fusão	-29,2	1
Instituto de Conservação da Natureza e das Florestas	2014	SFA	Fusão	-19,6	1
Direção-Geral de Energia e Geologia	2014	DG	Fusão	-17,0	1
Direção-Geral do Emprego e das Relações de Trabalho	2014	DG	Fusão	-27,1	1
Laboratório Nacional de Energia e Geologia, I. P.	1992	SFA	Novo	17,0	4
Instituto Geológico e Mineiro	1993	SFA	Novo	104,7	3
Instituto Português de Cartografia e Cadastro	1994	SFA	Novo	11,7	1
Instituto de Informática, I. P.	1996	SFA	Novo	-96,8	2
Direção-Geral do Ensino Superior	1998	DG	Novo	70,2	1
Instituto para a Segurança, Higiene e Saúde no Trabalho, I. P.	2004	SFA	Novo	-37,0	1
Fundação para os Estudos e Formação Autárquica (FEFAL)	2009	SFA	Novo	-26,0	1
Alto Comissariado para as Migrações	2014	SFA	Novo	-23,6	1

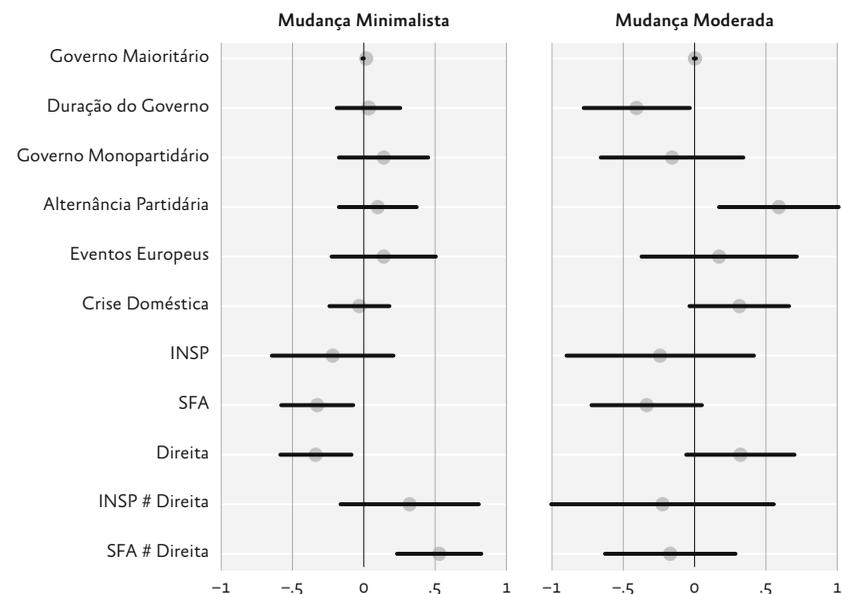
## 7.5. Determinantes da mudança global

As secções anteriores sugerem a complexidade e a dinâmica dos processos de mudança na administração pública que conduzem a muitos casos de reorientação das políticas públicas. Nesta secção, procuramos compreender os determinantes das mudanças descritas e, desse modo, avaliar as hipóteses que orientam este projeto. Numa primeira etapa, analisamos os determinantes das mudanças minimalistas e moderadas, estimando modelos de regressão logística. Na etapa seguinte, analisamos a mudança tendo por base o continuum apresentado na Figura 53, o que implica a estimação de modelos de regressão logística para a ordenação dos eventos de mudança (*ordered logit models*). Tal como nos capítulos anteriores, as variáveis são as que decorrem das hipóteses apresentadas.

No que respeita à primeira etapa, na Figura 57, apresentam-se os resultados de modelos de regressão logística para os casos de mudança minimalista e moderada<sup>60</sup> e para as variáveis correspondentes às hipóteses formuladas<sup>61</sup>. A ideologia do Governo denota uma relação com a natureza das mudanças, com os governos de Direita associados a mudanças moderadas e a mudanças minimalistas afetando os SFA. Os resultados indicam igualmente que a alternância partidária tende a favorecer mudanças moderadas, ao passo que a duração dos governos tende a reduzir o seu número. As crises económicas domésticas tendem a favorecer as mudanças moderadas, enquanto a entrada na CEE e a adesão à UEM apresentam resultados estatisticamente não significativos.

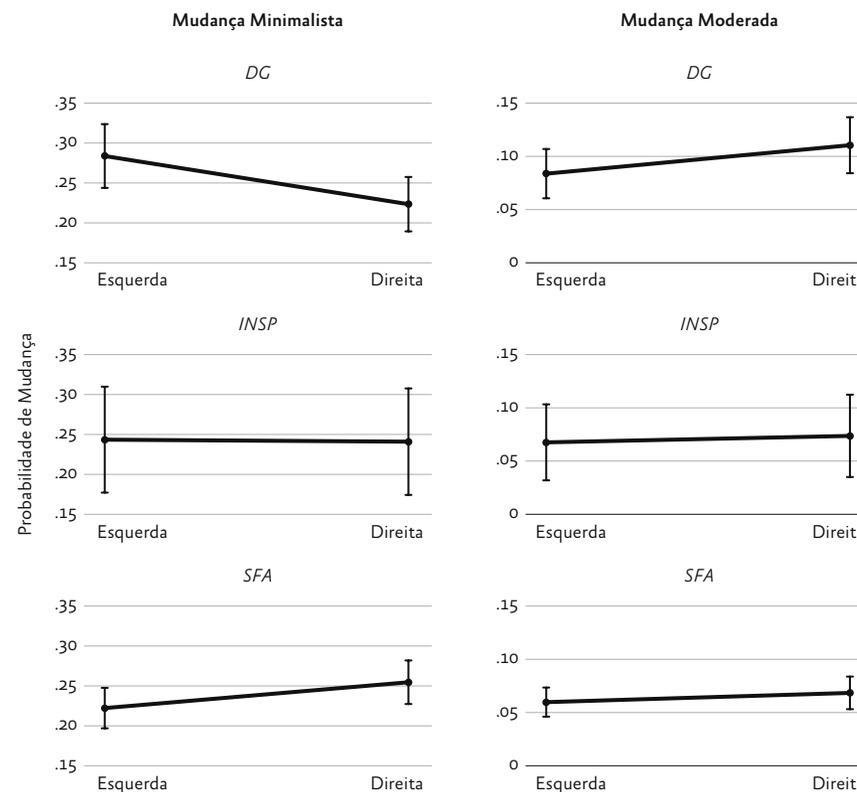
Os resultados mostram também que a ocorrência de mudanças globais, quer minimalistas, quer moderadas, é significativamente diferente nos diferentes tipos de entidades da administração pública. Assim, as entidades da administração indireta, e ainda mais expressivamente as inspeções-gerais, observam, em média, significativamente menos mudanças globais do que as suas contrapartes da administração direta. Este resultado mostra que a maior dependência face ao controlo político tem um efeito muito saliente e, em termos mais gerais, mostra a importância do perímetro da administração pública.

**Figura 57** Determinantes de mudanças minimalistas e moderadas (*odds ratios*)



A importância do perímetro da administração pública também se revela na sua relação com a ideologia dos partidos do governo. Já se observou nos capítulos anteriores que é razoável esperar que os governos liderados por partidos de esquerda mostrem maior preferência pela administração direta, sobre a qual podem deter maior controle, no quadro de uma maior intervenção nas políticas públicas. A Figura 58 apresenta os valores preditivos da interação significativa entre os governos de direita e as mudanças minimalistas e moderadas, e que confirmam a expectativa. Durante governos de direita há menor frequência de mudanças minimalistas e maior frequência de mudanças moderadas nas entidades da administração direta.

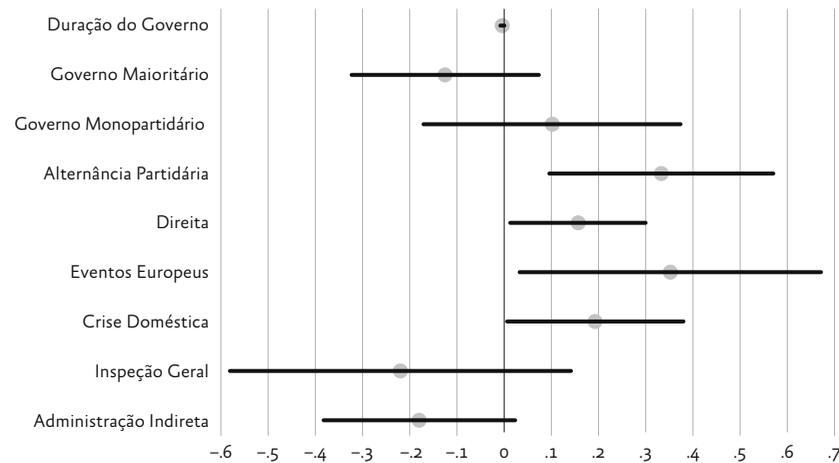
**Figura 58** Efeitos marginais preditivos de ideologia e tipo de entidade



A análise da ideia de um *continuum* de mudanças, nos termos apresentados na Figura 53 implica a estimação de modelos de regressão logística ordenada (*ordered logit*), cuja variável dependente corresponde a uma escala ordinal (0 = estabilidade; 1 = mudança minimalista; 2 = mudança moderada; 3 = mudança maximalista). Deste modo, é possível analisar estatisticamente todos os tipos de mudanças de uma só vez, bem como a interdependência entre elas. Os resultados

vão essencialmente no mesmo sentido (tal como nos casos anteriores, o Anexo 14 apresenta os resultados completos). Adicionalmente, a Figura 59 mostra que os efeitos das alternativas ordenadas, a que correspondem coeficientes individuais, diferem entre si. Com base nesta Figura, é possível concluir que a alternância no governo constitui um preditor significativo e positivo de mudanças, enquanto a duração do governo tem um efeito negativo significativo, sugerindo que quanto mais tempo um executivo se mantém no poder, menor a probabilidade de ocorrerem mudanças. É também notório o impacto significativo dos eventos críticos europeus, confirmando a hipótese de que os momentos de integração europeia tendem a estimular alterações nas políticas públicas.

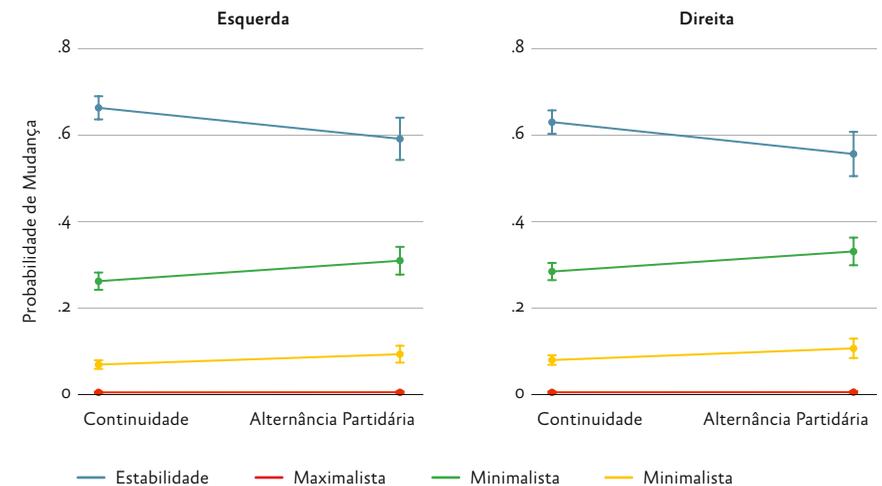
**Figura 59** Determinantes das mudanças, modelos de regressão logística ordenada



Variável dependente: escala ordinal (0 = estabilidade; 1 = minimalista; 2 = moderada; 3 = maximalista).

A Figura 60 representa os efeitos marginais da alternância partidária e ilustra como governos com diferentes orientações ideológicas afetam a probabilidade de estabilidade e de diferentes tipos de mudança. Os resultados estatisticamente significativos revelam que os governos de esquerda apresentam maior propensão para a estabilidade, sendo que esta tende a diminuir com a alternância partidária, independentemente da sua orientação ideológica. Os resultados indicam que a probabilidade de mudança é mais elevada em cenários de alternância partidária, sobretudo quando ocorre uma mudança do eixo ideológico do governo. Por outro lado, a continuidade ideológica tende a promover maior estabilidade organizacional. Este resultado suporta claramente a hipótese de alternância (*Halternância*).

**Figura 60** Margens preditivas da probabilidade de mudanças de acordo com a alternância e a orientação ideológica



## 7.6. Síntese da análise global: continuidade e mudança nas políticas públicas

A análise da continuidade e mudança nas políticas públicas em Portugal ao longo das últimas cinco décadas revela uma complexa interação entre ferramentas institucionais, fatores políticos e influências externas. Ao examinar a evolução das reorganizações, pontuações orçamentais e nomeações em vários tipos de entidades públicas, este estudo fornece informações valiosas sobre a dinâmica da formulação de políticas na era democrática em Portugal.

Um dos resultados mais importantes deste capítulo é a alternância na proeminência de diferentes ferramentas institucionais ao longo do tempo. Os primeiros anos da democracia foram caracterizados por frequentes pontuações orçamentais, refletindo a instabilidade económica e a incerteza política do período. À medida que o sistema político estabilizou, em meados da década de 1980, tornou-se evidente uma mudança para um uso mais frequente de nomeações, particularmente na década de 1990 e após 2011. As reorganizações, embora menos frequentes no geral, registaram picos notáveis na primeira década do século XXI, coincidindo com grandes programas de reforma administrativa como o PRACE e o PREMAC.

Este padrão temporal de utilização das ferramentas institucionais sugere uma abordagem evolutiva à mudança de políticas por parte dos sucessivos governos. A dependência inicial de ajustes orçamentais pode ter sido uma resposta aos desafios económicos imediatos, enquanto a posterior ênfase nas nomeações poderá indicar uma tentativa mais matizada de influenciar a direção das políticas através de mudanças de liderança. Os períodos concentrados de reorganização

apontam para esforços deliberados de reforma estrutural, frequentemente alinhados com agendas de modernização mais amplas.

A desagregação dos dados por tipo institucional e área ministerial revela mais padrões na aplicação destas ferramentas. As entidades da administração direta, por exemplo, mostram um padrão mais errático de pontuações orçamentais até meados da década de 1990, seguido por uma predominância das nomeações sobre as restantes ferramentas. Em contraste, os organismos de inspeção e supervisão dependem consistentemente mais de nomeações do que de outras ferramentas. A administração indireta exibe um uso mais equilibrado de mudanças orçamentais e nomeações, com as reorganizações a desempenharem um papel significativo durante os períodos específicos de reforma já mencionados.

As diferenças sectoriais são também dignas de nota, com os ministérios técnicos a mostrarem menor dependência das nomeações em comparação com outras áreas. Isto pode refletir a natureza mais especializada destes domínios, onde a experiência pode ter precedência sobre o alinhamento político. O impacto variável das principais iniciativas de reforma em diferentes tipos ministeriais — como o efeito mais pronunciado do PRACE nos ministérios sociais — destaca a natureza desigual da mudança administrativa em todo o aparelho governamental.

A análise dos períodos de estabilidade fornece um contraponto ao foco na mudança, revelando uma tendência para uma maior continuidade política a partir do final da década de 1990. Esta estabilidade atingiu o seu pico durante o governo de António Costa, sugerindo uma potencial mudança para uma formulação de políticas

mais incremental nos últimos anos. No entanto, a interrupção desta tendência durante a crise económica e as subsequentes medidas de austeridade sublinham o impacto duradouro dos choques externos na estabilidade das políticas.

O exame de diferentes níveis de mudança — minimalista, moderada e maximalista — oferece uma visão matizada da reorientação das políticas públicas. A raridade das mudanças maximalistas, ocorrendo em apenas 0,3 % das observações, enfatiza a natureza geralmente incremental da evolução das políticas em Portugal. A concentração destas grandes mudanças, entre 2005 e 2015, alinha-se com um período de esforços de reforma durante o consulado de José Sócrates e de desafios económicos significativos ao longo do mandato de Pedro Passos Coelho, destacando como circunstâncias extraordinárias podem precipitar mudanças políticas mais radicais.

A análise estatística dos determinantes da mudança fornece suporte empírico para várias hipóteses-chave. A significância da alternância governamental na previsão de mudanças, tanto minimalistas, como moderadas, confirma a importância da rotatividade política na reorientação das políticas públicas. Este aspeto encontra-se alinhado com as expectativas teóricas sobre o papel dos novos governos na implementação das suas agendas políticas. No entanto, a hipótese da alternância apresenta resultados heterogéneos quando analisamos separadamente as três ferramentas institucionais. Esta hipótese é parcialmente confirmada no capítulo das reorganizações administrativas, onde se verificam diferenças estatisticamente significativas em três dos quatro tipos de reorganização considerados. No caso das alocações orçamentais, a hipótese não é confirmada devido à falta de significância estatística. Já relativamente às nomeações para cargos superiores, a hipótese

é confirmada parcialmente, devido à existência de significância estatística das nomeações para os institutos públicos, mas o mesmo não acontece com as Inspeções-Gerais.

A influência de momentos críticos, como a adesão à UE e a participação na UEM, na probabilidade de mudanças políticas sublinha o impacto de fatores externos na formulação das políticas públicas domésticas. A hipótese das crises é, em parte, suportada pela evidência. A hipótese é confirmada quanto às reorganizações administrativas, mas apenas parcialmente na análise das alocações orçamentais, já que apenas se verifica um impacto estatisticamente significativo no caso das alterações positivas. O efeito nas nomeações apresenta um padrão mais específico, pois as crises domésticas tendem a promover nomeações em ministérios sociais, enquanto as áreas económicas tendem a manter estabilidade.

Como era esperado na hipótese formulada sobre a importância do conflito político, a duração do governo e o estatuto minoritário estão associados a uma diminuição na frequência de mudanças, ou seja, a uma maior tendência para a estabilidade. No caso das reorganizações administrativas, confirma-se uma maior estabilidade organizacional em governos sem maioria ou de coligação. No que toca às alocações orçamentais, a hipótese do conflito é apenas parcialmente confirmada, já que há efeito estatisticamente significativo entre os governos monpartidários e cortes orçamentais. Porém, o mesmo não acontece com alterações positivas às alocações orçamentais. No caso das nomeações para altos cargos, a hipótese do conflito é também apenas parcialmente confirmada, já que os governos maioritários recorrem mais às nomeações nos ministérios sociais e menos às nomeações nos ministérios económicos e de soberania. Durante governos monpartidários,

umentam as nomeações para os ministérios técnicos, mas isto não acontece com os ministérios sociais e de soberania.

A hipótese da ideologia é também parcialmente confirmada. No caso das reorganizações administrativas, o efeito é significativo dependendo da presença ou ausência de uma crise económica. Deste modo, há uma maior propensão para a manutenção da estabilidade com governos de esquerda, mas em cenários de crise económica, os governos de direita apresentam tendências semelhantes, embora sem significância estatística. Relativamente aos orçamentos, os governos de direita têm maior propensão para aumentos nas alocações orçamentais, especialmente nas inspeções-gerais, embora não haja evidência estatística de que ocorra o mesmo com cortes orçamentais. Relativamente às nomeações, a hipótese é confirmada, pois os governos de esquerda recorrem mais frequentemente a este mecanismo do que os governos de direita. Além disso, a ideologia determina o tipo de ministério: governos de direita favorecem nomeações para as áreas económica e técnica, enquanto governos de esquerda priorizam ministérios sociais e de soberania. Este padrão reflete uma clara preferência ideológica na utilização desta ferramenta institucional em sectores estratégicos.

As diferenças ideológicas revelam-se ainda noutros efeitos menos salientes, já que governos de esquerda e de direita estão associados a diferenças na propensão à mudança consoante os tipos de organizações. Por exemplo, os governos de direita promovem mais mudanças em inspeções-gerais e em entidades da administração indireta (institutos públicos) do que em entidades da administração direta (direções-gerais). Estes dados sugerem que as diferenças de graus de autonomia têm consequências políticas e são usadas instrumentalmente para prosseguir políticas públicas distintas.

Em conclusão, este capítulo traça um quadro da evolução das políticas públicas portuguesas, caracterizado por períodos de estabilidade intercalados com episódios de mudança, que são impulsionados por uma combinação de fatores políticos, institucionais e externos. O uso diversificado das ferramentas institucionais ao longo do tempo reflete tanto as prioridades de mudança dos governos, como os desafios evolutivos enfrentados pelo Estado português. Embora as grandes reorientações das políticas públicas sejam raras, a ocorrência consistente de mudanças minimalistas e moderadas sugere um processo contínuo de ajustamento e refinamento dessas mesmas políticas.

Estas conclusões têm implicações significativas para a nossa compreensão da formulação de políticas em Portugal e potencialmente em contextos democráticos semelhantes. Destacam, ainda, a importância de considerar múltiplas ferramentas institucionais, e respetiva interação com fatores políticos e externos, ao analisar a mudança política. Além disso, o capítulo sublinha o valor da análise longitudinal na revelação de padrões e tendências de longo prazo que poderiam permanecer obscuras em estudos de curto prazo.

## Capítulo 8

# Agências Executivas de Regulação

### 8.1. Introdução

De modo a poder examinar com maior detalhe a continuidade e mudança nas políticas públicas, os estudos de caso centram-se nas inspeções-gerais, também designadas, ao longo desta obra, como agências executivas de regulação. A principal vantagem em analisar quatro casos deste tipo de entidades, pertencentes a ministérios diferentes, reside no facto de o *output* das inspeções-gerais ser mais facilmente mensurável, comparável entre casos e isolável, enquanto *core business*, destas entidades, o que não acontece com as direções-gerais ou os institutos públicos. Todas estas entidades são responsáveis pela implementação de regulação nos respetivos sectores, o que se traduz na monitorização e sanção de agentes a operarem no sector privado, como no caso da ASAE, no sector público, como no caso da IGAI, ou em ambos, como no caso da IGAS. O número de operadores fiscalizados, o número de processos-crime instaurados ou o volume de contraordenações são indicadores objetivos que permitem aferir o nível de atividade de cada uma destas organizações, com a vantagem de serem muito sensíveis às ferramentas institucionais, o que permite analisar o seu impacto na implementação das políticas públicas.

A investigação dos efeitos das reorganizações, orçamentos e nomeações no desempenho das agências executivas de regulação tem um longo historial na literatura académica da ciência política em geral, e do controlo político da burocracia em particular. Wood e Waterman

(1994) escreveram aquela que é, porventura, a obra mais marcante neste domínio e que influenciou de forma decisiva as análises e o tratamento dos dados que encerram este livro. Primeiro, Wood e Waterman analisaram o efeito da reorganização do *Office of Surface Mining* (OSM) na redução da emissão de autos de infração e nas notificações de cessação de atividade. Examinaram e comprovaram também o efeito do acidente nuclear de Three Mile Island — um momento crítico — no aumento do número e volume de sanções emitidas pela Nuclear Regulatory Commission (NRC). Segundo, os autores investigaram os efeitos das alterações orçamentais e das nomeações para a Agência de Proteção Ambiental (EPA) nas atividades de monitorização e ações de redução da poluição no âmbito do *Clean Air Act*, e no número de inspeções e volume de sanções a operadores de resíduos perigosos. Por último, os autores investigaram o impacto das nomeações nas atividades de um conjunto de agências do governo federal. No caso da Comissão de Igualdade de Oportunidades de Emprego dos EUA (EEOC), constataram que o número de atividades de litigância em tribunal sofreu uma marcada redução ao longo da curta liderança de Michael Connolly, nomeado Conselheiro Geral desta agência entre novembro de 1981 e setembro de 1982. Constataram igualmente o impacto negativo da nomeação de James C. Miller III para a Federal Trade Commission (FTC) nas atividades de fiscalização desta agência, da nomeação de Nunzio Palladino para a NRC nas atividades

de aplicação da lei por parte desta agência e de Arthur H. Hayes para a Food and Drug Administration (FDA), evidenciado pela redução no número de inspeções, produtos apreendidos e ações em tribunal.

Desde a investigação seminal de Wood e Waterman (1994), ao longo dos últimos 30 anos, vários estudos empíricos seguiram esta tradição. Ringquist (1995) procurou compreender as mudanças na atividade da Agência de Proteção Ambiental (EPA), utilizando indicadores de resultados da atividade inspetiva. No caso da EPA, em 1981, quando Ronald Reagan nomeia Anne Gorsuch, a atividade da EPA na proteção ambiental foi diminuída, foram feitos cortes orçamentais e os recursos humanos da agência foram reduzidos. A política de desregulação ambiental de Gorsuch marcou o percurso da EPA. Assim, os resultados indicam que existe controlo político da burocracia, e que este produziu a diminuição das atividades de inspeção da EPA através do recurso às três ferramentas institucionais analisadas.

Carpenter (1996) investigou os efeitos do orçamento total e das variações orçamentais no número de inspeções efetuadas e de amostras recolhidas pela Food and Drug Administration e no número de inspeções, avisos de infração e recusa de licenças de emissão por parte da Federal Communications Commission (FCC). Eaton (2003) analisou a forma como as reorganizações, as nomeações políticas e as dotações orçamentais foram utilizadas na Argentina, durante a primeira administração do Presidente Carlos Menem (1989-1995), para aumentar o número de empresas suspeitas de evasão fiscal encerradas pelos inspetores da Direção-Geral dos Impostos (DGI) e o número de denúncias escritas recebidas pela DGI, a fim de melhorar a cobrança de impostos.

A EPA é novamente objeto de análise, anos depois, com Whitford (2005). O autor focou-se no braço de ferro entre o poder legislativo (Congresso) e o poder executivo (Presidente) para influenciar a atividade, acelerando ou abrandando as ações inspetivas e os processos sancionatórios da EPA. Foram identificados momentos políticos chave que influenciaram a atividade da agência. No que diz respeito ao controlo político do executivo, para Whitford, também a nomeação de Anne Gorsuch e a primeira reorganização feita pela administradora abrandou a atividade da EPA. Este trabalho entregou à academia uma análise quantitativa que permitiu verificar a forma como as pressões dos principais afetaram a atividade inspetiva e reguladora da EPA. Numa obra mais recente, Balla e Gormley Jr. (2018) seguem esta tradição explorando o modo como: a reorganização que levou à criação do Department of Homeland Security (DHS), em resposta aos ataques terroristas de 11 de setembro de 2001, melhorou a coordenação entre as diversas agências responsáveis pela segurança nacional nos Estados Unidos; as nomeações políticas influenciaram as prioridades, as abordagens à regulação e as ações inspetivas da EPA, bem como os resultados das políticas públicas de diferentes administrações relativas à neutralidade na *Internet* por parte da Federal Communications Commission (FCC); e a variação nas dotações orçamentais do Center for Disease Control and Prevention (CDC) influenciaram o âmbito e a eficácia das suas atividades durante a crise sanitária do surto de Ébola.

Em Portugal, o equivalente às agências executivas de regulação americanas são as inspeções-gerais, serviços da administração direta do Estado sob a alçada dos ministérios, responsáveis pela monitorização da regulação de natureza económica, social e ambiental<sup>62</sup>. Mais concretamente, o conceito de regulação é aqui utilizado para descrever o conjunto de

ações governamentais, tendo em vista a realização de objetivos públicos através de regras ou normas de comportamento direcionadas ao sector privado e apoiadas por sanções ou recompensas do Estado (James, 2000). A regulação é operacionalizada por via das atividades de monitorização, que incluem inspeções, fiscalizações, auditorias e amostras de produtos analisadas, e podem conduzir a multas, coimas e outras penalidades que, quando consideradas de modo agregado, transmitem informação sobre o grau de rigor com que os responsáveis de uma agência executiva de regulação dirigem a sua atividade (Shipan, 2004)<sup>63</sup>.

Os instrumentos de políticas públicas analisados nas secções anteriores — reorganizações, orçamentos e nomeações — assumem aqui uma importância decisiva na implementação das políticas públicas. Na estrita medida em que as agências executivas de regulação monitorizam atividades de natureza económica, social e ambiental, alterações nos instrumentos de políticas públicas têm o potencial de produzir um aumento ou uma diminuição no rigor da monitorização da regulação.

Em primeiro lugar, o desenho institucional destes organismos tem o potencial de afetar o seu desempenho de forma significativa, quer estimulando maior rigor na regulação em defesa do consumidor (Lewis, 2004), quer contribuindo para uma desregulação da atividade, favorecendo interesses económicos fortemente organizados (Schofield e Shaoul, 2000). O contexto político e administrativo que caracteriza o momento de criação de uma agência influencia a escolha do seu desenho institucional e tem o potencial para condicionar a sua autonomia na definição das políticas públicas (Nicklasson e Pierre, 2012). Moe (1989) reporta o modo como frequentes reorganizações, mudanças de procedimentos, reorientações de missão e competição entre grupos de interesse coarctaram as

atividades regulatórias da Comissão de Segurança dos Produtos de Consumo nos Estados Unidos.

Segundo, o aumento (diminuição) do orçamento numa destas inspeções-gerais pode afetar a quantidade e qualidade dos recursos humanos e técnicos alocados às atividades de monitorização e, por essa via, aumentar (diminuir) o rigor com que a regulação é encarada (Wood and Waterman, 1991; Ringquist, 1995; Carpenter, 1996).

Por último, a nomeação de um inspetor-geral com um perfil diferente, quer ideológico, quer profissional, pode influenciar também a orientação da inspeção-geral que tutela, resultando numa implementação mais rígida ou mais flexível da regulação (Hammond, 1986). Por outro lado, variações no grau de saliência e complexidade das inspeções-gerais afetam igualmente o rigor, a flexibilidade e o apoio técnico com que estes organismos desempenham as suas funções (Gormley Jr., 1998). A dimensão temporal realçada em todos estes estudos sublinha a necessidade de incluir um elemento longitudinal na análise dos casos incluídos nesta secção.

Tal como sucede com as direções-gerais e com os institutos públicos, também as inspeções-gerais decidem sobre políticas públicas condicionadas pela competição política, pelo contexto político em que operam os governos (minoritários, majoritários de um só partido ou coligação) (Huber et al., 2001; Whitford, 2005), pela sua orientação ideológica (Shipan, 2004) e pelos momentos críticos que caracterizam a história de um país. Cada um dos quatro casos estudados neste capítulo será analisado de forma exploratória, procurando identificar padrões nestas variáveis a partir dos dados recolhidos no período disponível para cada uma das inspeções-gerais selecionadas.

## 8.2. Estudos de Caso: critérios de seleção e metodologia de recolha e análise de dados

Os estudos de caso combinam elementos descritivos (Yin, 2014), exploratórios (Blatter e Haverland, 2012; Stake, 1995) e causais (George e Bennett, 2005). A abordagem descritiva permite traçar um retrato detalhado das inspeções-gerais, caracterizando as suas origens e reorganizações, o histórico de nomeações e a evolução dos orçamentos. A descrição destes instrumentos é essencial para entender a estrutura e o funcionamento destas entidades. Em segundo lugar, a componente exploratória justifica-se pelo facto de serem objeto de estudo entidades escassamente investigadas no contexto português. Assim, o estudo assume uma vertente exploratória ao analisar os instrumentos de políticas públicas, abrindo caminho para a identificação de padrões de estabilidade e mudança. Por fim, a componente causal do estudo é contemplada ao analisarmos as relações entre as ferramentas institucionais (reorganizações, orçamentos e nomeações) e a alternância no governo, o grau de conflito, a ideologia e a ocorrência de crises, com os *outputs* das inspeções-gerais.

Os quatro estudos de caso analisados nesta secção foram selecionados de modo a ilustrar a diversidade associada aos quatro tipos de ministérios analisados nesta obra (Tabela 9): económicos, sociais, técnicos e de soberania. Sabemos que o sector de atividade e a sua relevância em termos de emprego podem condicionar o número de inspeções conduzidas e as amostras analisadas, como ficou demonstrado por Shipan (2004) no seu estudo da Food and Drug Administration (FDA) nos Estados Unidos. Assim, foi nossa preocupação escolher quatro inspeções-gerais, uma de cada tipo de ministério, na expectativa de que estas possam espelhar a variação na forma como as reorganizações,

os orçamentos e as nomeações influenciam as escolhas prosseguidas pelas inspeções-gerais ao nível das políticas públicas.

**Tabela 9** Estudos de Caso por Tipo e Ministério

Tipo	Ministério	Agências Executivas de Regulação (Inspeções Gerais)
Soberania	Administração Interna	Inspeção-Geral da Administração Interna (IGAI)
Técnico	Ambiente e Ação Climática	Inspeção-Geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território (IGAMAOT)
Social	Saúde	Inspeção-Geral das Atividades em Saúde (IGAS)
Económico	Estado, Economia e Transição Económica	Autoridade de Segurança Alimentar e Económica (ASAE)

No grupo dos ministérios económicos, a nossa escolha recaiu sobre a Autoridade de Segurança Alimentar e Económica (ASAE). A ASAE atua na esfera alimentar e económica, sendo responsável pela fiscalização do mercado e pela prevenção do cumprimento da regulação no exercício de atividades económicas, assim como pela avaliação e comunicação dos riscos na cadeia alimentar (Ministério da Economia e do Emprego, 2012). Por um lado, as ações da ASAE assumem grande visibilidade na comunicação social e nas redes sociais, em larga medida pelo seu foco em áreas de atividade sob maior pressão mediática (Carpenter, 2002), como o aumento de preços no comércio alimentar a retalho (ver nota de rodapé 2, acima) ou a significativa expansão no alojamento local<sup>64</sup>. Por outro lado, uma pesquisa rápida de bases de revistas académicas permite constatar um debate alargado sobre: o papel das agências reguladoras nas auditorias e inspeções ao sector

alimentar (Powell et al., 2013); o seu desenho institucional e práticas de governança (Carneiro e Kaneene, 2017; Lodge e Wegrich, 2011; Prince, 2000); nomeações políticas para estas agências (Wood e Waterman, 1991) e suas variações orçamentais (Shipan, 2004); e a persistência no número de surtos de origem alimentar na Europa e nos Estados Unidos, apesar do aumento no número de auditorias e inspeções (Kotsanopoulos e Arvanitoyannis, 2017).

No domínio dos ministérios sociais, decidimos analisar o caso da Inspeção-Geral das Atividades em Saúde (IGAS), que opera sob a tutela do Ministério da Saúde. De acordo com o Decreto-Lei n.º 33/2012, de 13 de fevereiro, a missão da IGAS consiste em «auditar, inspecionar, fiscalizar e desenvolver a ação disciplinar no sector da saúde, com vista a assegurar o cumprimento da lei e elevados níveis técnicos de atuação em todos os domínios da atividade e da prestação dos cuidados de saúde». Também aqui, existiu uma preocupação pela escolha de uma agência com maior visibilidade mediática, sobretudo pela sua atividade durante e imediatamente após a recente pandemia da Covid-19<sup>65</sup>. Além disso, também o caso do tratamento das gémeas brasileiras no Serviço Nacional de Saúde com o medicamento Zolgensma envolveu a IGAS, que declarou o acesso como tendo sido ilegal<sup>66</sup>. As agências reguladoras no âmbito da saúde merecem também destaque na literatura académica, como demonstra a análise das inspeções aos ensaios clínicos conduzidas pela Food and Drug Administration no período de 1977-2009 (Morgan-Linnell et al., 2014). A saúde é considerada um dos portfolios ministeriais mais importantes no contexto português, sendo a sua saliência aferida pelo grande número de promessas eleitorais que tinham um único ministério responsável pela sua realização, por oposição a promessas eleitorais que requerem o compromisso por parte de mais do que um ministério (Belchior e Silveira, 2023).

No âmbito dos ministérios técnicos, foi selecionada a Inspeção Geral do Ambiente (IGA), atualmente designada como Inspeção-Geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território (IGAMAOT). Esta agência é responsável pela inspeção, controlo e auditoria do Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território (Ministério da Agricultura do Mar do Ambiente e do Ordenamento do Território, 2012)<sup>67</sup>. A nossa escolha incidiu especificamente na área do ambiente por diversos motivos. Em primeiro lugar, a origem dos serviços inspetivos na área ambiental contemplava uma Inspeção-Geral do Ambiente organicamente separada das restantes áreas. Posteriormente, esta Inspeção-Geral foi fundida com a Inspeção Geral do Ordenamento do Território e, mais tarde, com a Inspeção-Geral da Agricultura e Pescas. O grande número de reorganizações e o aumento da abrangência da sua atividade contrasta com outros casos analisados, como, por exemplo, a IGAS ou a IGAI, ambas caracterizadas por muito maior estabilidade institucional. Em segundo lugar, as políticas públicas do ambiente são caracterizadas por elevada saliência e complexidade (Ringquist et al., 2003) e representativas de valores pós-materialistas, o que as destaca de forma clara dos restantes casos analisados nesta secção. Por último, a literatura académica apresenta inúmeros exemplos da influência das reorganizações (Ringquist, 1995; Mortensen and Green-Pedersen, 2015), das variações orçamentais (Wood e Waterman, 1991), das nomeações (Ringquist, 1995) e de todos estes instrumentos em simultâneo (Furlong, 1998) na atividade inspetiva de organismos semelhantes, com destaque para a Environmental Protection Agency (EPA).

No domínio da soberania, a Inspeção-Geral da Administração Interna (IGAI), sob a tutela do Ministério da Administração Interna, garante o

exercício de auditoria, inspeção, controlo e fiscalização dos serviços diretamente dependentes ou tutelados pelo membro do Governo responsável (Presidência do Conselho de Ministros, 2021). Tal como sucede com a saúde, a administração interna é apontada como um dos portfolios ministeriais mais salientes em Portugal (Belchior e Silveira, 2023), o que reforça a pertinência da sua inclusão neste grupo de estudos de caso<sup>68</sup>. As atividades das agências responsáveis pela fiscalização e inspeção no âmbito da administração interna centram-se sobretudo na atuação das polícias e na sua responsabilização (Hughes et al., 1997; Cheung, 2005).

Em suma, as quatro agências selecionadas para análise têm em comum uma maior visibilidade mediática, bem como saliência e complexidade na perspetiva da opinião pública, podendo afirmar-se que atuam em áreas de maior pressão por parte dos cidadãos, como é o caso da administração interna, saúde, ambiente e segurança alimentar e económica. Como vimos, estas agências são igualmente alvo de elevado grau de atenção por parte de estudos académicos.

### 8.3. Descrição dos Casos

Esta secção é dedicada à descrição dos quatro casos analisados neste estudo, incluindo o seu historial de reorganizações, a evolução das variações orçamentais ao longo da existência destas entidades e os padrões das nomeações. As implicações destas alterações nas três ferramentas institucionais para a continuidade e mudança das políticas públicas em cada caso serão discutidas na secção seguinte.

#### 8.3.1. Caso 1: Autoridade de Segurança Alimentar e Económica (ASAE)<sup>69</sup>

##### *Origem e reorganizações*

A Autoridade de Segurança Alimentar e Económica (ASAE) enquadra-se nos ministérios de tipo económico e integra atualmente o Ministério do Estado, Economia e Transição Económica. A sua origem é remota, sendo possível ligá-la à Polícia de Inspeção Administrativa, criada em 1893 na Polícia Civil de Lisboa (Vaz, 2007). Mais tarde, já durante a I República, é criada a Polícia Administrativa (também referida como Polícia Administrativa e Sanitária) no âmbito do Ministério do Interior (Decreto 4166, de 29 de abril de 1918).

No início do Estado Novo, é estabelecida a Inspeção-Geral dos Serviços de Fiscalização dos Géneros Alimentícios (IGSFGA), (Decreto 20282, de 5 de setembro de 1931) e, mais tarde, em 1943, a Intendência-Geral dos Abastecimentos (Decreto-Lei 32 945, de 2 de agosto de 1943), responsável pela fiscalização das atividades económicas. Em 1965, esta última viria a ser reestruturada e transformada na Inspeção-Geral das Atividades Económicas (IGAE) (Decreto 46 194, de 18 de fevereiro de 1965). Note-se que, em conjunto, a IGSFGA e a IGAE contemplavam muitas das atribuições que viriam, mais tarde, a integrar a ASAE.

Após o 25 de abril de 1974, a IGAE é reestruturada, transformando-se na Direção-Geral da Fiscalização Económica (DGFE) (Decreto-lei 329-D/74, de 10 de julho de 1974), posteriormente, em 1984, designada como Direção-Geral de Inspeção Económica (DGIE). Em 1993, a DGIE sofre uma profunda reestruturação, voltando à designação de

Inspeção-Geral das Atividades Económicas (Decreto-lei 14/93, de 18 de janeiro de 1993).

Em 2005, é criada a ASAE (Decreto-Lei n.º 237/2005, de 30 de dezembro), que decorre da extinção da Direção-Geral do Controlo e Fiscalização da Qualidade Alimentar, da Agência Portuguesa de Segurança Alimentar, I. P., e da Inspeção-Geral das Atividades Económicas (IGAE). De acordo com o Preâmbulo do Decreto-Lei, a ASAE foi criada com o objetivo de reunir «num único organismo a quase totalidade dos serviços relacionados com a fiscalização e com a avaliação e comunicação dos riscos na cadeia alimentar por forma a reforçar a relação entre avaliadores e gestores dos riscos», procurando iniciar «um novo ciclo ao nível da eficácia do sistema instituído, depois de vários anos de tentativas sempre adiadas». É igualmente mencionado o objetivo de seguir «a orientação geral do Governo, mormente na Resolução do Conselho de Ministros n.º 102/2005, de 24 de junho, quanto à redução da despesa pública e de reforma estrutural da Administração, traduzida, neste caso, na concentração de funções e de serviços, com acréscimo de eficácia e racionalização de meios materiais e humanos, de que é exemplo a redução de três dezenas de cargos dirigentes.»

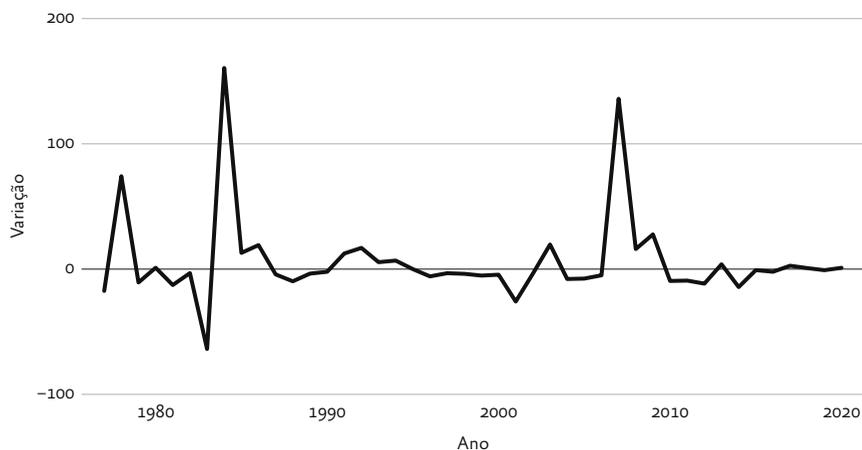
Ryu et al. (2019) afirmam que «as reorganizações governamentais podem ser mais o resultado de fatores políticos do que uma resposta técnica a mudanças ambientais partilhadas pela maioria dos países da OCDE» (p.937). Contudo, ao contrário do sugerido pelos autores, a argumentação que levou à criação da ASAE omitiu eventuais motivações políticas, centrando-se, em vez disso, em preocupações com a eficiência, expressas na Resolução do Conselho de Ministros, e em expectativas de melhoria da eficácia, resultantes da fusão num mesmo

organismo do controlo e fiscalização da qualidade alimentar e das atividades económicas. Mais tarde, o PREMAC vem proceder à nova reestruturação da ASAE (Decreto-Lei n.º 194/2012, de 23 de agosto), embora sem alteração de nomenclatura, acumulando as atribuições da Comissão de Aplicação de Coimas em Matéria Económica e de Publicidade no domínio da economia.

### *Orçamentos*

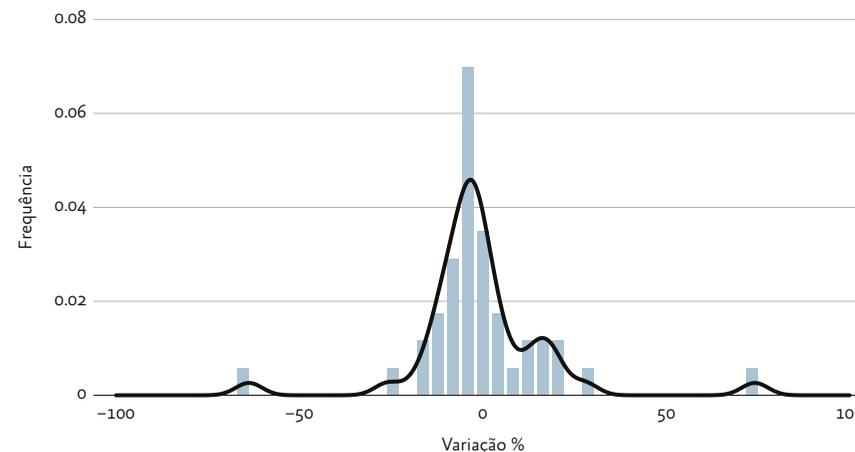
Para a análise dos orçamentos da IGAE/ASAE<sup>70</sup> são consideradas 45 observações. Esta análise reflete as variações anuais no orçamento desta agência, ao longo de 45 anos, apresentadas na Figura 61. Verifica-se alguma volatilidade nos anos iniciais, quando o organismo ainda se designava Direção-Geral de Fiscalização Económica. Regista-se uma quebra significativa em 1983, muito provavelmente em resultado da crise económica, seguida de um aumento acima dos 150 % em 1984. Após este período inicial, as variações são muito menos dramáticas, mesmo após a conversão da DGFE em Inspeção-Geral das Atividades Económicas, em 1993. O maior pico orçamental, em anos mais recentes, surge no ano da conversão da IGAE em ASAE, com um aumento no orçamento a rondar os 135 %. No orçamento de 2006, os valores ainda surgem associados à organização com a designação IGAE, ao passo que em 2007 esta já aparece com a nova designação e com um reforço orçamental substancial.

**Figura 61** Variações Anuais no Orçamento da Autoridade de Segurança Alimentar e Económica



De modo a ir além de uma mera descrição das variações orçamentais, recorreremos a um conjunto de indicadores e testes estatísticos, que permitem uma análise dos dados e uma avaliação da sua consistência com a teoria do equilíbrio pontuado. Foram aplicados testes de hipóteses não paramétricos às mudanças orçamentais, nomeadamente o teste Shapiro-Wilk e o teste Kolmogorov-Smirnov (Breunig e Koski, 2006) para avaliar a distribuição dos dados (cf. Figura 62). Além destes, foi considerado um conjunto de medidas estatísticas na análise: a amplitude interquartil, o desvio padrão, a curtose, a L-curtose e a assimetria dos dados. Adicionalmente, a análise gráfica de frequência da distribuição e da variação percentual permitiu uma visão mais completa da distribuição dos dados da IGAE/ASAE.

**Figura 62** Histograma das Variações Orçamentais na IGAE/ASAE



A amplitude interquartil, ou a diferença entre o terceiro e primeiro quartil, é uma medida de dispersão dos dados. O resultado, 13,49, mostra-nos que 50 % das variações se encontram num intervalo que vai de -7,64 % a +5,85 %. Apesar de existirem *outliers*, há uma evidente concentração no centro da distribuição (i.e., predominância de valores positivos e negativos próximos de zero). O valor da amplitude interquartil sugere um nível moderado de variabilidade entre o primeiro e o terceiro quartil. O desvio padrão é de 36,36 e a variância de 1322,05. Um desvio padrão próximo de zero aponta para dados pouco dispersos, pelo que o valor obtido indica um nível elevado de variabilidade ou dispersão nos dados, confirmado pelo valor elevado da variância, sendo a IGAE/ASAE a entidade que apresenta o valor mais elevado de todas as agências analisadas. À luz da teoria do equilíbrio pontuado, isto sugere períodos de alterações orçamentais mais extremas na IGAE/ASAE. Também a medida de assimetria confirma a

não concentração dos dados, com uma assimetria positiva de 2,72, que aponta para uma maior presença de valores extremos positivos.

A curtose e a L-curtose permitem analisar as caudas da distribuição (ver histograma da Figura 62). A L-curtose, medida mais robusta, recorrentemente utilizada na literatura que analisa pontuações orçamentais (Baumgartner et al., 2009; Jones et al., 2009; Meza, 2022), tem como referência para uma distribuição normal o valor de 0,123. Quanto à curtose, valores acima de 3 significam que a distribuição é leptocúrtica. Os valores positivos de curtose (8,72) e L-curtose (0,52) indicam uma distribuição com caudas mais longas, em comparação com uma distribuição normal e com as restantes inspeções-gerais analisadas. Os resultados, apresentados na Tabela 10, permitem concluir que estamos perante uma distribuição leptocúrtica, típica nos estudos da teoria do equilíbrio pontuado, em que a estabilidade orçamental é interrompida por mudanças rápidas e substanciais. Os resultados dos testes de normalidade, com um nível de significância de 0,05, confirmam que a mudança nos orçamentos não segue uma distribuição normal, tal como sugerido pelos valores estatísticos de curtose e L-curtose, mencionados acima.

**Tabela 10** Síntese de Medidas Estatísticas das Variações Orçamentais na IGAE/ASAE

Resumo estatístico	IGAE/ASAE
N	45
Média	6,13
Mediana	-2,66
Valor mínimo	-63,77
1.º quartil	-7,64
3.º quartil	5,85
Valor máximo	160,59
Amplitude interquartil	13,49
Desvio Padrão	36,36
Variância	1322,05
Assimetria	2,73
Curtose	8,72
L-curtose	0,52
Teste Shapiro-Wilk	0,00000000195*
Teste Kolmogorov-Smirnov	0,0000000005846*

\*Nível de significância de 0,05.

### Nomeações

Na Tabela 11, apresenta-se o histórico das nomeações para cargos de direção superior na IGAE/ASAE. Após o 25 de Abril, a Direção-Geral da Fiscalização Económica torna-se a entidade competente para a instrução dos processos-crime e de transgressão por infrações antieconómicas. Manuel Luís Macaísta Malheiros é nomeado diretor-geral em 1975 e, mais tarde, ainda durante o mesmo ano, Ministro do Comércio Interno do V Governo Provisório<sup>71</sup> [link](#).

**Tabela 11** Nomeações para a Autoridade de Segurança Alimentar e Económica

Nome	Sexo	Habilitações	Instituição	Data de publicação	Produção de efeitos	Tempo de nomeação (dias)	Tipo
Jorge Filomeno de Almeida Sobral	Masculino	Licenciatura	Inspeção-Geral das Atividades Económicas	13/03/1993	13/03/1993	1865	Comissão de serviço
José Alberto Mendes Lopes	Masculino	Licenciatura	Inspeção-Geral das Atividades Económicas	22/04/1998	22/04/1998	3387	Comissão de serviço
António Manuel Marques Nunes	Masculino	Licenciatura	Autoridade de Segurança Alimentar e Económica	02/11/2007	01/08/2007	1095	Comissão de serviço
António Manuel Marques Nunes	Masculino	Licenciatura	Autoridade de Segurança Alimentar e Económica	25/08/2010	01/08/2010	942	Renovação da comissão de serviço
Francisco António Dias Lopes	Masculino	Licenciatura	Autoridade de Segurança Alimentar e Económica	19/03/2013	01/03/2013	205	Regime de substituição
Pedro Manuel Portugal Natário Botelho Gaspar	Masculino	Mestrado	Autoridade de Segurança Alimentar e Económica	27/09/2013	23/09/2013	1824	Comissão de serviço
Pedro Manuel Portugal Natário Botelho Gaspar	Masculino	Mestrado	Autoridade de Segurança Alimentar e Económica	02/08/2018	22/09/2018	1867	Renovação da comissão de serviço
Luís Filipe Cardoso Lourenço	Masculino	Licenciatura	Autoridade de Segurança Alimentar e Económica	13/11/2023	03/11/2023	—	Regime de substituição

Em primeiro lugar, destaca-se a notável estabilidade na liderança da instituição, com mandatos particularmente longos. Em 1993, com o ressurgimento da Inspeção-Geral das Atividades Económicas (IGAE), é nomeado em comissão de serviço Jorge Filomeno de Almeida Sobral, cuja titularidade dura 1865 dias, até 1998. O seu sucessor, José Alberto Mendes Lopes, estabeleceu um período ainda mais extenso de liderança, permanecendo no cargo por mais de nove anos (3387 dias). Esta tendência de longevidade nos cargos de direção manteve-se com Pedro Manuel Portugal Natário Botelho Gaspar, que serviu a instituição durante cerca de uma década, entre 2013 e 2023.

Um aspeto significativo, que merece atenção, é a evolução das qualificações académicas dos dirigentes. Enquanto a maioria dos nomeados

possuía uma licenciatura como habilitação académica, observa-se uma elevação do nível de qualificação com Pedro Manuel Portugal Natário Botelho Gaspar, o primeiro dirigente com grau de mestre. Este facto pode indicar uma crescente exigência em termos de qualificações académicas para o exercício do cargo.

É também relevante notar que o regime de substituição foi utilizado de forma muito pontual ao longo da história da instituição. Apenas duas ocasiões são registadas: uma com Francisco António Dias Lopes, em 2013, por um período relativamente curto de 205 dias, e, mais recentemente, com Luís Filipe Cardoso Lourenço em 2023. Esta raridade na utilização do regime de substituição sugere uma preferência institucional pela estabilidade na liderança através de comissões de serviço.

Por último, mas não menos importante, é notória a ausência de diversidade de género na liderança da instituição. Todos os dirigentes nomeados ao longo deste período foram do sexo masculino, o que levanta questões sobre a representatividade e igualdade de género nos cargos de direção superior da administração pública portuguesa. Esta tendência manteve-se inalterada desde a criação da IGAE, em 1993, até à mais recente nomeação em 2023, atravessando diferentes períodos e reformas institucionais.

### **8.3.2. Caso 2: Inspeção-Geral das Atividades em Saúde (IGAS)**

#### *Origem e reorganizações*

A Inspeção-Geral das Atividades em Saúde (IGAS) faz parte do grupo de ministérios sociais e é parte integrante do Ministério da Saúde. A origem da atual IGAS pode ser rastreada à Inspeção-Geral dos Serviços Sanitários do Reino, instituída pelo Regulamento Geral dos Serviços de Saúde e Beneficência Pública em 1901.

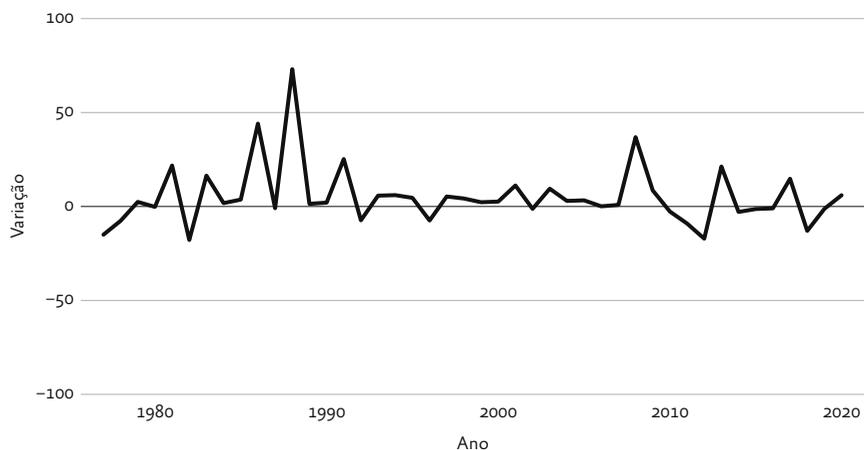
No final do Estado Novo, em 1971, foram estabelecidos os Serviços de Inspeção, que integravam a Secretaria-Geral do Ministério da Saúde e Assistência (Decreto-Lei n.º 413/71, de 24 de setembro) e viriam a dar origem à Inspeção dos Serviços de Saúde (Decreto-Lei n.º 403/75, de 25 de julho), logo após a transição democrática. Em 1980, foi criada Inspeção-Geral dos Serviços de Saúde (Decreto-Lei n.º 384/80, de 19 de setembro), cuja designação se altera em 1993, passando a designar-se Inspeção-Geral da Saúde (Decreto-Lei n.º 10/93, de 15 de janeiro e Decreto-Lei n.º 217/93, de 24 de agosto). Em 2007, a Inspeção-Geral da Saúde recebeu a nova designação de

Inspeção-Geral das Atividades em Saúde (Decreto-Lei n.º 275/2007, de 30 de julho), que se mantém mesmo após o PREMAC (Decreto-Lei n.º 33/2012, de 13 de fevereiro).

#### *Orçamentos*

A IGAS, tal como a IGAE/ASAE, conta com 45 observações para a análise das variações anuais no orçamento desta agência, ao longo de 45 anos, apresentadas na Figura 63. Conforme é visível, as alterações mais radicais são de natureza positiva, predominando de forma clara sobre os cortes orçamentais. Por outras palavras, o gráfico apresenta muitos mais picos do que vales, coincidindo estes últimos com momentos em que o país atravessou crises económicas (1983 e 2012). Em geral, os aumentos mais significativos no orçamento não coincidem com momentos de reorganização, à exceção do ano de 2008, que se seguiu à alteração da designação para Inspeção-Geral das Atividades em Saúde (Decreto-Lei n.º 275/2007, de 30 de julho). Entre 1993 e 2007, a IGAS é caracterizada por um período de estabilidade, com alterações marginais nos seus orçamentos, sem qualquer reorganização significativa e com dois nomeados em comissão de serviço por períodos extremamente longos: Armando Moreira Rodrigues (1993-2002) e Fernando César Augusto (2002-2013).

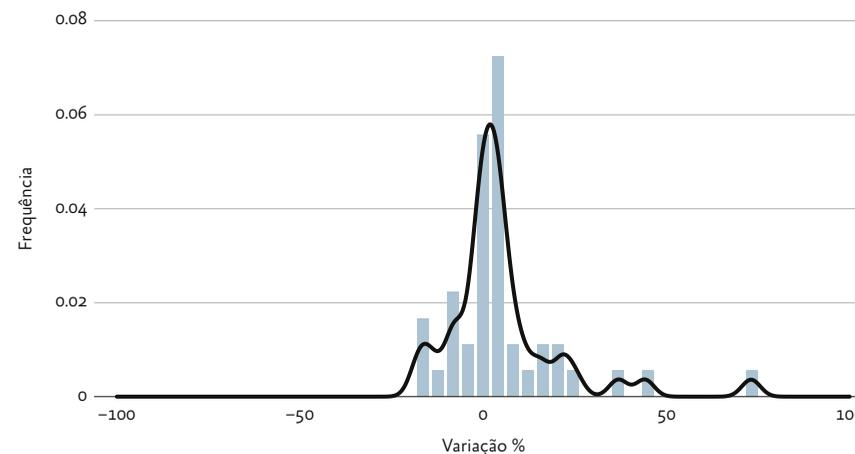
**Figura 63** Variações Anuais no Orçamento da Inspeção-Geral das Atividades em Saúde



Tal como sucedeu no caso da IGAE/ASAE, é apresentado um conjunto de medidas estatísticas para uma descrição mais precisa dos dados. A amplitude interquartil apresenta um resultado de 7,94. Este valor indica que 50 % das variações se encontram num estreito intervalo que vai de -1,28 % a +6,67 %. Embora haja uma clara concentração de observações no centro da distribuição, os valores incrementais positivos aparentam ser mais abundantes. Em comparação com a ASAE, este intervalo é relativamente mais estreito, o que sugere uma variabilidade menor nas alterações orçamentais. No que diz respeito ao desvio padrão, este é de 16,19, sendo a variância de 262,12. Em contraste com a ASAE, estes valores sugerem uma dispersão muito menor nas variações orçamentais, já que a variância na IGAS é de cerca de um quinto da variância dos valores da ASAE. Ainda assim, a assimetria apresenta um valor positivo próximo da ASAE (1,99), o que sugere uma

concentração de variações orçamentais positivas, com uma cauda de valores positivos extremos.

**Figura 64** Histograma das Variações Orçamentais na IGAS



Os valores de curtose e L-curtose são ambos positivos e elevados (5,50 e 0,36, respetivamente), mas menores do que os apresentados pela ASAE. Considerando que estamos perante valores acima de 3 e 0,123, podemos concluir que a distribuição dos dados apresenta caudas mais longas em comparação com uma distribuição normal (ver histograma da Figura 64). Como no caso da IGAE/ASAE, os resultados dos testes Shapiro-Wilk e Kolmogorov-Smirnov, com um nível de significância de 0,05, confirmam a ideia de que as mudanças no orçamento da IGAS seguem uma distribuição leptocúrtica, tal como indicado pelos valores estatísticos de curtose e L-curtose, apresentados na Tabela 12.

**Tabela 12** Síntese de Medidas Estatísticas das Variações Orçamentais na IGAS

Resumo estatístico	IGAS
<i>n</i>	45
Média	5,28
Mediana	2,35
Valor mínimo	-17,82
1.º quartil	-1,28
3.º quartil	6,67
Valor máximo	73,10
Amplitude interquartil	7,94
Desvio Padrão	16,19
Assimetria	1,99
Curtose	5,50
L-curtose	0,36
Teste Shapiro-Wilk	0,000004898*
Teste Kolmogorov-Smirnov	0,00000000003838*

\*Nível de significância de 0,05.

### *Nomeações*

Tal como se pode confirmar na Tabela 13, o aspeto mais saliente nas nomeações para a Inspeção-Geral das Atividades em Saúde (IGS/IGAS) é a predominância significativa de nomeações em regime de substituição, em comparação com outras instituições similares, bem como uma notável diversidade nos perfis dos nomeados.

Um ponto particularmente interessante é a evolução temporal dos regimes de nomeação. O regime de substituição surge apenas no

século XXI, tornando-se numa prática relativamente comum na instituição. O caso mais notável é o de Fernando César Augusto, que permaneceu no cargo em regime de substituição durante 1601 dias, seguido por António Carlos Caeiro Carapeto, que exerceu funções neste regime por mais de dois anos (848 dias). Esta mudança no padrão de nomeações sugere uma alteração significativa nas práticas administrativas da instituição.

No que diz respeito à questão de género, observa-se uma clara predominância masculina nos cargos de direção. Contudo, é relevante notar que três mulheres ocuparam o cargo ao longo do período analisado: Rita Beleza de Miranda de Magalhães Collaço, Maria Edite Ferreira Alves Pereira Soares Correia (que exerceu funções em duas ocasiões distintas) e Leonor do Rosário Mesquita Furtado. Entre estas, apenas duas exerceram funções em comissão de serviço, sendo que Leonor do Rosário Mesquita Furtado se destaca por ter permanecido no cargo por um período considerável de 1994 dias.

Em termos de continuidade administrativa, é interessante observar que alguns dirigentes exerceram funções em múltiplos períodos e sob diferentes regimes. O caso mais notável é o de Fernando César Augusto, que ocupou o cargo em três períodos distintos: primeiro, em regime de substituição e depois, em duas comissões de serviço consecutivas. Esta situação sugere uma certa estabilidade na gestão da instituição, mesmo que através de diferentes modalidades de nomeação. Por fim, é importante destacar que todas as pessoas nomeadas possuíam como habilitação académica a licenciatura, demonstrando um padrão consistente nas qualificações exigidas para o cargo ao longo do tempo.

**Tabela 13** Nomeações para a Inspeção-Geral das Atividades em Saúde<sup>72</sup>

Nome	Sexo	Habilitações	Instituição	Data de publicação	Produção de efeitos	Tempo de nomeação (dias)	Tipo
Manuel Francisco de Medeiros Júnior	Masculino	Licenciatura	Inspeção dos Serviços de Saúde	Despacho não disponível em DR	04/08/1975 – 29/01/1990	5284	Comissão de serviço
António Alfredo de Matos Soares Póvoa	Masculino	Licenciatura	Inspeção-Geral dos Serviços de Saúde	Despacho não disponível em DR	16/02/1990 – 15/02/1993	1099	Comissão de serviço
Armando Moreira Rodrigues	Masculino	Licenciatura	Inspeção-Geral da Saúde	Despacho não disponível em DR	01/03/1993 – 15/02/2002	3272	Comissão de serviço
Rita Beleza de Miranda de Magalhães Collaço	Feminino	Licenciatura	Inspeção-Geral da Saúde	09/03/2002	15/02/2002	122	Comissão de serviço
Fernando César Augusto	Masculino	Licenciatura	Inspeção-Geral da Saúde	16/07/2002	18/06/2002	1601	Regime de substituição
Fernando César Augusto	Masculino	Licenciatura	Inspeção-Geral da Saúde	22/12/2006	06/11/2006	1095	Comissão de serviço
Fernando César Augusto	Masculino	Licenciatura	Inspeção-Geral das Atividades em Saúde	30/12/2009	06/11/2009	1182	Comissão de serviço
José António Martins Coelho	Masculino	Licenciatura	Inspeção-Geral das Atividades em Saúde	04/02/2013	01/02/2013	103	Regime de substituição
José António Martins Coelho	Masculino	Licenciatura	Inspeção-Geral das Atividades em Saúde	24/05/2013	16/05/2013	406	Comissão de serviço
Maria Edite Ferreira Alves Pereira Soares Correia	Feminino	Licenciatura	Inspeção-Geral das Atividades em Saúde	05/12/2014	27/06/2014	156	Regime de substituição
Maria Edite Ferreira Alves Pereira Soares Correia	Feminino	Licenciatura	Inspeção-Geral das Atividades em Saúde	30/12/2014	01/12/2014	105	Regime de substituição
Leonor do Rosário Mesquita Furtado	Feminino	Licenciatura	Inspeção-Geral das Atividades em Saúde	16/03/2015	17/03/2015	1994	Comissão de serviço
António Carlos Caeiro Carapeto	Masculino	Licenciatura	Inspeção-Geral das Atividades em Saúde	08/09/2020	01/09/2020	848	Regime de substituição
António Carlos Caeiro Carapeto	Masculino	Licenciatura	Inspeção-Geral das Atividades em Saúde	09/01/2023	29/12/2022	—	Comissão de serviço

### 8.3.3. Caso 3: Inspeção-Geral do Ambiente (IGA/IGAMAOT)

#### *Origem e reorganizações*

A atual Inspeção-Geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território (IGAMAOT) era, em 2022, um organismo sob a tutela conjunta do Ministério da Economia e do Mar, do Ministério do Ambiente e da Ação Climática, do Ministério da Coesão Territorial e do Ministério da Agricultura e da Alimentação. Enquadra-se nos ministérios técnicos definidos por Freitas do Amaral (1995) e resulta de um processo de evolução iniciado em 1997 com a criação da Inspeção-Geral do Ambiente (IGA) (Decreto-Lei n.º 230/97, de 30 de agosto) e definição de um regime de instalação para a agência, no Decreto-Lei n.º 296/97 de 24 de outubro. A esta comissão instaladora competia uma reflexão sobre as atribuições, orgânica e quadro de pessoal, sublinhando-se a complexidade associada a uma agência com esta natureza. Tal como indica o n.º 2 do Decreto-Lei, a «instalação da IGA é assegurada por uma comissão instaladora, constituída por um presidente e dois vogais, equiparados, respetivamente, para todos os efeitos legais, a diretor-geral e a subdiretor-geral.» A comissão ficou com a responsabilidade de redigir o projeto de lei orgânica e o quadro de pessoal.

Em 1998, o Decreto-Lei n.º 306/98, de 7 de outubro, «atribui ao presidente da comissão instaladora da Inspeção-geral do Ambiente competência para proferir decisão final em todos os processos de contraordenação instaurados e instruídos pela Inspeção-geral do Ambiente». No final de 1999, é aprovada a Lei Orgânica da IGA pelo Decreto-Lei n.º 549/99, de 14 de dezembro, e a 7 de dezembro de 2000 é aprovado o quadro de pessoal (Portaria 1159/2000, de 7 de

dezembro). Na prática, a IGA só entra em plenitude de funções no ano de 2000.

Em 2005, é criada a Inspeção-Geral do Ambiente e do Ordenamento do Território (Decreto-Lei n.º 53/2005, de 25 de fevereiro), espelhando, dessa forma, a nova designação do Ministério do Ambiente e Ordenamento do Território (MAOT).

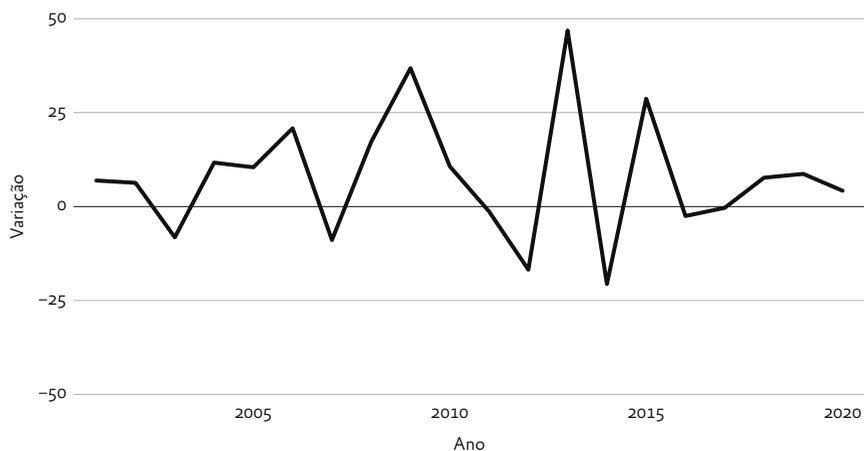
Na sequência do PREMAC, foram extintos o Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas e o Ministério do Ambiente e Ordenamento do Território, tendo-lhes sucedido o Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território. A IGAMAOT resulta, assim, da fusão das anteriores Inspeção-Geral da Agricultura e Pescas e Inspeção-Geral do Ambiente e do Ordenamento do Território (Decreto-Lei n.º 7/2012, de 17 de janeiro; Decreto-Lei n.º 32/2022, de 9 de maio).

#### *Orçamentos*

Para a análise dos orçamentos da IGA<sup>73</sup> são consideradas 21 observações. Esta é a uma das agências inspetivas mais jovens, com início de atividade em 2000, pelo que esta análise reflete as variações anuais no orçamento da IGA/IGAOT/IGAMAOT ao longo de 20 anos. Conforme resulta evidente da inspeção da Figura 65, os orçamentos da IGA/IGAMAOT são caracterizados por alguma volatilidade, em particular no período de 2012-2015. Parte desta volatilidade é explicada pela fusão das anteriores Inspeção-Geral da Agricultura e Pescas e Inspeção-Geral do Ambiente e do Ordenamento do Território em janeiro de 2012, período durante o qual Portugal esteve sob assistência financeira internacional. A maior volatilidade orçamental é acompanhada

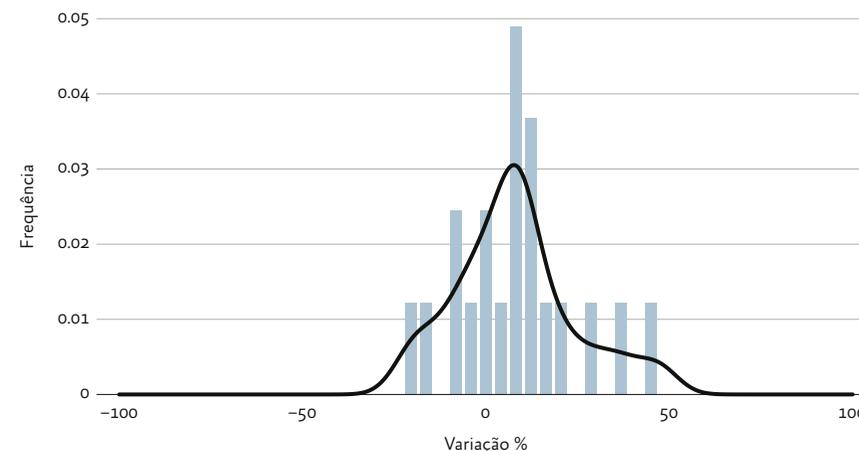
por uma maior rotação no lugar de inspetor-geral, com três nomeados em apenas três anos, dois dos quais em regime de substituição. Em contraste com a IGAS, no caso da IGAMAOT não é possível detetar um longo período de estabilidade desde a sua criação. Em vez disso, encontramos alguma volatilidade orçamental, instabilidade ao nível diretivo (à exceção do período de 2002-2012) e reorganizações substanciais, que ultrapassam a mera cosmética associada à mudança de nome, com a expansão nas suas atribuições pela inclusão do ordenamento do território (a partir de 2005) e da agricultura e do mar (a partir de 2012). Da observação do gráfico da Figura 65 não resulta claro que a esta expansão significativa de atribuições tenha correspondido um aumento igualmente relevante nas dotações orçamentais.

**Figura 65** Variações Anuais no Orçamento da IGA/IGAOT/IGAMAOT



Tal como nos casos anteriores, são aplicados os testes de hipóteses não paramétricos para avaliar a distribuição das variações orçamentais, bem como uma bateria de medidas estatísticas para descrever essa mesma distribuição. A amplitude interquartil é de 14,69 e mostra-nos que 50 % das variações se encontram num estreito intervalo que vai de -1,62 % a +13,07 %. Verifica-se uma concentração de valores no centro da distribuição, mas com a preponderância de valores positivos. O desvio padrão, de 16,72, apresenta um valor muito semelhante ao da IGAS. Por comparação com a ASAE, estes resultados sugerem a presença de uma menor dispersão nas variações orçamentais da IGAMAOT. A assimetria positiva de 0,48 é a mais baixa de todas as agências analisadas, apontando para a presença de valores menos extremos nesta inspeção.

**Figura 66** Histograma das Variações Orçamentais na IGA/IGAOT/IGAMAOT



Os valores de curtose e L-curtose refletem conclusões distintas. A curtose apresenta uma medida negativa de  $-0,17$ , que sugere uma distribuição platicúrtica, caso em que as caudas da distribuição são mais leves que uma distribuição normal, o que não é consistente com a teoria do equilíbrio pontuado. Pelo contrário, o valor da L-curtose é positivo e acima do valor de referência desta medida (como se pode verificar na Tabela 14). O valor positivo de  $0,23$  sugere uma distribuição leptocúrtica, i.e., uma distribuição mais pontiaguda com caudas mais longas do que numa distribuição normal. A literatura sublinha que a L-curtose é mais adequada para analisar um menor número de observações (Hosking, 1990), produzindo uma análise de orçamentos mais robusta ao lidar com os *outliers* (Baumgartner et al., 2017; Kwak, 2017). O teste Shapiro-Wilk sugere que os dados são normalmente distribuídos, ao passo que o teste Kolmogorov-Smirnov sugere o contrário. O valor-p do teste Shapiro-Wilk é superior ao nível de significância de  $0,05$  (valor-p =  $0,6429$ ). Tal indica que os dados não se desviam significativamente de uma distribuição normal. O valor de p muito baixo do teste Kolmogorov-Smirnov ( $0,000000008758$ ) sugere um desvio significativo de uma distribuição normal. Esta discrepância na Tabela 14, tanto nas medidas de curtose, como nos testes de normalidade, pode ser justificada pela amostra mais reduzida, em comparação com a IGAE/ASAE (45 observações), com a IGAS (45 observações) e com a IGAI (31 observações). A inspeção visual do histograma e a linha de distribuição na Figura 66 sugerem, efetivamente, uma distribuição mais próxima da normalidade e, por isso, não consistente com a teoria do equilíbrio pontuado.

**Tabela 14** Síntese de Medidas Estatísticas das Variações Orçamentais na IGA/IGAOT/IGAMAOT

Resumo estatístico	IGA/IGAOT/IGAMAOT
N	21
Média	7,92
Mediana	7,31
Valor mínimo	-20,61
1.º quartil	-1,62
3.º quartil	13,07
Valor máximo	46,84
Amplitude interquartil	14,69
Desvio Padrão	16,72
Variância	279,56
Assimetria	0,48
Curtose	-0,17
L-curtose	0,23
Teste Shapiro-Wilk	0,6429*
Teste Kolmogorov-Smirnov	0,000000008758*

\*Nível de significância de  $0,05$ .

## *Nomeações*

António Leones Dantas foi escolhido para presidente da Comissão Instaladora da IGA, tendo posteriormente sido nomeado como Inspetor-Geral em 2000<sup>74</sup>. Tal como a IGAE/ASAE, também a IGA/IGAOT/IGAMAOT é caracterizada por nomeações exclusivas do sexo masculino, como se pode verificar na Tabela 15. As onze nomeações entre 2000 e 2022 foram de candidatos do sexo masculino, o que indica um desequilíbrio significativo de género nos níveis mais elevados da inspeção ambiental em Portugal. Este padrão é particularmente notável tendo em conta a crescente participação das mulheres nos sectores do ambiente e da administração pública durante este período.

As habilitações académicas dos nomeados mostram uma evolução interessante. Enquanto as primeiras nomeações (2000-2002) eram exclusivamente de indivíduos com licenciatura, verificou-se uma mudança para qualificações superiores a partir de João Sequeira Ribeiro, em 2005, que possuía um mestrado. Esta tendência continuou com nomeações subsequentes, embora não de modo uniforme, sugerindo que os graus académicos avançados se tornaram cada vez mais valorizados, mas não constituíam um requisito absoluto para o cargo.

A organização também assistiu a uma notável mudança nos tipos de nomeação, com a introdução do regime de substituição a partir de 2012, com Pedro Gaspar, constituindo um desvio em relação à utilização exclusiva anterior de nomeações em comissão de serviço. Com as suas congéneres, a IGAMAOT partilha esta ausência de nomeações em regime de substituição até ao início da segunda década do século XXI. Contudo, de então para cá, já ocorreram três nomeações neste formato, uma delas por um período de quase 3 anos.

A duração dos mandatos dos nomeados variou significativamente, desde apenas oito dias (a renovação de Nuno Miguel Soares Banza em 2019, que saiu para dirigir o ICNF) até 1369 dias, para o mandato renovado de João Sequeira Ribeiro (2008-2012). A organização também sofreu várias alterações de nome e expandiu o seu âmbito ao longo do tempo, evoluindo de Inspeção-Geral do Ambiente (IGA) para, eventualmente, se tornar parte da mais ampla Inspeção-Geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território (IGAMAOT). Esta evolução reflete a crescente integração da supervisão ambiental com outros sectores relacionados na administração pública portuguesa.

**Tabela 15** Nomeações para a Inspeção-Geral do Ambiente

Nome	Sexo	Habilitações	Instituição	Data de publicação	Produção de efeitos	Tempo de nomeação	Tipo
António Leones Dantas	Masculino	Licenciatura	Inspeção-Geral do Ambiente	25/02/2000	25/02/2000	655	Comissão de serviço
António Luís dos Santos Alves	Masculino	Licenciatura	Inspeção-Geral do Ambiente	17/01/2001	12/12/2001	266	Comissão eventual de serviço
Filipe Alberto da Boa Baptista	Masculino	Licenciatura	Inspeção-Geral do Ambiente	05/09/2002	05/09/2002	997	Comissão de serviço
João Sequeira Ribeiro	Masculino	Mestrado	Inspeção-Geral do Ambiente e do Ordenamento do Território	25/08/2005	30/05/2005	1096	Comissão de serviço
João Sequeira Ribeiro	Masculino	Mestrado	Inspeção-Geral do Ambiente e do Ordenamento do Território	04/08/2008	31/05/2008	1369	Renovação da comissão de serviço
Pedro Manuel Portugal Natário Botelho Gaspar	Masculino	Mestrado	Inspeção-Geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território	02/03/2012	01/03/2012	381	Regime de substituição
Pedro Miguel dos Santos Duro Lopes	Masculino	Licenciatura	Inspeção-Geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território	21/03/2013	18/03/2013	419	Regime de substituição
Nuno Miguel Soares Banza	Masculino	Mestrado	Inspeção-Geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território	19/05/2014	12/05/2014	1825	Comissão de serviço
Nuno Miguel Soares Banza	Masculino	Mestrado	Inspeção-Geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território	28/02/2019	12/05/2019	8	Renovação da comissão de serviço
José Manuel Brito e Silva	Masculino	Licenciatura	Inspeção-Geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território	17/07/2019	21/05/2019	1043	Regime de substituição
José Manuel Brito e Silva	Masculino	Licenciatura	Inspeção-Geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território	22/06/2022	30/03/2022	—	Comissão de serviço

\*A renovação da comissão de serviço de Nuno Banza durou apenas oito dias: foi nomeado presidente do ICNF – Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas.

### 8.3.4. Caso 4: Inspeção-Geral da Administração Interna (IGAI)

#### *Origem e reorganizações*

Atualmente, a IGAI faz parte do Ministério da Administração Interna e enquadra-se nos ministérios de soberania. A IGAI foi instituída em 1974 (Decreto-Lei n.º 746/74, de 27 de dezembro). O percurso da Inspeção-Geral da Administração Interna é extremamente difícil de traçar. Esta dificuldade deve-se não só a um período em que esteve extinta e a outros períodos em que ocorreram mudanças de ministério, mas também, e sobretudo, a alterações substanciais nas suas atribuições.

Apesar da sua criação em finais de 1974, a IGAI surge integrada na Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna (MAI), após a reorganização desta. Entre 1974-1980, a IGAI não teve orçamento próprio atribuído, sendo o seu orçamento parte integrante do orçamento da Secretaria-Geral do MAI (artigo 1.º – 1.a) do Decreto-Lei 203/74, de 15 de Maio). Contudo, é mencionada em diversas ocasiões ao longo deste período<sup>75</sup>. Em suma, de acordo com o Decreto-Lei, resulta claro que a IGAI é descrita como fazendo parte dos serviços da Secretária-Geral do MAI, não sendo possível obter o seu orçamento em virtude de este não se encontrar discriminado para cada serviço.

No período entre 1980 e 1986, os orçamentos estão disponíveis no repositório do Ministério das Finanças. Nesses anos, a IGAI surge associada à Secretaria de Estado da Administração Regional e Local entre 1980 e 1983. Em 1984 e 1985, aparece integrada na Secretaria de Estado da Administração Autárquica. O orçamento da IGAI, em 1986, é apresentado no âmbito do Ministério do Plano e da

Administração do Território, mas, em meados de 1986, a IGAI é convertida em Inspeção-Geral da Administração do Território (IGAT) no contexto do mesmo Ministério. A IGAT foi criada pelo Decreto-Lei n.º 130/86, de 7 de junho, como o organismo de exercício da tutela inspetiva do Governo sobre as autarquias locais. Confirmando esta ideia, o Decreto-Lei n.º 227/95, de 11 de setembro, afirma: «Em 1985 procedeu-se à integração da IGAI no então Ministério do Plano e da Administração do Território, posteriormente convertida em Inspeção-Geral da Administração do Território, o que deixou o Ministério da Administração Interna sem um organismo de inspeção e fiscalização.»

Entre 1987 e 1995, o organismo conhecido até 1986 como IGAI não existia. Até à sua extinção em 1986, a IGAI esteve focada na inspeção das administrações autárquicas, destacando-se o papel de «inspeção sobre os corpos administrativos e os serviços das autarquias locais e de colaborar com o Governo em tudo quanto respeite à sua superintendência na administração local autárquica e à coordenação desta com a Administração Central» (alínea b), bem como «superintender nos serviços dos governos civis e das administrações dos bairros de Lisboa e do Porto» (alínea c) e «superintender em tudo quanto se relacione com os recenseamentos e os atos eleitorais, em conformidade com a lei» (alínea d).

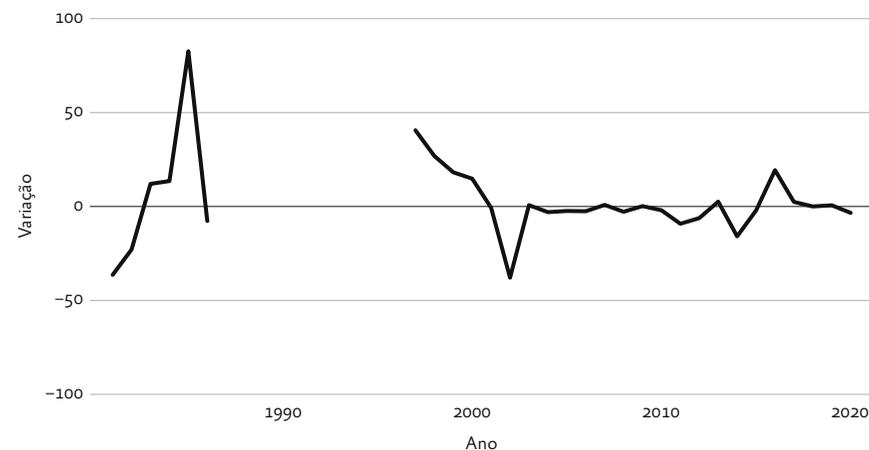
Quando renasce, em 1995, com o Decreto-Lei n.º 154/96, de 31 de agosto, a natureza das suas funções é alterada<sup>76</sup>. No Preâmbulo, é dito claramente que à IGAI cabe «... o controlo e fiscalização da legalidade num dos domínios seguramente mais delicados da atuação do Estado de direito democrático, isto é, no domínio do exercício dos poderes de autoridade e do uso legítimo de meios de coerção, pelas forças e serviços de segurança que podem, em alguns casos, conflitar com os

direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos.» De um organismo responsável pela inspeção das administrações autárquicas durante a sua incarnação inicial, a IGAI é transformada, posteriormente, numa inspeção-geral orientada para o controlo e fiscalização da legalidade no âmbito do exercício dos poderes de autoridade e do uso legítimo de meios de coerção pelas forças e serviços de segurança.

### *Orçamentos*

A IGAI conta com 31 observações para a análise das variações anuais no orçamento desta agência, ao longo de 31 anos (1980-1985; 1995-2020). A Figura 67 apresenta as variações anuais nos orçamentos da Inspeção-Geral da Administração Interna. Destacam-se os anos de 2002 e 2014 como os únicos com quebras mais acentuadas no orçamento, ao passo que 2016 patenteia o maior pico. Quando comparamos estes elementos com o histórico de reorganizações e com o quadro de nomeações (Tabela 17), verificamos que não se observa nenhuma sobreposição relevante, isto é, os picos e quebras orçamentais mais significativos não coincidem com alterações evidentes, quer nas nomeações, quer nas reorganizações. Pelo contrário, após cortes orçamentais nos primeiros anos de existência, os orçamentos da IGAI estabilizam entre 2003 e 2014, o que também é confirmado por alguma estabilidade nas nomeações, caracterizadas por comissões de serviço completas.

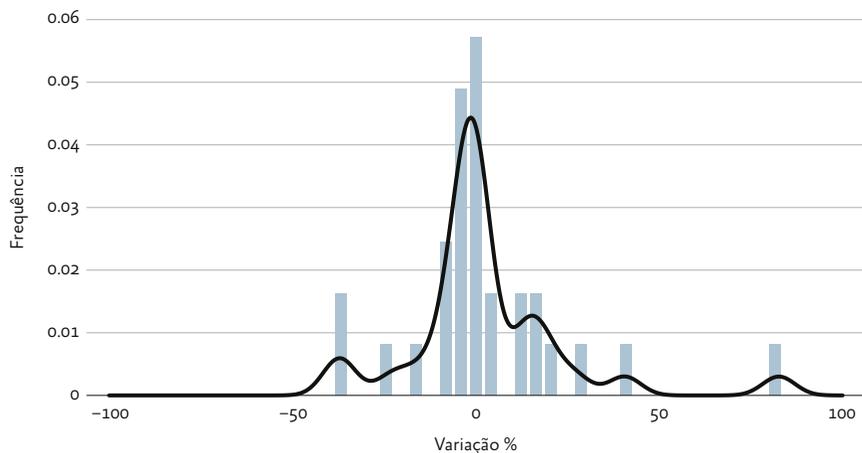
**Figura 67** Variações Anuais no Orçamento da Inspeção-Geral da Administração Interna



A amplitude interquartil apresenta um resultado de 12,98 %. O resultado mostra-nos que 50 % das variações se encontram num intervalo compreendido entre -3,30 % e +9,68 %. Tal como nos casos anteriores, há uma concentração de valores no centro da distribuição das variações orçamentais, com ligeira preponderância de valores positivos. Em comparação com a ASAE e com a IGAMAOT, este intervalo é relativamente mais estreito, o que sugere uma variabilidade menor nas alterações orçamentais. O desvio padrão é de 21,98 e a variância de 483,12. Estes valores indicam um nível moderado de variabilidade ou dispersão dos dados, mais elevado do que o da IGAS e da IGAMAOT, mas bastante mais baixo do que o da ASAE. À luz da teoria do equilíbrio pontuado, os dados confirmam a existência de variações extremas no orçamento da IGAI, mas ainda assim menores do que no caso da ASAE. A assimetria positiva é de 1,37, sugerindo uma concentração

de variações orçamentais positivas, com uma cauda de valores positivos extremos maior do que a da IGAMAOT, mas menor do que as das restantes entidades.

**Figura 68** Histograma das Variações Orçamentais na IGAI



Os valores de curtose e L-curtose são ambos positivos e significativos (4,00 e 0,41, respetivamente). Como nos casos da ASAE e da IGAS, estamos perante uma distribuição leptocúrtica, habitual na investigação de pontuações orçamentais. Os resultados dos testes de normalidade Shapiro-Wilk e Kolmogorov-Smirnov, com um nível de significância de 0,05, apresentam valores-p bastante baixos, confirmando que as mudanças no orçamento da IGAI não seguem uma distribuição normal.

**Tabela 16** Síntese de Medidas Estatísticas das Variações Orçamentais na IGAI

Resumo estatístico	IGAI
<i>n</i>	31
Média	2,67
Mediana	-0,34
Valor mínimo	-37,92
1.º quartil	-3,30
3.º quartil	9,68
Valor máximo	82,62
Amplitude interquartil	12,98
Desvio Padrão	21,98
Variância	483,12
Assimetria	1,37
Curtose	4,00
L-curtose	0,41
Teste Shapiro-Wilk	0,0004192*
Teste Kolmogorov-Smirnov	0,000006401*

\*Nível de significância de 0,05.

### Nomeações

As nomeações para a IGAI apresentam um padrão ligeiramente distinto dos organismos anteriores. A análise dos dados entre 1996 e 2022 revela uma notável estabilidade nas nomeações, com mandatos relativamente longos, sendo que a maioria das nomeações foi feita através de comissões de serviço, registando-se apenas um caso de regime de substituição, conforme indicado na Tabela 17.

No que diz respeito à distribuição por género, é interessante notar que inicialmente os cargos foram ocupados exclusivamente por homens, nomeadamente António Maximiano, António Lima e Mário Vargues Gomes. A partir de 2012, verificou-se uma mudança significativa com a nomeação de mulheres para o cargo, começando com Maria Margarida Blasco Martins Augusto, que serviu vários mandatos, seguida por Anabela Leitão Cabral Ferreira, que assumiu o cargo em 2019, tendo este sido renovado em 2022. Em termos de habilitações académicas, é relevante mencionar que todos os nomeados possuem licenciatura.

Quanto à duração dos mandatos, destaca-se que António Maximiano teve o mandato mais longo, totalizando 3561 dias, somando o período

inicial e a renovação. A maioria dos mandatos regulares teve uma duração aproximada de 1095 dias, equivalente a três anos, sendo que o único período mais curto registado foi durante o regime de substituição, com 536 dias.

O padrão de continuidade demonstrado na tabela evidencia uma clara tendência para a renovação das comissões de serviço, e as transições entre diferentes titulares do cargo parecem ter sido realizadas de forma planeada e ordenada. Esta análise demonstra uma gestão institucional bastante estável, com uma evolução positiva na representação de género ao longo do tempo, mantendo sempre um elevado nível de qualificação dos nomeados.

**Tabela 17** Nomeações para a Inspeção-Geral da Administração Interna

Nome	Sexo	Habilitações	Instituição	Data de publicação	Produção de efeitos	Tempo de nomeação (dias)	Tipo
António Henrique Rodrigues Maximiano	Masculino	Licenciatura	IGAI	11/03/1996	11/03/1996	1079	Comissão de serviço
António Henrique Rodrigues Maximiano	Masculino	Licenciatura	IGAI	24/02/1999	24/02/1999	2482	Renovação da comissão de serviço
António Manuel Clemente Lima	Masculino	Licenciatura	IGAI	30/12/2005	12/12/2005	1095	Comissão de serviço
Mário Manuel Vargues Gomes	Masculino	Licenciatura	IGAI	17/12/2008	12/12/2008	1161	Comissão de serviço
Maria Margarida Blasco Martins Augusto	Feminino	Licenciatura	IGAI	17/02/2012	17/02/2012	559	Comissão de serviço
Maria Margarida Blasco Martins Augusto	Feminino	Licenciatura	IGAI	02/01/2014	30/08/2013	536	Regime de substituição
Maria Margarida Blasco Martins Augusto	Feminino	Licenciatura	IGAI	04/03/2015	18/02/2015	1094	Comissão de serviço
Maria Margarida Blasco Martins Augusto	Feminino	Licenciatura	IGAI	28/02/2018	17/02/2018	512	Renovação da comissão de serviço
Anabela Leitão Cabral Ferreira	Feminino	Licenciatura	IGAI	15/07/2019	15/07/2019	1095	Comissão de serviço
Anabela Leitão Cabral Ferreira	Feminino	Licenciatura	IGAI	22/07/2022	15/07/2022	—	Renovação da comissão de serviço

## 8.4. Padrões de estabilidade e mudança nas inspeções-gerais

Esta secção encontra-se dividida em quatro partes, correspondentes às quatro entidades analisadas nos estudos de caso. Cada parte encontra-se dividida em duas subsecções. Na primeira subsecção, analisaremos os padrões de estabilidade e mudança nas inspeções gerais à luz das hipóteses centrais deste projeto. Note-se que não se trata de um teste de hipóteses em sentido estatístico, mas apenas de uma leitura dos quatro casos tendo por base as hipóteses sobre as relações entre as ferramentas institucionais (reorganizações, orçamentos e nomeações) e a alternância no governo, o grau de conflito, a ideologia e a ocorrência de crises. Na segunda subsecção de cada caso, procederemos a uma análise semelhante, mas utilizando diversos indicadores das variações no *output* das políticas públicas de cada inspeção-geral analisada e as mudanças nas ferramentas institucionais para enquadrar essas variações.

No capítulo 3, procedemos à operacionalização dos conceitos de continuidade e mudança das políticas públicas em função das alterações nas ferramentas institucionais definidas por Huber and Shipan (2002). Após a descrição individualizada da evolução destas ferramentas em cada um dos casos analisados, realizada nas secções anteriores, é chegado o momento de efetuar a análise comparada do modo como estas ferramentas institucionais foram utilizadas para garantir a continuidade ou promover a mudança em cada uma das inspeções-gerais. O objetivo é ilustrar com mais detalhe o modo como as reorganizações, alocações orçamentais e nomeações afetaram os resultados das políticas públicas destas organizações. Tal como sugerido no segundo capítulo, estas ferramentas institucionais constituem os instrumentos através dos quais os governantes optam pela continuidade ou promovem a mudança na forma como implementam as políticas públicas.

### 8.4.1. Autoridade de Segurança Alimentar e Económica (ASAE)

#### *Padrões de estabilidade e mudança na ASAE*

O primeiro caso analisado é o da ASAE. Como se apresenta na Tabela 18, ao longo dos 27 anos de existência desta inspeção-geral, não se verifica, em nenhum ano, uma mudança maximalista caracterizada por alterações nas três ferramentas institucionais analisadas. Em 2005, a Inspeção-Geral das Atividades Económicas (IGAE) foi convertida em Autoridade para a Segurança Alimentar e Económica, tendo sido nomeado um presidente. Porém, aumentos no orçamento superiores a 10 % só ocorrem nos anos seguintes (2007, 2008 e 2009). A reorganização ocorreu num contexto de alternância (mudança de um governo PSD-CDS para um executivo PS liderado por José Sócrates) e de transição de uma coligação maioritária de direita para uma maioria monopartidária de esquerda. Em contraste, os anos 2012 a 2014 foram claramente de contenção. Não só os orçamentos diminuíram mais de 10 % em 2012 e 2014, como houve uma nomeação com um novo perfil em 2013.

Além destes, houve ainda mais 13 anos marcados por mudanças minimalistas. Destes, oito ocorrem em situações de alternância, oito em contexto monopartidário e dez em governos de maioria. Em termos ideológicos, os anos de mudança minimalista foram apenas ligeiramente superiores em governos de direita (7) do que de esquerda (6). Sublinhe-se ainda que três dos anos caracterizados por mudanças minimalistas são os chamados «anos da troika» (2012-2014), durante o governo de coligação PSD-CDS liderado por Pedro Passos Coelho. Por último, tal como seria expectável, é de realçar que a esmagadora maioria dos anos classificados como «estáveis» são anos a meio dos mandatos governamentais e não anos pré ou pós-eleitorais.

**Tabela 18** Padrões de Estabilidade e Mudança na IGAE/ASAE

Ano	Alternância	Forma de governo (monopartidário = 1)	Maioria	Ideologia	Crise Económica	Eventos Europeus	Mudança minimalista	Mudança moderada	Mudança maximalista	Estabilidade
1993	0	1	1	Direita	1	0	1	0	0	0
1994	0	1	1	Direita	0	0	0	0	0	1
1995	0	1	1	Direita	0	0	1	0	0	0
1996	1	1	0	Esquerda	0	0	1	0	0	0
1997	1	1	0	Esquerda	0	0	0	0	0	1
1998	1	1	0	Esquerda	0	1	1	0	0	0
1999	1	1	0	Esquerda	0	1	0	0	0	1
2000	0	1	1	Esquerda	0	1	1	0	0	0
2001	0	1	1	Esquerda	0	0	1	0	0	0
2002	1	0	1	Direita	1	0	0	0	0	1
2003	1	0	1	Direita	1	0	1	0	0	0
2004	0	0	1	Direita	0	0	1	0	0	0
2005	1	1	1	Esquerda	0	0	1	1	0	0
2006	1	1	1	Esquerda	0	0	1	0	0	0
2007	1	1	1	Esquerda	0	0	1	1	0	0
2008	1	1	1	Esquerda	1	0	0	0	0	1
2009	1	1	1	Esquerda	1	0	1	0	0	0
2010	0	1	0	Esquerda	1	0	0	0	0	1
2011	1	0	1	Direita	1	0	0	0	0	1
2012	1	0	1	Direita	1	0	1	0	0	0
2013	1	0	1	Direita	1	0	1	0	0	0
2014	1	0	1	Direita	0	0	1	0	0	0
2015	1	0	1	Direita	0	0	0	0	0	1
2016	0	1	0	Esquerda	0	0	0	0	0	1
2017	0	1	0	Esquerda	0	0	0	0	0	1
2018	0	1	0	Esquerda	0	0	0	0	0	1
2019	0	1	0	Esquerda	1	0	0	0	0	1
2020	0	1	0	Esquerda	1	0	0	0	0	1

*Padrões de estabilidade e mudança na ASAE:  
indicadores de resultados*

O número de operadores ou alvos fiscalizados pela ASAE é um indicador disponibilizado anualmente<sup>77</sup>, relevante para analisar a atividade operacional desenvolvida pela agência. A fiscalização exercida sobre atividades de natureza económica nas áreas alimentar e não alimentar, é central na vida da ASAE.

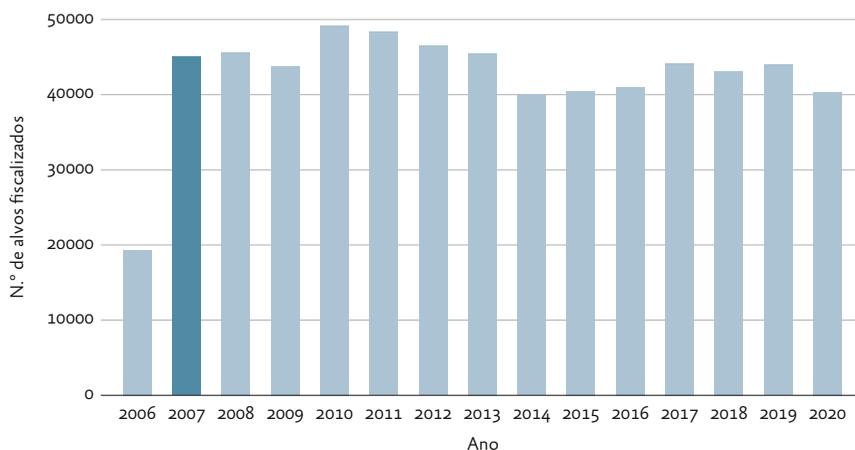
O número de operadores fiscalizados pela ASAE apresenta alguma flutuação ao longo dos 15 anos disponíveis. Como se pode verificar na Figura 69, entre 2006 e 2008, existe um aumento significativo de 133 % no número de operadores inspecionados. Este aumento notório coincide com a governação de esquerda de José Sócrates, e ainda com um aumento orçamental de mais de 130 % entre 2006 e 2007. Entre 2009 e 2010, o número de inspeções continua elevado, embora mais estável. Foi em 2011, numa governação de direita, que se assistiu a uma diminuição no número de operadores/alvos fiscalizados. A redução entre os anos de 2012 e 2014 é consistente com os dois anos de cortes nos orçamentos da ASAE, nos anos de austeridade, durante o Governo PSD/CDS liderado por Pedro Passos Coelho. O contexto político da atividade da agência no ano de 2015 foi objeto de reflexão no relatório de atividades de 2015: «a atividade da ASAE foi desenvolvida num contexto muito específico de que importa realçar a existência de três Governos Constitucionais, precisamente a conclusão do mandato do XIX Governo, a curta duração do XX Governo e, por fim, a criação do atual Governo, precisamente o XXI, o que naturalmente enquadrava a atividade da instituição, principalmente no último trimestre do ano em análise.» (ASAE, 2015, p. 16). Adicionalmente, são realçados os constrangimentos económicos sentidos ao nível orçamental e ainda a «não

aprovação do pedido de crédito especial e a diminuição dos fundos disponíveis, que requereu um esforço adicional para uma gestão mais eficaz e eficiente dos recursos» (ASAE, 2015, p. 11).

Apesar das limitações contextuais, a melhoria da atividade inspetiva mostra-se uma preocupação constante nos instrumentos de gestão da ASAE. Em 2016, numa nova fase de governação, a ASAE adere a medidas do SIMPLEX +, o programa de modernização e simplificação administrativa, nomeadamente, a medida «Segurança Alimentar, acesso eletrónico aos resultados laboratoriais», a medida «Informação ao consumidor + simples» e a medida «Fichas Técnicas de Fiscalização». Neste ano, foi possível observar um aumento de 8 % no número de operadores fiscalizados pela ASAE. Apesar deste aumento, o número de operadores fiscalizados entre 2016 e 2020 permaneceu muito estável, apenas com ligeiras oscilações que não podem ser classificadas como pontuações. Neste intervalo temporal, foi publicado o Regime da Carreira Especial de Inspeção da ASAE. O instrumento legal justifica a criação deste regime especial como um reflexo do reconhecimento do serviço da ASAE e do seu quadro de inspetores, assim como uma forma de valorização desta agência na economia portuguesa e do seu papel «de regulação do exercício das atividades económicas, segurança alimentar e defesa do consumidor» (Preâmbulo, Decreto-Lei n.º 74/2018, de 21 de setembro). Em 2019, o Inspetor-Geral, Pedro Portugal Gaspar, alertava para o trabalho contínuo no sentido de melhoria e sublinhava os desafios «inerentes à modernização e capacitação da instituição, onde se progrediu, mas projetos como a Inteligência Artificial, a Plataforma da Gestão Documental e Sistema de Modernização da Atividade Inspetiva, encontram-se em melhoria e programação, em expansão, mas ainda

não na sua plenitude de execução» (ASAE, 2019, p. 4). Neste ano, a ASAE continua a alargar a sua adesão às medidas SIMPLEX+ na área da fiscalização, nomeadamente com o «Selo ASAE» e a «Fiscalização de uma só vez».

**Figura 69** Número de operadores fiscalizados pela IGAE/ASAE, 2006-2020



Nota: a barra a azul escuro corresponde ao momento de mudança identificado na Tabela 19.

**Tabela 19** Variação do número de alvos fiscalizados pela IGAE/ASAE, 2006-2020

Ano	N.º de alvos fiscalizados	Variação (%)	Ano	N.º de alvos fiscalizados	Variação (%)
2006	19 333	-	2014	40 048	-12 %
2007	45 027	133 %	2015	40 497	1 %
2008	45 624	1 %	2016	41 038	1 %
2009	43 797	-4 %	2017	44 196	8 %
2010	49 239	12 %	2018	43 105	-2 %
2011	48 334	-2 %	2019	44 005	2 %
2012	46 489	-4 %	2020	39 693	-10 %
2013	45 523	-2 %			

Fonte: ASAE «Ações de Fiscalização 2006-2017» e ASAE (2017-2020).

Um outro indicador disponibilizado pela ASAE é o número de processos-crime<sup>78</sup> instaurados pela agência (Figura 70 e Tabela 20). Os processos-crime apresentam uma volatilidade superior ao número de alvos fiscalizados. Os momentos com um número mais elevado de processos-crime ocorrem em 1993, 1994 e 1995, durante o terceiro Governo de Aníbal Cavaco Silva e no início do primeiro Governo de António Guterres. Há dois momentos de variação positiva superior a 100 %: entre 2004 e 2005 (120,2 %), e entre 2006 e 2007 (103 %). Notam-se igualmente quebras nos anos que alternam com estes: -39 % (2005-2006) e -48,5 % (2007-2008). É possível que os valores extremos destes anos sejam mais o produto de erros de registo ou medição do que do resultado de reorientações súbitas e dramáticas nas políticas na ASAE.

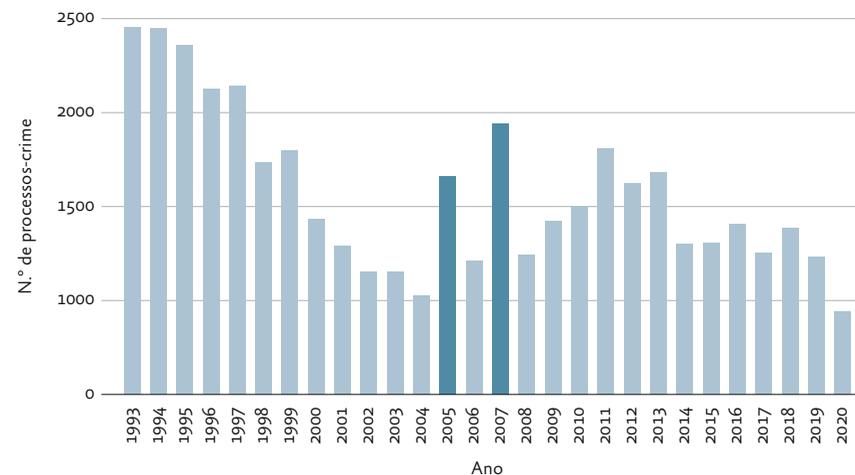
Em contexto de governação de direita, assistimos, a partir do ano de 2011 a uma descida de 14 % nos processos. A maior descida, 32 %, acontece de 2013 para 2014, coincidindo com um período de instabilidade nas nomeações. A saída de António Manuel Marques Nunes em 2013, que pode ser descrito como o líder mais carismático da ASAE, a nomeação em regime de substituição de Francisco António Dias Lopes, por um curto período (205 dias), e a nomeação de Pedro Manuel Portugal Gaspar, em setembro do mesmo ano, poderão ajudar a compreender a redução da atividade neste indicador.

Nos «anos da troika», a governação de direita, encabeçada por Pedro Passos Coelho, conduziu a cortes orçamentais nesta agência. Os reflexos observam-se também ao nível da atividade operacional da ASAE, com uma redução no número de processos-crime instaurados em 2014, sendo que os níveis pré-2013 não voltaram a recuperar desde essa altura. Nestes anos de austeridade, a ASAE afirmava que o contexto económico do país tinha conduzido a agência a «priorizar as áreas de intervenção preventiva da ASAE geradoras de valor para o país, com impacto direto na proteção do desenvolvimento económico das empresas e do sistema de propriedade industrial; assim também, priorizar o combate à economia paralela, ao desenvolvimento ilegal de atividades económicas e ao desvio das regras cujo cumprimento é garantia de uma concorrência leal entre os operadores económicos» (ASAE, 2014, p. 7). O número de processos-crime mantém-se estável em 2015, o ano da maior apreensão de sempre em numerário na história da ASAE com a operação Mala Dourada. A agência considera que a qualidade da sua atividade não foi afetada pelos constrangimentos político-económicos (ASAE, 2015). Verifica-se um ligeiro aumento em 2016 (12,7 %), seguido de uma diminuição no ano seguinte. Apesar disso, a ASAE (2017) considerou que o

número total de operadores económicos inspecionados e fiscalizados é um retrato do alinhamento e planeamento da agência.

Apesar das mudanças de governo, a agência atingiu os 929 processos-crime em 2020. Neste ano, a ASAE sublinhou o seu esforço em manter a capacidade de resposta durante a pandemia da COVID-19, apesar dos «desafios à atividade inspetiva, que desencadearam o aprofundamento de novas formas de abordagem do ato inspetivo» (ASAE, 2020, p. 4). Contudo, foi em 2020 que se verificou o número mais baixo de processo instaurados ao longo destes 28 anos de análise da ASAE.

**Figura 70** Número de Processos-Crime instaurados pela IGAE/ASAE, 1993-2020



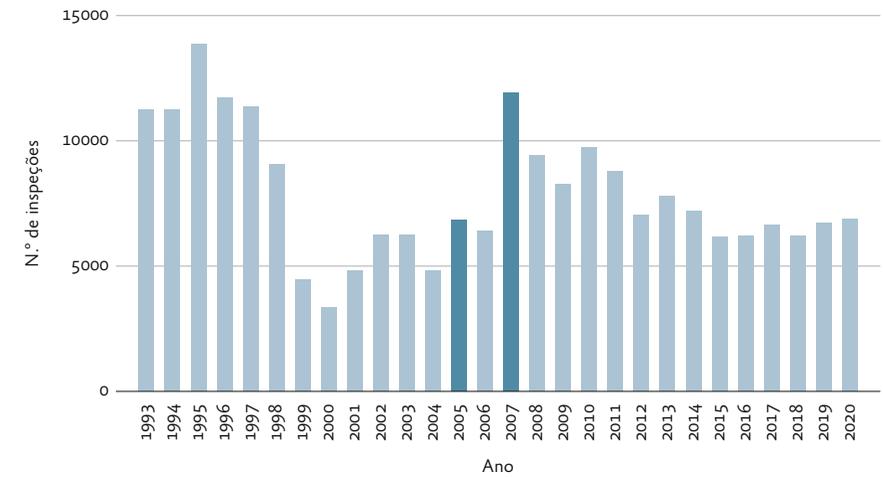
Nota: as barras a azul escuro correspondem aos momentos de mudança identificados na Tabela 20.

**Tabela 20** Variação do número de processos-crime instaurados pela IGAE/ASAE, 1993-2020

Ano	N.º de processos-crime	Variação	Ano	N.º de processos-crime	Variação
1993	2348	—	2007	1729	103,2 %
1994	2341	-0,3 %	2008	891	-48,5 %
1995	2230	-4,7 %	2009	1109	24,5 %
1996	1949	-12,6 %	2010	1205	8,7 %
1997	1970	1,1 %	2011	1570	30,3 %
1998	1483	-24,7 %	2012	1348	-14,1 %
1999	1559	5,1 %	2013	1417	5,1 %
2000	1121	-28,1 %	2014	960	-32,3 %
2001	951	-15,2 %	2015	968	0,8 %
2002	781	-17,9 %	2016	1091	12,7 %
2003	781	0 %	2017	903	-17,2 %
2004	633	-19 %	2018	1060	17,4 %
2005	1394	120,2 %	2019	877	-17,3 %
2006	851	-39 %	2020	529	-39,7 %

Fonte: Pordata, 2024.

**Figura 71** Número de Contraordenações instauradas pela IGAE/ASAE, 1993-2020



Nota: as barras a azul escuro correspondem aos momentos de mudança identificados na Tabela 21.

**Tabela 21** Variação do número de contraordenações pela IGAE/ASAE, 1993-2020

Ano	N.º de contraordenações	Variação	Ano	N.º de contraordenações	Variação
1993	11254	—	2007	11920	86,10 %
1994	11232	-0,20 %	2008	9411	-21,05 %
1995	13869	23,48 %	2009	8278	-12,04 %
1996	11716	-15,52 %	2010	9745	17,72 %
1997	11374	-2,92 %	2011	8793	-9,77
1998	9052	-20,41 %	2012	7048	-19,85
1999	4456	-50,77 %	2013	7798	10,64
2000	3359	-24,62 %	2014	7187	-7,84
2001	4801,5	42,94 %	2015	6170	-14,15
2002	6244	30,04 %	2016	6218	0,78
2003	6256	0,19 %	2017	6647	6,90
2004	4831	-22,78 %	2018	6195	-6,80
2005	6855	41,90 %	2019	6739	8,78
2006	6405	-6,56 %	2020	6888	2,21

Fonte: Pordata, 2024.

O número de contraordenações<sup>79</sup> instauradas pela ASAE segue um padrão semelhante ao dos processos-crime (Figura 71 e Tabela 21). Uma maior volatilidade é evidente entre 2004 e 2008. A partir de 2011, com o início da crise financeira e a intervenção da troika, assistimos a uma redução gradual do número de contraordenações, que começam por rondar as 9000 por ano entre 2008 e 2011, estabilizando abaixo das 7000 por ano após 2015. Pelo menos duas interpretações são possíveis para estes valores. Por um lado, é possível que a visibilidade adquirida pela ASAE a partir de meados dos anos 2000 tenha levado a uma maior

conformidade por parte dos agentes económicos com a regulação da segurança económica e alimentar. Por outro lado, não é de excluir a redução do rigor e severidade no controlo regulatório, indiciando uma escolha explícita de menor intervenção por parte do Estado na regulação das atividades económicas e alimentares. Contextualmente, destacam-se três momentos nesta área de atuação da ASAE. Em 2015, foi elaborado um projeto de diploma com o objetivo de criar um Regime Geral das Contraordenações Económicas (que só veio a ser publicado em 2021). Em 2017, a ASAE alargou a sua adesão às medidas do SIMPLEX+, com a medida Informação Contraordenacional Económica + Acessível. Por fim, também em 2017, a agência criou secções com competências exclusivas, nomeadamente as Secções de Investigação Criminal e a Secção de Contraordenacionais nos serviços desconcentrados da agência, para uma gestão mais célere e rigorosa dos processos de contraordenação (ASAE, 2017).

#### 8.4.2. Inspeção Geral das Atividades em Saúde (IGAS)

##### *Padrões de estabilidade e mudança na IGAS*

Como se apresenta na Tabela 22, de todos os casos analisados neste capítulo, a Inspeção-Geral de Atividades em Saúde (IGAS) é a mais estável. Nenhum ano foi classificado como sendo de mudança maximalista e apenas um foi caracterizado por uma mudança moderada. Em 2013, ocorreu a nomeação de José António Martins Coelho, primeiro em regime de substituição e, mais tarde, ainda durante o mesmo ano, em comissão de serviço. Este ano foi também caracterizado por uma mudança orçamental positiva superior a 10 %. De resto, os anos classificados como estabilidade e mudança minimalista alternaram ao longo da série, desde 1977. Porém, ao contrário da ASAE, os anos de estabilidade

nem sempre ocorreram a meio do mandato, o que pode significar que, dada a elevada sensibilidade da área da Saúde e uma maior dimensão técnica dos processos associados à IGAS, os novos executivos evitam efetuar mudanças logo após a tomada de posse. Os anos de 1980, 1987, 1996, 2005, 2011 e 2016 foram todos de início de funções de novos governos e todos eles caracterizados por estabilidade na IGAS.

**Tabela 22** Padrões de Estabilidade e Mudança na IGAS

Ano	Alternância	Forma de governo (monopartidário=1)	Maioria	Ideologia	Crise Económica	Evento Europeu	Mudança minimalista	Mudança moderada	Mudança maximalista	Estabilidade
1977	0	1	0	Esquerda	1	0	1	0	0	0
1978	0	0	1	Esquerda	1	0	0	0	0	1
1979	0	.	.	Esquerda	0	0	0	0	0	1
1980	1	0	1	Direita	0	0	0	0	0	1
1981	0	0	1	Direita	0	0	1	0	0	0
1982	0	0	1	Direita	0	0	1	0	0	0
1983	0	0	1	Esquerda	1	0	1	0	0	0
1984	0	0	1	Esquerda	1	0	0	0	0	1
1985	0	0	1	Esquerda	0	1	0	0	0	1
1986	0	1	0	Direita	0	1	1	0	0	0
1987	0	1	1	Direita	0	1	0	0	0	1
1988	0	1	1	Direita	0	0	1	0	0	0
1989	0	1	1	Direita	0	0	0	0	0	1
1990	0	1	1	Direita	0	0	0	0	0	1
1991	0	1	1	Direita	0	0	1	0	0	0
1992	0	1	1	Direita	1	0	0	0	0	1
1993	0	1	1	Direita	1	0	0	0	0	1
1994	0	1	1	Direita	0	0	0	0	0	1
1995	0	1	1	Direita	0	0	0	0	0	1

Ano	Alternância	Forma de governo (monopartidário = 1)	Maioria	Ideologia	Crise Económica	Evento Europeu	Mudança minimalista	Mudança moderada	Mudança maximalista	Estabilidade
1996	1	1	0	Esquerda	0	0	0	0	0	1
1997	1	1	0	Esquerda	0	0	0	0	0	1
1998	1	1	0	Esquerda	0	1	0	0	0	1
1999	1	1	0	Esquerda	0	1	0	0	0	1
2000	0	1	1	Esquerda	0	1	0	0	0	1
2001	0	1	1	Esquerda	0	0	1	0	0	0
2002	1	0	1	Direita	1	0	1	0	0	0
2003	1	0	1	Direita	1	0	0	0	0	1
2004	0	0	1	Direita	0	0	0	0	0	1
2005	1	1	1	Esquerda	0	0	0	0	0	1
2006	1	1	1	Esquerda	0	0	1	0	0	0
2007	1	1	1	Esquerda	0	0	0	0	0	1
2008	1	1	1	Esquerda	1	0	1	0	0	0
2009	1	1	1	Esquerda	1	0	1	0	0	0
2010	0	1	0	Esquerda	1	0	1	0	0	0
2011	1	0	1	Direita	1	0	0	0	0	1
2012	1	0	1	Direita	1	0	1	0	0	0
2013	1	0	1	Direita	1	0	1	1	0	0
2014	1	0	1	Direita	0	0	1	0	0	0
2015	1	0	1	Direita	0	0	1	0	0	0
2016	0	1	0	Esquerda	0	0	0	0	0	1
2017	0	1	0	Esquerda	0	0	1	0	0	0
2018	0	1	0	Esquerda	0	0	1	0	0	0
2019	0	1	0	Esquerda	1	0	0	0	0	1
2020	0	1	0	Esquerda	1	0	1	0	0	0

*Padrões de estabilidade e mudança na IGAS:  
indicadores de resultados*

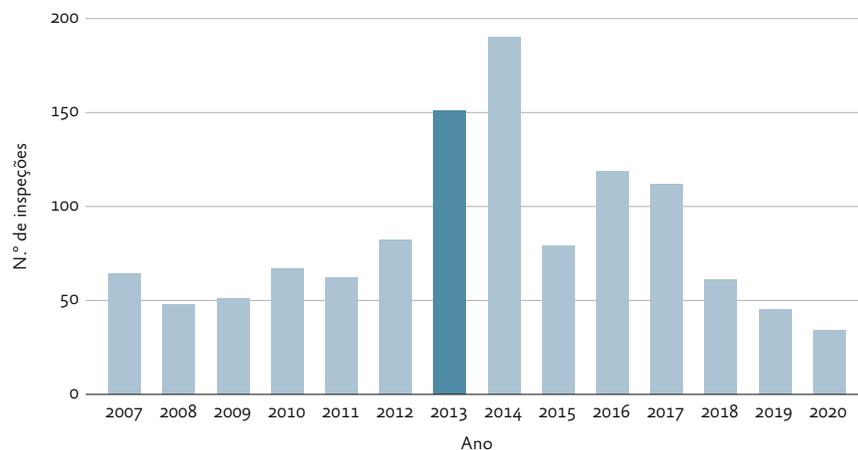
Os indicadores de resultados da IGAS analisados correspondem a dois tipos de processos, nomeadamente os processos de inspeção e os processos de auditoria<sup>80</sup>. No primeiro ano para o qual os indicadores estão disponíveis, foi publicada uma nova lei orgânica que alargou as competências da IGAS às entidades privadas de saúde (Decreto-lei 275/2007, de 30 de julho). Isto implicou uma adaptação ao novo quadro jurídico (IGAS, 2007). Em 2008, os processos de auditoria mantiveram-se estáveis, mas os processos de inspeção diminuíram em 25 %. Nesse ano, a IGAS sublinhou o número reduzido de inspetores, considerando o alargamento das suas competências em 2007 (IGAS, 2008). Adicionalmente, a agência traçou como fatores de influência na sua atividade a difusão dos temas da saúde, o aumento da cultura de controlo na Administração Pública, as reformas implementadas na Administração Pública, que contaram com a participação da IGAS (acerca da política de hetero-avaliação do Sistema de Controlo Interno), e as reformas levadas a cabo na área da saúde, nomeadamente no Sistema Nacional de Saúde, com a extinção das Sub-Regiões de Saúde, a criação dos Agrupamentos de Centros de Saúde, as reorganizações de centros hospitalares e hospitais, a tarefa de converter hospitais em entidades públicas empresariais, entre outras reformas, que afetaram a atividade desenvolvida pela IGAS.

Em 2009, a IGAS realçou que foi privilegiada uma atividade preventiva em termos de fiscalizações e auditorias (IGAS, 2009), favorecendo-se «a realização de intervenções de carácter transversal, permitindo abranger, com tais intervenções, todos os estabelecimentos do SNS» (p. 117). Este ano revela variações positivas nos dois indicadores em análise. No ano seguinte, a IGAS acrescentou como fator influenciador da sua

atividade o combate à fraude e corrupção. Neste ano, a IGAS alertava já para a conjuntura económica que, segundo a agência, influenciou «de forma decisiva a atividade desenvolvida pela IGAS em 2010, implicando um reforço da sensibilização dos serviços e organismos para a necessidade da racionalização dos custos, num esforço prioritário de contenção da despesa» (IGAS, 2010, p. 9). Apesar deste contexto de racionalização, um despacho da tutela intitulado «10 medidas para uma gestão mais eficiente» entregou à IGAS a tarefa de intensificar as auditorias sobre a despesa com medicamentos no contexto hospitalar. Esta atuação da IGAS pretendia verificar se a despesa orçamental sobre farmácia hospitalar crescia apenas 2,8 %. Curiosamente, nesse ano verificou-se um aumento de 31,4 % nos processos de inspeção, mas uma descida de 2,5 % nos processos de auditoria.

No ano de 2011, a IGAS refletiu sobre a conjuntura e as implicações do Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica (MoU). Nesse ano, a sua atuação diminuiu, com -7,5 % de processos de inspeção e -12,8 % de processos de auditoria. Além dos constrangimentos económicos vividos em 2012, a IGAS voltou a sofrer uma alteração de ordenamento jurídico no contexto do PREMAC, com a publicação de uma nova lei orgânica (Decreto-Lei n.º 33/2012, de 13 de fevereiro), que aumentou as competências da IGAS na esfera das auditorias. No ano a seguir à publicação do novo enquadramento legal, verificou-se um aumento de 108,3 % nos processos de auditoria. Os processos de inspeção também aumentaram 84,1 %. A IGAS justifica, ainda, a atividade de 2013 com o reforço dos lugares de trabalho da agência, e com o «aumento do nível de exigência externo sobre o desenvolvimento estratégico e organizacional, [que] constituíram um importante fator de pressão, na medida em que exigiram uma resposta célere e adequada» (IGAS, 2013, p. 7).

**Figura 72** Variação do número de processos de inspeção realizados pela IGAS, 2007-2020



Nota: a barra a azul escuro corresponde ao momento de mudança assinalado na Tabela 23.

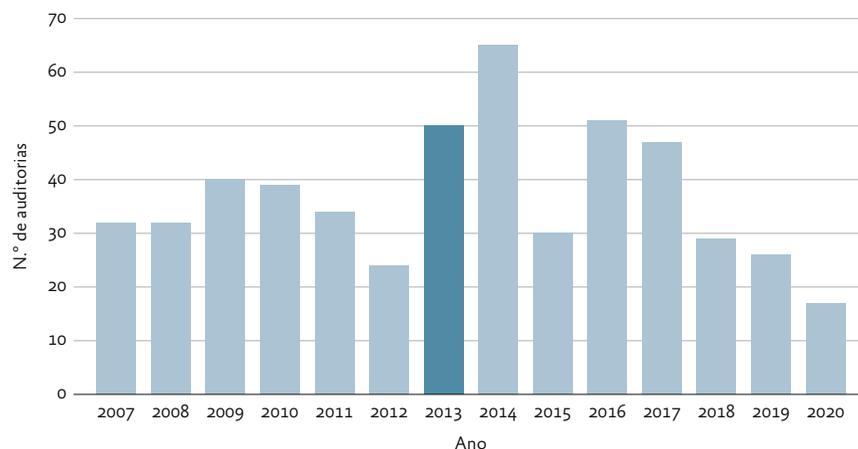
**Tabela 23** Número de processos de inspeção realizados pela IGAS, 2007-2020

Ano	Processos de inspeção	Varição (%)	Ano	Processos de inspeção	Varição (%)
2007	64	—	2014	190	25,8 %
2008	48	-25 %	2015	79	-58,4 %
2009	51	6,3 %	2016	119	50,6 %
2010	67	31,4 %	2017	112	-5,9 %
2011	62	-7,5 %	2018	61	-45,5 %
2012	82	32,3 %	2019	45	-26,2 %
2013	151	84,1 %	2020	34	-24,4 %

Fonte: Relatórios de Atividades da IGAS (2007-2020).

Ao contrário do que sucede com a ASAE, os valores dos processos de inspeção (Tabela 23 e Figura 72) e de auditoria (Tabela 24 e Figura 73) apresentam padrões bastante menos claros. Em ambos os casos, os valores mais elevados são alcançados em 2013 e 2014, coincidindo com um período de maior instabilidade na liderança desta inspeção-geral. Num período de aproximadamente dois anos, entre fevereiro de 2013 e março de 2015, são nomeados sucessivamente José António Martins Coelho, primeiro em regime de substituição (103 dias) e depois em comissão de serviço (406 dias), e Maria Edite Correia, duas vezes em regime de substituição (156 e 105 dias, respetivamente). Não deixa de ser contraintuitivo que ao período de maior instabilidade corresponda também o período de atividade mais intensivo, mas a verdade é que 2013 foi marcado por um novo enquadramento legal e por um importante aumento de 21 % no orçamento da IGAS, após cortes assinaláveis nos dois anos anteriores (diminuição de 9 % em 2011 e de 17 % em 2012). Em contraste, após 2017, o número de processos de inspeção e de auditoria diminuem de forma significativa, indiciando uma menor atividade de regulação no sector, que corresponde também a um corte orçamental de 13 % em 2018. Um possível fator justificativo é apresentado nos relatórios de atividades, já que, em 2015, um dos focos da IGAS foi a redução de pendências (IGAS, 2015). Entre 2016 e 2019, a preocupação com a redução de pendência processual da área inspetiva mantém-se, mas sem reduzir o ritmo da atividade inspetiva e de auditoria, procurando-se aumentar o número de entidades visadas. Segundo a Inspetora-Geral, Leonor Furtado, a atividade da IGAS desde 2015 tem sido pautada pela «continuidade da ação de modernização da gestão e pela padronização de procedimentos» (IGAS, 2018, p. 5), sublinhando igualmente a importância de reforçar indicadores de resultados que monitorizem as atividades da IGAS.

**Figura 73** Variação do número de processos de auditoria realizados pela IGAS, 2007-2020



Nota: a barra a azul escuro corresponde ao momento de mudança assinalado na Tabela 24.

**Tabela 24** Número de processos de auditoria realizados pela IGAS, 2007-2020

Ano	Processos de auditoria	Variação (%)	Ano	Processos de auditoria	Variação (%)
2007	32	—	2014	65	30 %
2008	32	0 %	2015	30	-53,8 %
2009	40	25 %	2016	51	70 %
2010	39	-2,5 %	2017	47	-7,8 %
2011	34	-12,8 %	2018	29	-38,3 %
2012	24	-29,4 %	2019	26	-10,3 %
2013	50	108,3 %	2020	17	-34,6 %

Fonte: Relatórios de Atividades da IGAS (2007-2020).

Sem dados mais detalhados é difícil tirar conclusões definitivas, mas parece evidente que, enquanto na IGAE/ASAE a variação nos resultados é fortemente influenciada pela política de nomeações, as atividades da IGAS parecem sobretudo sensíveis aos aumentos e cortes orçamentais, que se refletem de forma mais visível nos resultados alcançados ao nível do *core business* da atividade inspetiva.

### 8.4.3. Inspeção-Geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território (IGAMAOT)

#### *Padrões de estabilidade e mudança na IGAMAOT*

A Comissão Instaladora da Inspeção-Geral do Ambiente foi estabelecida em 1997, tendo a Inspeção-Geral entrado em funcionamento efetivo em 2000. Apesar de ter uma história mais curta do que as suas congéneres, a IGAMAOT teve uma existência mais atribulada. Foi alvo de fusão por duas vezes, primeiro com a Inspeção-Geral do Ordenamento do Território (2005) e, posteriormente, com a Inspeção-Geral de Agricultura e Pescas (2012). O seu orçamento passou por variações positivas superiores a 10 % em quatro ocasiões e negativas superiores a 10 % em 2013. Além disso, ocorreram diversas nomeações com mudança de perfil do nomeado (2002, 2005, 2012 e 2019). Apesar de tudo, estas modificações só ocorreram no mesmo ano e em simultâneo por duas vezes (2005 e 2012). Em 2005, a variação orçamental foi de +10,45 %, ao passo que em 2012 ocorreu uma quebra de -16,79 %. A Tabela 25 apresenta estes padrões de estabilidade e mudança.

**Tabela 25** Padrões de Estabilidade e Mudança na IGAMAOT

Ano	Alternância	Forma de governo (monopartidário = 1)	Maioria	Ideologia	Crise Económica	Evento Europeu	Mudança minimalista	Mudança moderada	Mudança maximalista	Estabilidade
2001	0	1	1	Esquerda	0	0	0	0	0	1
2002	1	0	1	Direita	1	0	1	0	0	0
2003	1	0	1	Direita	1	0	0	0	0	1
2004	0	0	1	Direita	0	0	1	0	0	0
2005	1	1	1	Esquerda	0	0	1	1	1	0
2006	1	1	1	Esquerda	0	0	1	0	0	0
2007	1	1	1	Esquerda	0	0	0	0	0	1
2008	1	1	1	Esquerda	1	0	1	0	0	0
2009	1	1	1	Esquerda	1	0	1	0	0	0
2010	0	1	0	Esquerda	1	0	1	0	0	0
2011	1	0	1	Direita	1	0	0	0	0	1
2012	1	0	1	Direita	1	0	1	1	1	0
2013	1	0	1	Direita	1	0	1	0	0	0
2014	1	0	1	Direita	0	0	1	0	0	0
2015	1	0	1	Direita	0	0	1	0	0	0
2016	0	1	0	Esquerda	0	0	0	0	0	1
2017	0	1	0	Esquerda	0	0	0	0	0	1
2018	0	1	0	Esquerda	0	0	0	0	0	1
2019	0	1	0	Esquerda	1	0	1	0	0	0
2020	0	1	0	Esquerda	1	0	0	0	0	1

*Padrões de estabilidade e mudança na IGAMAOT:  
indicadores de resultados*

A IGAMAOT apresenta o número de processos de inspeção ambiental<sup>81</sup> nos seus relatórios de atividades anuais (ver Figura 74 e Tabela 26). Estes processos de inspeção são realizados em organizações públicas e privadas, nas áreas sob sua tutela, com o objetivo de determinar e impor medidas consideradas relevantes para a salvaguarda dos cidadãos nos sectores da agricultura, pescas, ambiente e ordenamento do território.

A atividade da IGAMAOT entre 1999 e 2020 apresenta flutuações significativas. É de notar a diminuição das inspeções entre 2000 e 2002, com reduções de 15 % e 23 %, respetivamente. Sublinhe-se que, em 2002, tomou posse um governo de direita, liderado por Durão Barroso, depois de um governo de esquerda, liderado por António Guterres. É de notar que foi também em 2002 que ocorreu a nomeação de Filipe Alberto da Boa Baptista, tendo assim a agência uma nova liderança. Entre 2002 e 2005, houve um aumento considerável na atividade inspetiva, durante o período em que a IGA foi liderada por este inspetor-geral, com aumentos no número de processos de inspeção ambiental realizados em anos consecutivos de 35 %, 46 % e 39 %, respetivamente. Foi também em 2005 que se verificou uma variação orçamental importante de +10,45 %. Em 2005, a IGA passa a designar-se IGAOT (Decreto-Lei nº 53/2005, de 25 de fevereiro), adicionando às suas competências de inspeção ambiental, a inspeção do ordenamento do território. No ano seguinte, a IGAOT defendia que era fundamental apostar em indicadores de atividade e indicadores de resultados, de forma a medir o desempenho da agência. Adicionalmente, sublinhava que as atividades de inspeção ambiental eram o *core business* da inspeção, mas deveriam ser estabilizadas. Neste contexto, a IGAOT adotou um novo modelo para as inspeções, que valorizava a sua

minuciosidade e profundidade ao invés da quantidade de atos inspetivos (IGAOT, 2006). De modo consistente com este propósito, entre 2007 e 2013, o número de processos de inspeção levantados diminuiu todos os anos, à exceção do ano de 2009, tendo regressado a valores pré-2002. Tal como se verificou nos casos anteriores, na governação de Pedro Passos Coelho, durante os anos de austeridade, também na IGAMAOT se verificaram diminuições de atividade entre 2011 e 2015. Em 2011, o Inspetor-Geral António Sequeira Ribeiro demonstrava o seu descontentamento com o contexto da época:

Planos que são unilateral e reincidentemente desrespeitados por quem detêm o poder de impor. Orçamentos diminuídos, sujeitos a cativações brutais, com alterações e contra-alterações das regras durante o ano económico, impossibilitando qualquer planeamento e colocando em causa o bom nome das pessoas que lideram e dos organismos por eles liderados, sem que se tenha a virtude de assumir responsabilidades ou de pelo menos fazer mea culpa pelos erros cometidos e aos outros impostos, são hoje constantes.

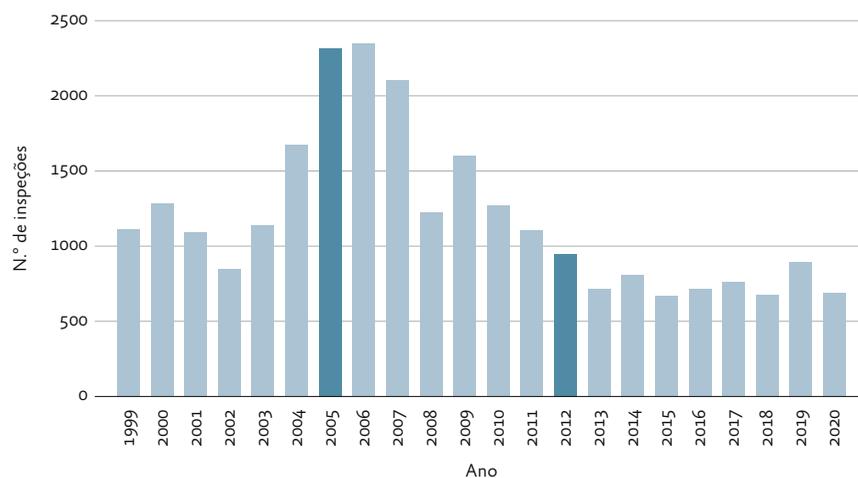
IGAOT, 2011

O orçamento da agência sofreu uma redução substancial no ano de 2012. É no primeiro ano da liderança de António Costa que se assiste a um aumento de 7 % nos processos de inspeção ambiental realizados pela IGA, com uma subida também relevante em 2019 (33 %).

A presente análise sugere um papel muito relevante de um nomeado específico, no período 2002-2005, capaz de alterar de forma significativa o número de processos instaurados. O efeito deste período permanece durante algum tempo, para eventualmente desaparecer, com a redução no número de processos influenciada pelo período da troika e, de acordo com os responsáveis, pela opção por uma maior profundidade e qualidade

dos processos inspetivos em lugar da sua quantidade. No ano de 2012, ocorre uma nova reorganização e a IGAOT dá lugar à IGAMAOT, com competências no âmbito da agricultura e do mar a serem adicionadas às áreas de intervenção da agência. O contexto económico do país e as restrições orçamentais são fatores apontados para a limitação das ações da IGAMAOT (IGAMAOT, 2012). Em 2014, foi criada uma nova equipa multidisciplinar de «Planeamento, Estudos e Monitorização da Atividade Inspetiva do Ambiente e do Ordenamento do Território» (IGAMAOT, 2014) para apoiar os processos de inspeção. Em 2015, a agência adotou um novo modelo para os seus relatórios de inspeção. Esta alteração possibilitou uma apresentação mais satisfatória dos resultados das atividades de inspeção na área ambiental (IGAMAOT, 2015).

**Figura 74** Número de processos de inspeção ambiental realizados pela IGA, 1999-2020



Nota: as barras a azul escuro correspondem aos momentos de mudança assinalados na Tabela 26.

**Tabela 26** Variação do número de processos de inspeção ambiental realizados pela IGA, 1999-2020

Ano	Processos de inspeção ambiental	Variação (%)	Ano	Processos de inspeção ambiental	Variação (%)
1999	1114	—	2010	1268	-21 %
2000	1282	15 %	2011	1107	-13 %
2001	1093	-15 %	2012	946	-15 %
2002	846	-23 %	2013	716	-24 %
2003	1142	35 %	2014	809	13 %
2004	1672	46 %	2015	669	-17 %
2005	2316	39 %	2016	718	7 %
2006	2346	1 %	2017	760	6 %
2007	2103	-10 %	2018	675	-11 %
2008	1223	-42 %	2019	896	33 %
2009	1604	31 %	2020	690	-23 %

Fonte: Relatórios de Atividades da IGAOT (2005, 2006 e 2009), Relatórios de Atividades da IGAMAOT (2011-2020).

Um outro indicador da atividade desenvolvida pela IGAMAOT é o número de contraordenações instauradas pela agência (ver Tabela 27 e Figura 75). Numa primeira fase, durante o período de atividade da comissão instaladora (até 2000) e até à conversão da IGA em Inspeção-Geral do Ambiente e do Ordenamento do Território, esta organização apresentou um nível de contraordenações muito baixo. Este valor começou a subir durante o governo de Durão Barroso (em 2003), atingindo os valores mais elevados durante os governos de José Sócrates. A partir de 2011, verifica-se uma diminuição substancial no volume de contraordenações, que só volta a recuperar para valores de 2009-2010 em 2019. Quando cruzados com as nomeações para esta entidade, estes dados revelam padrões interessantes. O primeiro impulso nas

contraordenações é dado após a nomeação de Filipe Alberto da Boa Baptista (2002-2005), sendo fortemente reforçado com a nomeação de João Sequeira Ribeiro (2005-2012). A partir da substituição deste último, em março de 2012, o volume de contraordenações cai abruptamente, regressando aos valores anteriores apenas em 2019, já durante o consulado de José Manuel Brito e Silva. A IGAMAOT considera que 2016 e 2017 foram anos de estabilidade, com apenas algumas turbulências ao nível dos recursos humanos. A IGAMAOT sublinha que o direito do ambiente é recente, o que torna esta área desafiante para os juristas. A agência considera que as mudanças neste novo direito criam, por vezes, incertezas, que também são vistas como oportunidades de crescimento (IGAMAOT, 2016, 2017).

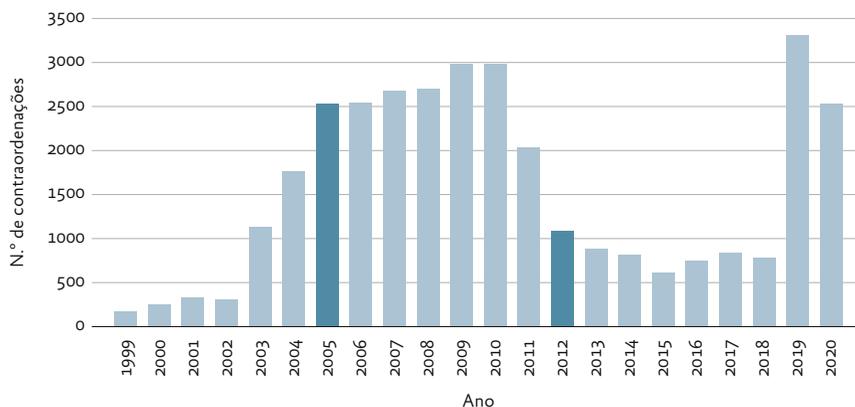
Mais do que em qualquer outra entidade analisada, na IGAMAOT, as nomeações parecem produzir impactos assinaláveis ao nível da atividade inspetiva, produzindo efeitos evidentes, quer de aumento, quer de diminuição no grau de rigidez com que as políticas de regulação são implementadas nestes sectores de atividade.

Contextualmente, uma última nota em relação à instabilidade e incerteza por parte do poder executivo sempre presentes na direção desta agência. Em 2013, com a reorganização do XIX Governo Constitucional, a IGAMAOT, integrada no novo Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia, vê a sua tutela e superintendência partilhada pelo Ministro do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia e pela Ministra da Agricultura e do Mar (IGAMAOT, 2013) até 2014. Em 2015 e 2016, a tutela é exercida pelo Ministro do Ambiente, pelo Ministro da Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural e pela Ministra do Mar (IGAMAOT, 2015, 2016). Em 2017, é ainda adicionado o Ministro da Administração

Interna (IGAMAOT, 2017). Em 2018 e 2019, a tutela é exercida pelo Ministro da Administração Interna, pelo Ministro do Ambiente e Transição Energética, pelo Ministro da Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural, e pela Ministra do Mar (IGAMAOT, 2018, 2019). Em 2020, a IGAMAOT passa a estar integrada no Ministério do Ambiente e Ação Climática e é tutelada conjuntamente pela Ministra da Modernização do Estado e da Administração Pública, pelo Ministro do Ambiente e da Ação Climática, pela Ministra da Agricultura e pelo Ministro do Mar (IGAMAOT, 2020). Em contraste, a título de exemplo, a sua congénere IGAI é tutelada apenas pelo membro do Governo encarregado da pasta ministerial da administração interna (Decreto-Lei n.º 22/2021, de 15 de março).

Considerando que estamos perante várias áreas de interesse público e diversas áreas de intervenção, o envolvimento de tantos atores políticos pode conduzir a uma complexidade elevada na atuação da agência. As múltiplas áreas da IGAMAOT conduzem a uma natural fragmentação que exige uma coordenação eficaz entre as diferentes pastas ministeriais envolvidas. Naturalmente, cada área ministerial abraça as suas prioridades e objetivos específicos, o que pode conduzir a conflitos de interesses, desafios na tomada de decisões e, consequentemente, impactos negativos no desempenho da agência. Deste modo, a ausência de continuidade das políticas públicas neste domínio pode ser mais um produto da instabilidade introduzida pelas múltiplas tutelas do que da reorientação intencional por parte de um só principal.

**Figura 75** Número de Contraordenações instauradas pela IGA, 1999-2020



Nota: as barras a azul escuro correspondem aos momentos de mudança assinalados na Tabela 27.

**Tabela 27** Variação do número de contraordenações pela IGA, 1999-2020

Ano	N.º de contra-ordenações	Variação (%)	Ano	N.º de contra-ordenações	Variação (%)
1999	170	—	2010	2988	0,1 %
2000	249	46,5 %	2011	2039	-31,8 %
2001	328	31,7 %	2012	1090	-46,5 %
2002	305	-7,0 %	2013	887	-18,6 %
2003	1134	271,8 %	2014	819	-7,7 %
2004	1767	55,8 %	2015	615	-24,9 %
2005	2531	43,2 %	2016	748	21,6 %
2006	2550	0,8 %	2017	842	12,6 %
2007	2685	5,3 %	2018	784	-6,9 %
2008	2704	0,7 %	2019	3309	322,1 %
2009	2985	10,4 %	2020	2536	-23,4 %

Fonte: Relatórios de Atividades da IGAOT (2005, 2006 e 2009), Relatórios de Atividades da IGAMAOT (2011-2020).

## 8.4.4. Inspeção Geral da Administração Interna (IGAI)

### *Padrões de estabilidade e mudança na IGAI*

Os padrões de estabilidade e mudança na IGAI assemelham-se aos da IGAS, como se constata na Tabela 28, com muitos anos caracterizados por estabilidade, sendo relativamente raros os casos de mudanças orçamentais significativas (1999, 2002 e 2014). Em 1999, a variação orçamental foi de +10 %, ao passo que em 2002 e 2014 assumiu valores negativos, inferiores a -10 % — em ambos os anos em governos de coligação liderados pelo PSD/CDS, que sucederam governos de PS acusados de défice excessivo. Tal como nos casos examinados anteriormente, também na IGAI os anos da troika são caracterizados por maior número e diversidade de mudanças, embora estas se limitem a variações orçamentais (-15,89 % em 2014) e a uma nomeação com um perfil marcadamente distinto. É preciso recuar ao período 1999-2002 para encontrar alguma instabilidade da mesma natureza. Em contraste com dois dos três casos anteriores, a IGAI não sofreu qualquer tipo de reorganização desde que voltou a ser criada em 1997. Por último, é de realçar o facto de os anos em que ocorreram mudanças mais significativas serem todos de governos classificados como de alternância, isto é, que marcaram a substituição de um governo por outro de ideologia distinta.

**Tabela 28** Padrões de Estabilidade e Mudança na IGAI

Ano	Alternância	Forma de governo (monopartidário = 1)	Maioria	Ideologia	Crise Económica	Evento Europeu	Mudança minimalista	Mudança moderada	Mudança maximalista	Estabilidade
1981	0	0	1	Direita	0	0	1	0	0	0
1982	0	0	1	Direita	0	0	1	0	0	0
1983	0	0	1	Esquerda	1	0	1	0	0	0
1984	0	0	1	Esquerda	1	0	1	0	0	0
1985	0	0	1	Esquerda	0	1	1	1	0	0
1986	0	1	0	Direita	0	1	0	0	0	1
1987	0	1	1	Direita	0	1	Extinta	Extinta	Extinta	Extinta
1988	0	1	1	Direita	0	0	Extinta	Extinta	Extinta	Extinta
1989	0	1	1	Direita	0	0	Extinta	Extinta	Extinta	Extinta
1990	0	1	1	Direita	0	0	Extinta	Extinta	Extinta	Extinta
1991	0	1	1	Direita	0	0	Extinta	Extinta	Extinta	Extinta
1992	0	1	1	Direita	1	0	Extinta	Extinta	Extinta	Extinta
1993	0	1	1	Direita	1	0	Extinta	Extinta	Extinta	Extinta
1994	0	1	1	Direita	0	0	Extinta	Extinta	Extinta	Extinta
1995	0	1	1	Direita	0	0	Extinta	Extinta	Extinta	Extinta
1996	1	1	0	Esquerda	0	0	Extinta	Extinta	Extinta	Extinta
1997	1	1	0	Esquerda	0	0	1	0	0	0
1998	1	1	0	Esquerda	0	1	1	0	0	0
1999	1	1	0	Esquerda	0	1	1	1	0	0
2000	0	1	1	Esquerda	0	1	1	0	0	0
2001	0	1	1	Esquerda	0	0	0	0	0	1
2002	1	0	1	Direita	1	0	1	1	0	0
2003	1	0	1	Direita	1	0	0	0	0	1
2004	0	0	1	Direita	0	0	0	0	0	1
2005	1	1	1	Esquerda	0	0	0	0	0	1
2006	1	1	1	Esquerda	0	0	0	0	0	1
2007	1	1	1	Esquerda	0	0	0	0	0	1

Ano	Alternância	Forma de governo (monopartidário = 1)	Maioria	Ideologia	Crise Económica	Evento Europeu	Mudança minimalista	Mudança moderada	Mudança maximalista	Estabilidade
2008	1	1	1	Esquerda	1	0	1	0	0	0
2009	1	1	1	Esquerda	1	0	1	0	0	0
2010	0	1	0	Esquerda	1	0	0	0	0	1
2011	1	0	1	Direita	1	0	0	0	0	1
2012	1	0	1	Direita	1	0	1	0	0	0
2013	1	0	1	Direita	1	0	0	0	0	1
2014	1	0	1	Direita	0	0	1	1	0	0
2015	1	0	1	Direita	0	0	1	0	0	0
2016	0	1	0	Esquerda	0	0	1	0	0	0
2017	0	1	0	Esquerda	0	0	0	0	0	1
2018	0	1	0	Esquerda	0	0	1	0	0	0
2019	0	1	0	Esquerda	1	0	1	0	0	0
2020	0	1	0	Esquerda	1	0	0	0	0	1

*Padrões de estabilidade e mudança na IGAI:  
indicadores de resultados*

A IGAI realiza anualmente ações de inspeção sem aviso prévio<sup>82</sup> a postos da Guarda Nacional Republicana (GNR) e a esquadras da Polícia de Segurança Pública (PSP). A atividade da IGAI em 1996 foi limitada, pois encontrava-se em fase de instalação do serviço (IGAI, 1996). A ação inspetiva só começou efetivamente em 1997. Entre 1997 e 1998, teve lugar uma das suas ações de inspeção mais emblemáticas. A IGAI levou a cabo um programa intensivo de visitas sem aviso prévio (de dia e de noite) aos postos da GNR e às esquadras da PSP com o intuito de fiscalizar o ambiente desses mesmos locais

e inspecionar: 1) a dignidade das unidades de detenção e a forma como os cidadãos eram mantidos no posto ou esquadra; 2) a salvaguarda dos procedimentos; 3) a presença das chefias; 4) a capacidade de resposta perante problemas no terreno; 5) possíveis situações de consumo de álcool e estupefacientes; 6) a existência de abuso de autoridade, uso de violência, práticas de tortura e maus tratos, entre outras verificações (IGAI, 1997). Este programa tinha como missão conhecer todos os postos da GNR e esquadras da PSP. Esses dois anos foram os mais intensos na atuação da IGAI. Os dados destas primeiras inspeções deram origem ao Regulamento das Condições Materiais de Detenção em Estabelecimentos Policiais, publicado no Diário da

República IIª série de 3 de maio de 1999. O regulamento só foi substituído 15 anos depois, pelo Despacho n.º 5863/2015, que divulgou o novo Regulamento das Condições Materiais de Detenção em Estabelecimento Policial.

Após o programa intensivo, o número de locais inspecionados diminuiu em 78 %, em 1999, e 11 % em 2000. No ano seguinte, houve uma recuperação de 56,45 %, seguida de uma diminuição de 34 % em 2002. A IGAI não apresenta justificação para estas oscilações depois de uma ação tão intensiva, mas sublinha o compromisso da agência para com os direitos humanos, os direitos fundamentais, a legalidade e a prevenção da violência, além do aperfeiçoamento da qualidade da ação policial. Na altura, os critérios de seleção dos locais visitados eram três: zonas variadas do país, locais que ainda não foram fiscalizados e novos postos e esquadras (IGAI, 2002). Em 2003, houve um aumento considerável (114 %) no número de ações de inspeção sem aviso prévio. Em 2004, os critérios de seleção foram ligeiramente alterados; além da diversidade geográfica, passaram a ser consideradas unidades que já tinham sido objeto de fiscalização no passado (IGAI, 2004). A agência alertava para os constrangimentos sentidos pela falta de recursos humanos, dificultando as ações previstas (IGAI, 2005). Apesar desse alerta, em 2005, a variação das ações inspetivas foi positiva em 34,48 %. Em 2005, o Inspetor-Geral António Henrique Rodrigues Maximiano cessa funções, e a liderança da IGAI passa para António Manuel Clemente Lima até 2008, ano em que Mário Manuel Vargues Gomes é nomeado em comissão de serviço.

Segundo a IGAI (2008, 2009), a falta de recursos humanos e as adversidades burocráticas no recrutamento de técnicos afetaram a sua atividade. Ao nível das inspeções sem aviso prévio, verifica-se um

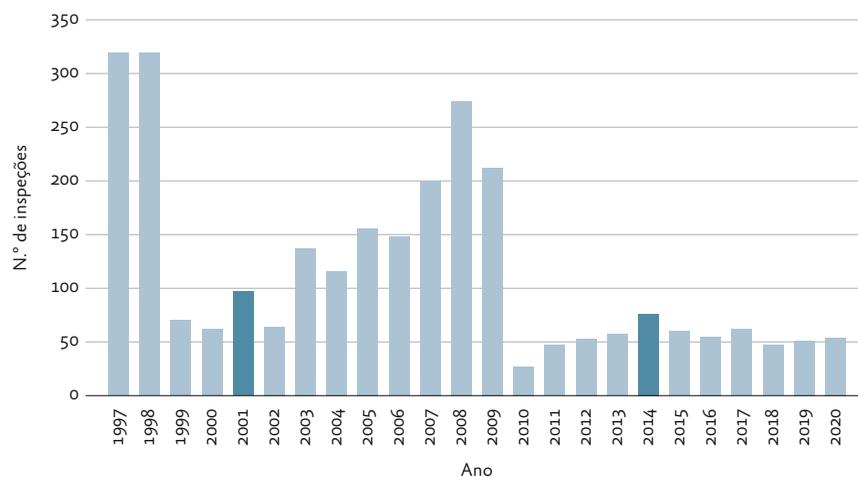
aumento de 37 % em 2008, seguido de uma descida em 2009 de 22,63 %. Uma considerável descida ocorre em 2010, com uma variação negativa de 87,26 %. Estas quebras ocorrem em anos classificados como sendo de estabilidade, mas na sequência de uma mudança na liderança da entidade em 2008.

Uma análise visual da Figura 76 permite concluir que ocorreu um aumento de ações inspetivas de 2005 até 2008, seguido de uma quebra na atividade da IGAI a partir de 2009, da qual a entidade nunca chega a recuperar até 2020. Em 2012, a IGAI recebe uma nova lei orgânica que a dota de um novo quadro jurídico e novos instrumentos gestionários (Decreto-Lei n.º 58/2012, de 14 de março). Ainda nesse ano, Maria Margarida Blasco Martins Augusto é nomeada e mantém-se na direção da IGAI até 2019. Os anos de 2015 até 2020 apresentam flutuações menos radicais, com o número de ações de inspeção sem aviso prévio a manter-se muito estável.

Em 2013, a IGAI realçava os constrangimentos orçamentais sentidos, advindos da implementação da reforma na Administração Pública (IGAI, 2013). Em 2014, a IGAI também foi afetada pela austeridade, com uma variação orçamental de -15,89 %. Adicionalmente à variação orçamental negativa, a entidade menciona novamente os desafios relacionados com o recrutamento: «[a IGAI, à] semelhança de todos os organismos do Estado, sofreu, sobretudo nos últimos cinco anos, uma contração do número dos seus efetivos, tendo por bom o lema: fazer mais e melhor com menos recursos humanos» (IGAI, 2014, p. 3), apesar de as suas atribuições terem sido alargadas. Ao nível orçamental, recupera em 2016, com uma variação positiva de 19,33 %. As preocupações com o quadro inspetivo são uma constante nos relatórios de atividades da IGAI (2015, 2016, 2017, 2018, 2019).

No que diz respeito à atividade inspetiva, ao contrário do que seria esperado, o número de ações de inspeção sem aviso prévio não aumentou em 2016 com o governo de António Costa. Observou-se um aumento ligeiro em 2017, seguido de uma descida de 24 % em 2018. Em 2019, Anabela Leitão Cabral Ferreira foi nomeada em comissão de serviço, e os anos de 2019 e 2020 revelam uma ligeira recuperação, como se nota na Tabela 29.

**Figura 76** Número de ações de inspeção sem aviso prévio realizadas pela IGAI, 1997-2020



Nota: as barras a azul escuro correspondem aos momentos de mudança identificados na Tabela 29.

**Tabela 29** Variação do número de ações de inspeção sem aviso prévio realizadas pela IGAI, 1997-2020

Ano	N.º de ações de inspeção sem aviso prévio	Variação (%)	Ano	N.º de ações de inspeção sem aviso prévio	Variação (%)
1997	319	—	2009	212	-22,63
1998	319	0,00	2010	27	-87,26
1999	70	-78,06	2011	47	74,07
2000	62	-11,43	2012	53	12,77
2001	97	56,45	2013	57	7,55
2002	64	-34,02	2014	76	33,33
2003	137	114,06	2015	60	-21,05
2004	116	-15,33	2016	55	-8,33
2005	156	34,48	2017	62	12,73
2006	148	-5,13	2018	47	-24,19
2007	200	35,14	2019	51	8,51
2008	274	37,00	2020	54	5,88

Fonte: Relatórios de Atividades da IGAI (1996-2020).

O número de processos de inquérito instaurados<sup>83</sup> pela IGAI permite aprofundar a análise a esta entidade, apesar de não serem identificadas justificações para as variações neste indicador nos relatórios de atividades. Ao longo de 25 anos, a atividade da agência é volátil, com 14 momentos de variação positiva e dez momentos de variação negativa.

A atividade da segunda geração da IGAI é iniciada em 1996, no primeiro Governo de António Guterres. Este primeiro ano correspondeu à instalação do serviço com uma atividade inspetiva muito baixa. No ano seguinte, assistiu-se a um aumento de 600 % na atividade, depois da instalação da IGAI estar concretizada (IGAI, 1996,

1997). Este aumento demonstra a transição da IGAI para uma fase operativa logo após a sua criação. A variação manteve-se positiva até 1999, seguida de uma diminuição de 20 % em 2000. Contudo, este corte foi seguido de aumentos nos dois anos seguintes. Em forte contraste, em 2002, a IGAI viu o seu orçamento reduzido em 38 %. Os anos do Governo de Durão Barroso foram pautados por variações negativas no número de processos de inquérito instaurados, com -45 %, em 2003, e -46 % em 2004.

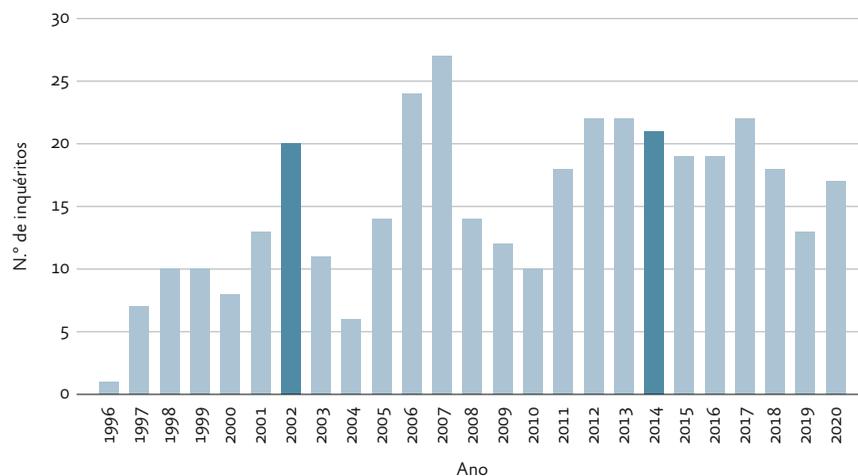
Em 2005, com a nomeação de António Manuel Clemente Lima, é de sublinhar o maior aumento no número de processos de inquérito instaurados pela IGAI no primeiro Governo de José Sócrates. O aumento de 133 % foi acompanhado por anos de variação positiva até 2008, altura em que se verificou um corte de -48 % no número de processos de inquérito instaurados. Entre 2008 e 2011, verificamos flutuações e declínio da atividade. Em 2008, a IGAI mudou de Inspetor-Geral, com a nomeação de Mário Manuel Vargues Gomes. A variação continua a ser negativa até 2011. Curiosamente, é no Governo de Pedro Passos Coelho que se verifica um aumento de 80 % neste indicador da IGAI. Nos primeiros anos deste Governo, a liderança da IGAI foi alterada em 2012, com a nomeação de Maria Margarida Blasco Martins Augusto. A nova Inspetora-Geral exerceu funções até 2019 e, durante este período, o número de processos de inquérito instaurados permaneceu relativamente elevado, próximo dos níveis mais altos de sempre atingidos por esta inspeção-geral.

A redução da atividade neste indicador em 2014 (-5 %) e 2015 (-10 %) acompanhou cortes orçamentais, com destaque para 2014, com uma redução da dotação orçamental de 16 %. Os anos de governação de António Costa apresentam uma variação orçamental maioritariamente

positiva, com destaque para o ano de 2016, com um aumento de 19 % no orçamento da IGAI. Também a atividade da IGAI apresenta uma variação maioritariamente positiva, apesar da ligeira redução em 2018 e 2019. Em 2019, Anabela Leitão Cabral Ferreira foi nomeada, substituindo, assim, Maria Margarida Blasco Martins Augusto. O ano de 2020 foi pautado por um aumento de 31 % nesta atividade da IGAI.

Uma análise global permite concluir que não existe um padrão claro quanto à influência partidária na atividade da IGAI, pois tanto variações positivas como negativas acontecem sob diferentes tipos de governos. Nas variações positivas, oito sucederam em governos de esquerda e três em governos de direita. Nas variações negativas, seis verificam-se em governos de esquerda e quatro em governos de direita. Em contraste, as nomeações parecem fazer a diferença, com um maior número de processos de inquérito instaurados, em média, durante os consulados de António Manuel Clemente Lima (2005-2008) e Maria Margarida Blasco Martins Augusto (2012-2019), e um valor médio mais baixo no período em que a IGAI foi liderada por Mário Manuel Vargues Gomes (2008-2011).

**Figura 77** Número de processos de inquérito instaurados pela IGAI, 1996-2020



Nota: as barras a azul escuro correspondem aos momentos de mudança identificados na Tabela 30.

**Tabela 30** Variação do número de processos de inquérito instaurados pela IGAI, 1996-2020

Ano	N.º de processos de inquérito	Variação	Ano	N.º de processos de inquérito	Variação
1996	1	—	2009	12	-14,3 %
1997	7	600 %	2010	10	-16,7 %
1998	10	42,9 %	2011	18	80 %
1999	10	0 %	2012	22	22,2 %
2000	8	-20 %	2013	22	0 %
2001	13	62,5 %	2014	21	-4,5 %
2002	20	53,8 %	2015	19	-9,5 %
2003	11	-45 %	2016	19	0 %
2004	6	-45,5 %	2017	22	15,8 %
2005	14	133,3 %	2018	18	-18,2 %
2006	24	71,4 %	2019	13	-27,8 %
2007	27	12,5 %	2020	17	30,8 %
2008	14	-48,1 %			

Fonte: Relatórios de Atividades da IGAI (1996-2020).

## 8.5. Discussão dos Casos

Inspirado pela obra de B. Wood e Richard Waterman, *Bureaucratic Dynamics: The Role of Bureaucracy in a Democracy*, este capítulo partiu de uma seleção de quatro inspeções-gerais em Portugal para ilustrar o modo como os governos podem utilizar as três ferramentas institucionais — reorganizações, dotações orçamentais e nomeações — para influenciarem a continuidade e a mudança das políticas públicas em Portugal. A vantagem na escolha destes casos reside no facto de todas estas entidades produzirem um conjunto de indicadores que

permitem medir o seu desempenho nas atividades inspetivas. Mais importante do que isso, os indicadores escolhidos são sensíveis às mudanças nas ferramentas institucionais, pelo que são também úteis para perceber como é que o controlo dos executivos sobre as reorganizações, as variações orçamentais e as nomeações podem influenciar o grau de rigor e severidade na implementação dessa mesma regulação. Dos casos analisados emerge um conjunto de pontos de discussão que constitui o principal contributo deste capítulo e permite uma compreensão mais aprofundada dos resultados obtidos nas análises quantitativas produzidas nos capítulos 4 a 7.

O primeiro aspeto que merece destaque são as diferenças detetadas na utilização das diferentes ferramentas institucionais. As reorganizações são relativamente raras e tendem a ocorrer enquadradas nos programas mais globais de reforma do Estado, de que são exemplo o PRACE e o PREMAC. A fusão entre a IGA e a IGOT, para formar a IGAOT, e a fusão da IGAE com a Direção-Geral do Controlo e Fiscalização da Qualidade Alimentar e com a Agência Portuguesa de Qualidade Alimentar, I.P., para formar a ASAE, ocorreram ainda antes do PRACE, mas a sua implementação aparece associada a este Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado. Já a transformação da Inspeção-Geral da Saúde em Inspeção-Geral de Atividades em Saúde aparece integrada nas recomendações do PRACE, e a criação da IGAMAOT, reunindo competências dos sectores da agricultura, mar, ambiente e ordenamento do território, é um produto do PREMAC. Além destas, é possível notar que todas as entidades viram as suas competências alargadas e reforçadas ao longo das décadas que nos separam da respetiva criação e/ou fusão. Note-se que os dados indicam que as reorganizações afetaram o desempenho destas

entidades, influenciando o volume de atividades inspetivas, de modo particularmente visível nos casos da ASAE e da IGAMAOT. Porém, as reorganizações, embora menos frequentes, tendem a causar volatilidade nos indicadores de desempenho quando ocorrem. Tal encontra-se alinhado com as conclusões de Mortensen e Green-Pedersen (2015), que apontam para os efeitos disruptivos das reorganizações nas agências governamentais.

Em segundo lugar, as nomeações parecem ter um impacto mais direto e imediato no desempenho das agências, corroborando os estudos de Wood e Waterman (1991) sobre o efeito das nomeações políticas na atividade regulatória. Os casos da ASAE, IGAMAOT e IGAI mostram claramente como diferentes lideranças estão associadas a variações significativas nos indicadores de desempenho. Estes casos colocam em evidência a importância assumida pelas nomeações nos resultados obtidos pelas inspeções-gerais e ajudam a dissipar a ideia, muitas vezes repetida, de que o grau de atividade e o desempenho dos organismos públicos depende, quase exclusivamente, das dotações orçamentais. A instabilidade na liderança das inspeções-gerais, ocorrida em 2013, surge associada a maior variabilidade nos resultados em anos consecutivos, embora nem sempre em sentido negativo. Tal é verdadeiro no caso da ASAE, em 2013-2014, mas não na IGAS, onde a quebra nos indicadores só se regista de 2014 para 2015. A relação entre as nomeações e o desempenho confirma a importância do fator humano nos processos de continuidade e mudança das políticas públicas em Portugal, e complementam a visão mais estrutural de mudança institucional, enfatizando o papel dos atores individuais, como argumentado por Shipan (2004).

Os períodos de quebra ou de aumento da atividade aparecem claramente associados a momentos com lideranças específicas. Em três dos quatro casos — ASAE, IGAMAOT e IGAI — há desempenhos claramente superiores que coincidem com lideranças específicas, com os indicadores a diminuírem após esses períodos. Há também nomeações associadas a indicadores claramente mais baixos. No seu conjunto, estes resultados indiciam reorientações políticas no sentido de maior rigor e severidade, no primeiro caso, e menor no segundo, sendo certo que não é possível atribuir-se exclusivamente ao fator liderança as reduções nos níveis de atividade das inspeções-gerais, sobretudo aquelas que ocorreram no período de intervenção da troika, dado que surgem associadas a reduções, por vezes dramáticas, nas dotações orçamentais dos respetivos serviços.

Em terceiro lugar, as variações orçamentais apresentam um impacto mais gradual e persistente, especialmente visível nos períodos de austeridade. Isto está em linha com as conclusões de Carpenter (1996) sobre o efeito das dotações orçamentais na atividade das agências reguladoras. O impacto dos períodos de austeridade, especialmente durante a intervenção da troika, é evidente em todos os casos analisados, o que realça a importância de se considerarem fatores macroeconómicos e pressões externas na análise das políticas públicas, como defendido por Eaton (2003) no seu estudo sobre reformas administrativas na Argentina.

De um modo mais geral, os casos mostram também a complexidade da relação entre as decisões políticas e o desempenho burocrático, conforme teorizado por Huber e Shipan (2002). Nem sempre há uma correspondência direta entre mudanças políticas (como a alternância partidária) e alterações no desempenho das agências, o que permite

supor que outros fatores, como sejam a autonomia burocrática e a resistência institucional, podem mediar esta relação. Esta complexidade é agravada no caso da IGAMAOT, com as suas múltiplas tutelas ministeriais, o que ilustra os desafios de coordenação intersectorial e ecoa as discussões sobre fragmentação e coerência nas políticas públicas (Peters, 2018), sugerindo que a complexidade institucional pode ser um fator importante na sua continuidade ou mudança.

Os casos sugerem que diferentes sectores (economia, saúde, ambiente, administração interna) respondem de maneira distinta a mudanças nas ferramentas institucionais. Por exemplo, a ASAE (sector económico) parece ser mais sensível às nomeações, com alterações significativas na atividade inspetiva associadas a mudanças de liderança. Tal sugere uma natureza mais politizada (e até mesmo mais ideológica) deste sector, onde as pressões económicas e as prioridades políticas podem ter um impacto mais imediato. Por outro lado, a IGAS (sector social) apresenta uma maior estabilidade, possivelmente devido à natureza técnica e à sensibilidade social do sector da saúde, o que está em linha com os argumentos de Carpenter (2010) sobre a autonomia burocrática em agências de saúde pública.

Estas ideias encontram-se alinhadas com a perspetiva de Gormley Jr. (1998) sobre o modo como a saliência e complexidade das políticas afetam o comportamento das agências reguladoras. Gormley Jr. (1986) argumentou que a saliência (visibilidade pública e interesse) e a complexidade técnica de um sector influenciam significativamente o comportamento das agências reguladoras. Nos casos analisados, podemos observar esta dinâmica. A ASAE, lidando com questões de segurança alimentar e económica, tem alta saliência, mas complexidade técnica moderada, o que pode explicar a sua maior sensibilidade

a mudanças políticas. Além disso, interage com uma grande variedade de atores económicos, o que pode torná-la mais sensível a pressões externas. A IGAMAOT, abrangendo questões ambientais complexas, apresenta alta complexidade técnica e saliência variável, o que pode explicar a sua maior volatilidade em termos de desempenho. A IGAI, abrangendo questões de segurança interna, tem alta saliência, mas complexidade técnica moderada, o que pode explicar a sua sensibilidade a mudanças de liderança, mas também alguma estabilidade em períodos longos.

Cada sector enfrenta pressões específicas que podem influenciar a forma como as agências respondem às mudanças institucionais. O sector da saúde (IGAS) enfrenta pressões constantes para melhorar a qualidade dos serviços e gerir recursos limitados, o que pode explicar uma maior resistência a mudanças bruscas, ao mesmo tempo que a IGAS aparenta estar mais isolada de pressões políticas devido à natureza técnica do seu trabalho. O sector ambiental (IGAMAOT) está sujeito a pressões internacionais e a uma crescente consciencialização pública, o que pode explicar a sua maior volatilidade e sensibilidade a mudanças políticas.

Por fim, acrescentamos uma última nota para o conceito de dependência de trajetória (*path dependence*) e sua possível relevância para a investigação da relação entre a alteração nas ferramentas institucionais e o desempenho das políticas públicas nas inspeções gerais analisadas. Pierson (2000) sugere que as escolhas passadas e as estruturas institucionais existentes podem condicionar as respostas futuras às mudanças. Nos casos analisados, podemos observar como o histórico de cada agência influencia a sua resposta às mudanças institucionais. A ASAE, resultante da fusão de várias entidades, mostra uma maior

adaptabilidade às mudanças, possivelmente devido à sua história de reorganizações. Em contraste, a IGAI, com uma história mais linear, apresenta períodos mais longos de estabilidade. Assim, diferentes trajetórias podem conduzir a diferentes capacidades de adaptação face às mudanças institucionais. Em conclusão, a variabilidade sectorial observada nos casos analisados reforça a importância de se considerarem as características específicas de cada sector ao analisar o impacto das ferramentas institucionais nas políticas públicas.



## Capítulo 9

# Conclusões e Recomendações

Este estudo procurou mapear e compreender os padrões de continuidade e mudança na formulação de políticas públicas em Portugal ao longo das últimas cinco décadas. Adotando uma abordagem inovadora, baseada na Teoria do Equilíbrio Pontuado e nos modelos de delegação, esta investigação analisou três ferramentas institucionais — reorganizações, orçamentos e nomeações — como indicadores da evolução das políticas públicas no país. Esta perspetiva multidimensional permitiu captar a complexidade inerente aos processos de formulação e implementação de políticas, revelando dinâmicas que uma análise unidimensional poderia negligenciar.

### 9.1. Conclusões Principais

A análise integrada das reorganizações, orçamentos e nomeações ao longo do período democrático português revelou padrões complexos de estabilidade e mudança nas políticas públicas, largamente consistentes com os argumentos da Teoria do Equilíbrio Pontuado. Observaram-se longos períodos de estabilidade e de mudança incremental interrompidos por momentos de mudança rápida e significativa, frequentemente coincidindo com alterações na composição partidária do governo, crises económicas ou momentos críticos de integração europeia.

As reorganizações administrativas, embora menos frequentes, tenderam a ocorrer em momentos de maior transformação política, muitas vezes associadas a programas abrangentes de reforma do

Estado. Estas reorganizações sinalizaram, frequentemente, mudanças nas prioridades políticas, alterando as estruturas institucionais através das quais as políticas são implementadas. O papel dos planos de reforma da administração pública, nomeadamente o PRACE e o PREMAC, emergiu como outro elemento crucial na compreensão da evolução das políticas públicas em Portugal. Estes programas representaram tentativas ambiciosas de modernizar e racionalizar a estrutura do Estado, tendo impactos significativos nas três ferramentas institucionais analisadas. A implementação destes programas foi frequentemente acompanhada por períodos de maior volatilidade nas políticas sectoriais, à medida que as novas estruturas se ajustavam e as linhas de responsabilidade eram redefinidas.

Os orçamentos exibiram uma volatilidade considerável, particularmente em períodos de crise económica ou mudanças políticas significativas. A análise revelou distribuições leptocúrticas das variações orçamentais em muitos sectores, indicando a presença de «pontuações» — mudanças abruptas e significativas — intercaladas com períodos de estabilidade relativa. Este padrão é consistente com as previsões da Teoria do Equilíbrio Pontuado e sugere que a atenção política e as prioridades de alocação de recursos mudam de forma não linear ao longo do tempo.

As nomeações para cargos de liderança na administração pública emergiram como um instrumento frequentemente utilizado pelos governos para influenciar a direção das políticas públicas. É certo

que a complexidade das estruturas administrativas gera, inevitavelmente, a necessidade de criar estratégias de controlo, especialmente no que diz respeito à monitorização da implementação de políticas. Os mecanismos de monitorização implicam, contudo, custos de transação significativos, o que estimula a preferência por soluções que permitam a escolha de dirigentes cujas preferências e competências sejam já conhecidas.

Esta opção é claramente visível nos padrões de nomeação, que apresentam um aumento após a alternância partidária completa no governo, refletindo uma tentativa de alinhar a implementação das políticas com as prioridades do novo executivo. Tal reflete a expectativa teórica dos modelos de delegação, que postulam que os principais — ou seja, os políticos eleitos —, tendem a nomear agentes (neste contexto, os dirigentes da administração pública) cujas preferências estejam em consonância com as suas. Assim, essa dinâmica não só evidencia a relação entre política e administração, como também destaca a procura de meios eficazes de controlo das políticas públicas.

Um contributo fundamental desta investigação reside na integração destes resultados, o que oferece uma visão mais completa e matizada da dinâmica das políticas públicas em Portugal. Observou-se que mudanças significativas nas políticas envolveram frequentemente a utilização simultânea ou sequencial das três ferramentas institucionais. Por exemplo, grandes reformas sectoriais, muitas vezes, começaram com reorganizações administrativas, seguidas de realocações orçamentais significativas e de mudanças nas lideranças administrativas. Este padrão sugere que os governos utilizam estas ferramentas de forma estratégica e complementar para implementarem as suas agendas políticas.

No entanto, a análise também revelou que nem sempre há uma correspondência perfeita entre as mudanças nas três ferramentas. Na verdade, a nossa metodologia para medir alterações substantivas, baseada na análise conjunta dos três instrumentos, adota uma abordagem conservadora. Em contraste, como foi particularmente evidente nos estudos de caso, observaram-se reorganizações administrativas sem alterações significativas nos orçamentos ou nas lideranças. Noutros casos, foram implementadas mudanças significativas nas políticas, principalmente através de realocações orçamentais, sem grandes alterações nas estruturas organizacionais ou nas lideranças. Assim, embora seja possível observar modificações simultâneas nas três ferramentas — o que designamos por mudança maximalista —, é perfeitamente concebível que estes mecanismos possam ter sido utilizados de forma alternada ou em substituição uns dos outros, com impactos igualmente substanciais.

Estes resultados têm implicações importantes para as hipóteses formuladas no início do estudo. A hipótese da alternância ( $H_{\text{alternância}}$ ), que previa mudanças mais intensas após a formação de um novo governo apoiado por diferentes partidos, foi largamente confirmada. No que diz respeito às nomeações, observou-se um padrão claro de substituição de quadros dirigentes após mudanças partidárias no governo. Esta tendência foi particularmente pronunciada em certos sectores da administração pública, como os institutos públicos, onde a alternância partidária frequentemente resultou em mudanças significativas nas lideranças. Este resultado sugere que os novos governos utilizam ativamente as nomeações como uma ferramenta para alinhar a implementação das políticas com as suas prioridades, sobretudo no caso de entidades com maior autonomia, como sucede com os institutos públicos.

Quanto às reorganizações, a hipótese foi parcialmente confirmada. Observou-se uma maior propensão para reorganizações administrativas nos primeiros anos de novos governos, especialmente quando estes representavam uma mudança significativa na orientação política. Os resultados indicam que, embora a alternância partidária contribua significativamente para as desagregações e fusões, a extinção de entidades ocorre com menos frequência do que esperado. A fusão de entidades, ao consolidar estruturas, parece ser preferida em contextos de alternância pela sua capacidade de simplificar a administração pública e permitir ao governo impor novas direções políticas sem os custos políticos e administrativos mais severos de uma extinção.

Em relação aos orçamentos, os resultados foram menos claros. Embora se tenham observado algumas variações orçamentais significativas após mudanças de governo, estas nem sempre foram imediatas ou uniformes. Fatores como estrangimentos económicos, compromissos internacionais e a inércia institucional parecem moderar o impacto da alternância partidária nas alocações orçamentais.

A hipótese do conflito político ( $H_{\text{conflito}}$ ), que previa menor propensão para mudanças sob governos minoritários e de coligação, devido a uma maior fricção institucional, foi parcialmente confirmada, mas os resultados sugerem uma dinâmica mais complexa do que o esperado. No caso das reorganizações, houve uma tendência clara para menos reformas estruturais de grande escala nesses governos. Tal indica que a necessidade de negociar e assegurar o apoio de múltiplos atores políticos, característica de governos minoritários e de coligação, pode realmente restringir a capacidade de promover mudanças organizacionais significativas, refletindo um equilíbrio delicado entre a governabilidade e o compromisso político.

No entanto, os resultados relativos às nomeações e variações orçamentais foram mais ambíguos. Em governos de coligação, parece observar-se uma possível tendência para a distribuição de nomeações entre os partidos da aliança, o que talvez sugira um padrão de mudanças aparentemente mais disperso, embora não se possa concluir definitivamente se seria menos ou mais intenso. As variações orçamentais significativas, observadas em determinados sectores, poderão estar relacionadas com as dinâmicas de negociação entre parceiros de coligação, uma vez que cada partido tenderá a defender prioridades específicas no processo de alocação de recursos. Esta possível explicação sugere que a multiplicidade de atores políticos envolvidos na tomada de decisão orçamental poderá introduzir um elemento de complexidade adicional, o que desafiou a nossa expectativa inicial de maior estabilidade. De forma interessante, em alguns governos minoritários observou-se uma utilização mais intensa de determinadas ferramentas institucionais, especialmente no que toca às nomeações, possivelmente como estratégia para compensar a ausência de uma maioria parlamentar estável.

O estudo colocou, igualmente, duas hipóteses sobre o modo como a ideologia dos partidos no governo permitiria antecipar divergências nas preferências pela expansão ou contração do Estado entre governos de esquerda e de direita. Estas hipóteses foram parcialmente corroboradas. Aqui, vale a pena reconhecer que, embora possamos ainda identificar a expectativa de maior expansão orçamental entre os governos de esquerda, as últimas décadas têm sugerido um padrão de convergência nas políticas públicas entre ambos os espectros ideológicos, especialmente em resposta a estrangimentos económicos e exigências internacionais (Mair, 2013).

Ainda assim, os dados para o caso português permitem confirmar parcialmente as hipóteses avançadas.

No que se refere às nomeações, os governos de esquerda demonstraram uma tendência para privilegiar uma maior diversidade, incorporando uma proporção mais significativa de indivíduos oriundos do sector público e da academia. Em contrapartida, os governos de direita manifestaram uma preferência por perfis com experiência consolidada no sector privado. No contexto das reorganizações, observou-se que os governos de direita estiveram mais inclinados a realizar fusões e extinções de entidades, alinhando-se com a retórica de contenção do Estado, conforme previsto pela hipótese ( $H_{\text{Direita}}$ ). Por sua vez, os governos de esquerda mostraram-se mais predispostos à criação de novas entidades, especialmente nas áreas sociais, o que se revela mais consistente com a expansão das funções do Estado, conforme proposto na  $H_{\text{Esquerda}}$ .

Relativamente aos orçamentos, as divergências ideológicas tornaram-se mais evidentes em sectores específicos. Os governos de esquerda tendem a aumentar os investimentos nas áreas sociais, enquanto os governos de direita priorizam frequentemente a redução de despesas e o fortalecimento de investimentos em sectores económicos. Contudo, estas tendências foram frequentemente moderadas por fatores contextuais, como crises económicas ou pressões externas, que podem influenciar as decisões orçamentais e as prioridades políticas.

A hipótese dos choques externos/crises recebeu forte apoio empírico, com evidências claras de que períodos de crise económica e momentos críticos da integração europeia estiveram associados a mudanças mais intensas nas três ferramentas institucionais.

Durante períodos de crise económica, foram observadas reorganizações administrativas significativas, frequentemente direcionadas para uma redução de custos e um aumento da eficiência. O caso do Programa de Reestruturação e Modernização da Administração Central (PREMAC) exemplifica esta tendência em contextos adversos, contrastando de forma marcante com o Programa de Reestruturação da Administração Pública (PRACE), que ocorreu num período de estabilidade governativa e foi amplamente impulsionado por uma liderança com forte inclinação para reformar as estruturas da administração pública, sem a presença de uma pressão externa evidente.

As variações orçamentais foram particularmente pronunciadas durante períodos de crise, com cortes significativos em muitos sectores, embora com variações importantes, dependendo da natureza da crise e das prioridades políticas do governo em funções. Quanto às nomeações, os períodos de crise resultaram frequentemente em mudanças nas lideranças de entidades-chave, especialmente em áreas económico-financeiras, muitas vezes privilegiando perfis técnicos sobre considerações puramente partidárias.

Os momentos críticos da integração europeia, como a adesão à CEE ou à União Económica e Monetária, também provocaram mudanças significativas. Estas mudanças incluíram reorganizações para alinhar estruturas administrativas com requisitos europeus, realocações orçamentais para cumprir critérios de convergência, e nomeações que privilegiaram perfis com experiência em assuntos europeus.

Em síntese, tanto as hipóteses relativas às crises económicas nacionais ( $H_{\text{crises1}}$  e  $H_{\text{crises2}}$ ), como a hipótese sobre eventos europeus ( $H_{\text{eventos}}$ ), foram confirmadas pelos dados, embora com algumas

especificidades importantes. As hipóteses sobre crises económicas previam que estas teriam provocado mudanças nas ferramentas institucionais (*Hcrises1*) e que estas mudanças seriam mais extremas em comparação com períodos de estabilidade (*Hcrises2*). Esta hipótese foi fortemente corroborada pelos dados, com particular visibilidade nos cortes orçamentais abruptos e nas reorganizações administrativas durante o período da troika. A hipótese sobre eventos europeus, que sugeria que estes gerariam mudanças nas ferramentas institucionais, também foi confirmada, embora com um padrão distinto: os momentos de integração europeia geraram mudanças mais graduais e planeadas, focadas principalmente em reorganizações estruturais e em mudanças no perfil das nomeações, e tiveram um menor impacto nas variações orçamentais quando comparadas com as crises económicas nacionais. É interessante notar que, enquanto as crises económicas tenderam a gerar mudanças reativas, e muitas vezes abruptas, os eventos europeus produziram transformações mais estratégicas e de longo prazo na administração pública portuguesa.

Embora as variáveis políticas tradicionais — como a alternância no governo, o grau de conflito, a ideologia e os choques exógenos — tenham emergido frequentemente como preditores das alterações no uso das ferramentas institucionais, o impacto combinado destes fatores nem sempre se revela claro ou direto. Esta ambiguidade pode ser atribuída, em parte, ao papel fundamental da aprendizagem institucional que, ao longo do tempo, tem moldado a forma como os decisores utilizam essas ferramentas. Observou-se que governos sucessivos não apenas ajustaram, como também refinaram continuamente as suas abordagens em relação às reorganizações, orçamentos e nomeações, visando a concretização dos seus objetivos políticos.

Esta dinâmica de aprendizagem é visível na crescente sofisticação das estratégias adotadas; os governos mais recentes demonstram uma compreensão mais profunda e matizada do impacto potencial de cada ferramenta, adaptando-a com habilidade a diferentes contextos sectoriais e desafios específicos. Assim, a eficácia da utilização das ferramentas institucionais não depende apenas de variáveis políticas, é também o reflexo de um processo contínuo de aprendizagem e adaptação.

O papel dos planos de reforma da administração pública, nomeadamente o Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE) e o Plano de Redução e Melhoria da Administração Central (PREMAC), emerge como outro elemento crucial na compreensão da evolução das políticas públicas em Portugal. Estes programas representaram tentativas ambiciosas de modernizar e racionalizar a estrutura do Estado, tendo impactos significativos nas três ferramentas institucionais analisadas neste estudo.

O PRACE, lançado em 2005, visava reduzir o número de estruturas e cargos dirigentes na administração central, promovendo uma gestão por objetivos e introduzindo uma lógica de serviços partilhados. Este programa resultou em reorganizações significativas em vários ministérios, fusões de organismos e alterações nas estruturas de liderança. A análise das reorganizações e nomeações durante este período revela o impacto profundo do PRACE, com um aumento notável na volatilidade orçamental e uma rotação significativa nos quadros dirigentes.

O PREMAC, implementado a partir de 2011, no contexto do programa de assistência financeira, representou uma intensificação dos esforços de reforma administrativa. Com um foco ainda mais acentuado na

redução de custos e no aumento da eficiência, o PREMAC resultou em cortes orçamentais significativos, extinções e fusões de organismos em larga escala, e numa reconfiguração substancial das estruturas de liderança na administração pública.

A análise do impacto destes programas de reforma revela padrões interessantes. Por um lado, observou-se uma redução efetiva no número de organismos e cargos dirigentes, alinhada com os objetivos declarados dos programas. Por outro lado, a implementação destas reformas foi frequentemente acompanhada por períodos de instabilidade nas políticas sectoriais, à medida que as novas estruturas se ajustavam e as linhas de responsabilidade eram redefinidas.

Além disso, a análise sugere que o impacto destes programas de reforma foi desigual entre diferentes sectores da administração pública. Algumas áreas, como a economia e o ambiente, parecem ter sido mais profundamente afetadas pelas reorganizações, enquanto sectores como a saúde e a educação demonstraram maior resistência a mudanças estruturais radicais.

Um aspeto particularmente relevante é a interação destes programas de reforma com as outras ferramentas institucionais analisadas neste estudo. Por exemplo, observou-se que os períodos de implementação do PRACE e do PREMAC foram caracterizados por uma maior volatilidade orçamental e por um aumento nas nomeações para cargos de direção, à medida que as novas estruturas eram estabelecidas e povoadas. Tal sugere que as reformas administrativas abrangentes têm o potencial de catalisar mudanças mais amplas nas políticas públicas, criando «janelas de oportunidade» para reorientações significativas em várias áreas.

Embora as variáveis identificadas no estudo sejam relevantes para a compreensão das mudanças observadas, os resultados sugerem que as explicações fornecidas são potencialmente incompletas. Com efeito, é possível que outras variáveis não incluídas neste estudo permitam uma análise mais abrangente dos fenómenos em questão. É neste sentido que se deve reconhecer o papel crucial da liderança nos diferentes executivos. Os estilos de liderança adotados podem influenciar não apenas a inclinação para mudanças mais radicais, como também as escolhas relativas aos mecanismos de controlo nos processos de políticas públicas. Além disso, as dinâmicas internas dos governos, as interações entre os membros da equipa e as redes de influência formadas em torno do executivo podem ser determinantes significativos. Outras variáveis que, potencialmente, poderiam ser consideradas, incluem, ainda, o contexto político e social mais amplo, como a opinião pública ou a presença de grupos de interesse.

## 9.2. Implicações para as Políticas Públicas

As conclusões deste estudo têm implicações significativas para a formulação e implementação de políticas públicas em Portugal. Em primeiro lugar, a identificação de padrões de estabilidade e mudança ao longo do tempo indica a necessidade de uma abordagem mais estratégica e de longo prazo na conceção das políticas públicas. Os mecanismos analisados neste estudo — reorganizações administrativas, orçamentos e nomeações — não são apenas instrumentos de gestão; sinalizam mudanças cruciais que podem ser impulsionadas por novos partidos no governo que tenham essas transformações como prioridades políticas ou ideológicas. Adicionalmente, esses partidos podem enfrentar pressões internas ou externas que exigem respostas rápidas e eficazes.

A análise integrada das três ferramentas institucionais sugere que futuras reformas devem considerar cuidadosamente a interação entre reorganizações, orçamentos e nomeações. Mudanças significativas nas políticas públicas têm maior probabilidade de sucesso quando estas ferramentas são utilizadas de forma coordenada e estratégica. Para operacionalizar esta abordagem e garantir a sua eficácia é indispensável adotar uma sequência adequada na utilização destas ferramentas. Por exemplo, pode ser mais eficaz realizar nomeações com um perfil ajustado aos objetivos antes de enveredar por uma reorganização significativa.

Ainda assim, a metodologia adotada neste estudo para medir mudanças nas políticas públicas é deliberadamente conservadora. Consideramos como mudanças maximalistas apenas os casos em que se observam alterações simultâneas nas três ferramentas institucionais — reorganizações, orçamentos e nomeações. No entanto, reconhecendo que cada uma destas ferramentas pode, isoladamente, sinalizar dinâmicas importantes de mudança nas políticas públicas, optámos por apresentar análises detalhadas e independentes em capítulos separados. Esta abordagem permite-nos captar não só os momentos de mudança mais profunda, caracterizados pela convergência das três ferramentas, mas também identificar e compreender padrões significativos de mudança que se manifestam através de apenas uma das ferramentas institucionais.

De igual modo, as alocações orçamentais devem encontrar-se explicitamente alinhadas com os objetivos das reorganizações planeadas, possivelmente através da criação de rubricas específicas para suportar processos de transição organizacional. Esta abordagem integrada não só aumenta a probabilidade de sucesso das reformas individuais, como

também contribui para uma transformação mais coerente e sustentável da administração pública portuguesa, criando um ambiente mais propício a mudanças bem-sucedidas e duradouras.

No que diz respeito às reorganizações administrativas, o estudo sugere que, embora possam ser ferramentas poderosas para realinhar as estruturas do Estado com novas prioridades políticas, o seu uso frequente ou errático pode levar à instabilidade e à perda de memória institucional. As reorganizações, quando implementadas de forma estratégica e com um propósito claro, têm o potencial de adaptar a administração pública às exigências contemporâneas e de otimizar a eficácia dos serviços prestados. No entanto, a sua aplicação excessiva ou inconsistente pode gerar uma série de desafios. A instabilidade resultante pode manifestar-se na dificuldade de as estruturas administrativas se adaptarem a novas hierarquias, procedimentos e responsabilidades, o que pode gerar um potencial clima de incerteza, comprometendo o funcionamento operacional da máquina administrativa. Não é, por isso, um mecanismo que possa ser continuamente utilizado, pois pode enfraquecer a coesão organizacional.

Além disso, a perda de memória institucional, como reconhecido anteriormente por vários académicos ou políticos (Mozzicafredo, 2011; Rego, 2018) ocorre quando as lições aprendidas e as experiências adquiridas ao longo do tempo são ignoradas ou esquecidas. Ora, as reorganizações frequentes podem resultar na substituição de lideranças, o que gera potenciais descontinuidades de práticas e políticas que, embora imperfeitas, podem ter-se mostrado eficazes em determinados contextos. Tal pode levar à repetição de erros passados, à falta de continuidade nas políticas e à erosão da capacidade institucional de responder a desafios complexos de forma eficaz. A memória

institucional é um ativo valioso que deve ser preservado, pois permite que as organizações aprendam com as suas experiências e adaptem as suas estratégias ao longo do tempo.

Para maximizar o contributo das reorganizações administrativas no desenvolvimento das políticas públicas, é fundamental que os decisores políticos adotem uma abordagem estratégica e ponderada. Esta deve considerar não só os objetivos imediatos da reorganização, mas também as suas implicações a longo prazo, os seus custos diretos e indiretos, o seu impacto na memória institucional e na capacidade operacional das organizações, e a sua articulação com outras ferramentas de política pública. Uma avaliação cuidada destes elementos pode contribuir para que as reorganizações administrativas se constituam como verdadeiros instrumentos de melhoria das políticas públicas, evitando o risco de mudanças meramente cosméticas ou contraproducentes.

Em contraste, os programas de reforma abrangentes como o PRACE e o PREMAC, caracterizam-se por uma abordagem holística à reestruturação da administração pública. Em vez de implementarem mudanças isoladas em ministérios ou departamentos específicos, estes programas visam uma transformação sistémica de toda a máquina administrativa do Estado. Ao revelarem uma maior coerência e alinhamento estratégico, bem como capacidade para abordarem questões transversais e maior visibilidade e compromisso político, estas abordagens integradas na reforma da administração pública têm o potencial de produzir impactos mais significativos e duradouros do que reformas incrementais ou isoladas. O sucesso destas iniciativas dependerá, contudo, de um planeamento cuidadoso, de um forte compromisso político e de uma implementação sensível às complexidades e resistências

inerentes a mudanças de larga escala. Para futuros esforços de reforma, os decisores políticos devem ponderar cuidadosamente os benefícios potenciais de uma abordagem integrada contra os riscos e custos associados à disrupção organizacional, adaptando a estratégia ao contexto político, económico e social específico do momento.

As implicações para as políticas públicas dos padrões orçamentais observados são múltiplas e significativas, abrangendo diversos aspetos da governação e da administração pública. A volatilidade orçamental apresenta desafios substanciais no planeamento e implementação de políticas de longo prazo, afetando particularmente sectores como o ambiente, infraestruturas e investigação científica, que requerem investimentos sustentados ao longo do tempo. Esta instabilidade pode comprometer seriamente a eficácia de programas que necessitam de continuidade para produzir resultados significativos. Além disso, a incerteza orçamental não só dificulta o planeamento, como também pode minar a confiança de investidores e *stakeholders*, criando um ambiente de incerteza que desincentiva o investimento a longo prazo em áreas críticas. A imprevisibilidade nos financiamentos pode levar a uma maior cautela na execução de projetos, resultando em atrasos e numa potencial subutilização de recursos.

As diferenças na volatilidade entre sectores sugerem ainda a necessidade de abordagens diferenciadas na gestão orçamental, reconhecendo que sectores com maior estabilidade intrínseca, como a saúde ou a educação, podem beneficiar de mecanismos de estabilização diferentes dos aplicados a sectores mais voláteis.

A evidência de variações orçamentais ligadas a ciclos eleitorais e à alternância partidária sugere uma vulnerabilidade das políticas

públicas a considerações políticas de curto prazo, potencialmente em detrimento de objetivos estratégicos de longo prazo. Estes padrões apontam para a necessidade de desenvolver mecanismos mais robustos de estabilização orçamental, incluindo a implementação mais rigorosa de orçamentos plurianuais, o estabelecimento de fundos de estabilização para sectores críticos, ou a adoção de regras fiscais mais rígidas. Paradoxalmente, a volatilidade observada também destaca a necessidade de certa flexibilidade orçamental para responder a crises e mudanças de circunstâncias, sublinhando o desafio de encontrar um equilíbrio entre estabilidade e adaptabilidade.

A importância de sistemas robustos de monitorização e avaliação de políticas públicas é reforçada, sendo essenciais para aferir o impacto das variações orçamentais e informar ajustes de políticas. Além disso, os padrões observados sublinham a necessidade de maior transparência na gestão orçamental e de mecanismos reforçados de prestação de contas (*accountability*), para justificar variações significativas e assegurar que estas servem o interesse público. É crucial considerar ainda o possível impacto da volatilidade orçamental na confiança pública. A instabilidade pode afetar negativamente a perceção dos cidadãos sobre a capacidade de os governos gerirem recursos de forma eficaz, sublinhando a necessidade de uma comunicação clara e da justificação de decisões orçamentais.

Estas implicações apontam para a necessidade de uma abordagem mais estratégica e de longo prazo na gestão orçamental pública, focada na estabilidade, previsibilidade e eficiência, sem perder a capacidade de adaptação a circunstâncias mutáveis. Isto requer não só mudanças nas práticas de gestão orçamental, mas também, possivelmente, reformas institucionais e legais para fortalecer a governança

fiscal em Portugal, visando um equilíbrio entre a estabilidade necessária para políticas eficazes de longo prazo e a flexibilidade para responder a desafios emergentes.

As conclusões relativas às nomeações para cargos de liderança na administração pública são particularmente relevantes para o debate sobre a profissionalização e despolitização do serviço público. O regime de substituição, embora concebido para garantir a continuidade dos serviços em períodos de transição, tem sido frequentemente utilizado de forma prolongada, contornando os processos de seleção mais rigorosos e transparentes. Esta prática não só compromete a meritocracia e a profissionalização da administração pública, como também pode resultar em instabilidade e descontinuidade nas políticas sectoriais.

O uso excessivo do regime de substituição, a partir do final da primeira década do século XXI, apresenta paralelos interessantes com as motivações que levaram à criação da Comissão de Recrutamento e Seleção para a Administração Pública (CRESAP) em 2011. A CRESAP foi estabelecida com o objetivo de introduzir critérios de mérito e transparência no processo de nomeação para cargos de direção superior. No entanto, o aumento da incidência do regime de substituição neste período indica que os esforços para profissionalizar a administração pública e reduzir a influência política direta nas nomeações enfrentam ainda desafios significativos.

Assim, o uso frequente do regime de substituição parece sugerir que este é utilizado como instrumento para contornar os mecanismos de seleção baseados no mérito, como é o caso da CRESAP. A flexibilidade associada a este regime pode ser vista como uma forma de resposta rápida a situações emergentes, permitindo que os governos

respondam de maneira ágil a desafios inesperados ou à necessidade de adaptações políticas. Nesse sentido, a capacidade de implementar nomeações temporárias pode ser considerada uma estratégia deliberada para evitar a rigidez burocrática que, muitas vezes, caracteriza os processos formais de recrutamento e seleção. Neste contexto, pode ser necessário reforçar legislação que limite o recurso e a duração das nomeações em regime de substituição em situações específicas, que podem ser necessárias para garantir que a agilidade na resposta não ocorra em detrimento da qualidade e da competência das lideranças nomeadas. O equilíbrio entre a necessidade de rapidez e a manutenção de padrões rigorosos de seleção é crucial, pois a utilização indiscriminada de mecanismos mais ágeis pode resultar na subversão dos princípios meritocráticos, gerando escolhas que não refletem necessariamente a melhor capacidade técnica e profissional disponível. Ora, neste contexto, faltam mecanismos ou entidades que permitam monitorizar a utilização e assegurar a transparência no recurso a este regime.

Uma possibilidade para reforçar a monitorização e transparência do regime de substituição seria a criação de um Observatório das Nomeações Públicas, integrado na CRESAP, mas com autonomia funcional, responsável por monitorizar e avaliar todos os processos de nomeação, incluindo as nomeações em regime de substituição. Este observatório teria competência para: (i) manter uma base de dados atualizada de todas as nomeações em regime de substituição, incluindo a sua duração, justificação e perfil dos nomeados; (ii) emitir relatórios periódicos sobre padrões de utilização deste regime; (iii) criar um sistema de alertas automáticos quando uma nomeação em regime de substituição ultrapassasse um determinado período temporal; e

(iv) disponibilizar publicamente esta informação através de uma plataforma digital de acesso livre. Uma alternativa seria a adoção de um sistema de avaliação prévia obrigatória para nomeações em regime de substituição que ultrapassassem um determinado período (por exemplo, 90 dias). Este sistema envolveria um painel técnico independente, possivelmente no âmbito da CRESAP, que avaliaria a fundamentação para a continuidade do regime de substituição e a adequação do perfil do nomeado às funções. O parecer deste painel seria vinculativo para a continuidade da nomeação em regime de substituição além do período estabelecido, garantindo assim um escrutínio técnico das situações que se prolongassem no tempo. Estes mecanismos permitiriam maior transparência e responsabilização no uso do regime de substituição, sem comprometer a sua agilidade, quando verdadeiramente necessária.

Outro aspeto crucial revelado por este estudo foi o processo de aprendizagem institucional observado na utilização das ferramentas de políticas públicas pelos decisores políticos. Ao longo do período analisado, tornou-se evidente que os governos sucessivos refinaram as suas abordagens na utilização de reorganizações, orçamentos e nomeações para alcançarem os seus objetivos políticos. Esta aprendizagem manifesta-se na crescente sofisticação das estratégias empregadas, com os governos mais recentes a demonstrarem uma compreensão mais precisa do impacto potencial de cada ferramenta em diferentes contextos sectoriais.

Por exemplo, observou-se uma tendência para utilizar reorganizações administrativas de forma mais estratégica e focada, em contraste com as reformas mais abrangentes e potencialmente disruptivas do passado. Da mesma forma, a gestão orçamental tornou-se mais refinada, com

os governos a mostrarem maior capacidade de ajustar alocações de recursos em resposta a prioridades políticas mutáveis e a pressões externas. No campo das nomeações, a evolução das práticas reflete uma crescente consciência do equilíbrio delicado entre alinhamento político e *expertise* técnica na liderança da administração pública e nos requisitos associados às diferentes áreas sectoriais.

Esta aprendizagem institucional tem implicações significativas para a formulação e implementação de políticas públicas em Portugal. Por um lado, sugere uma capacidade crescente do sistema político-administrativo em adaptar-se a novos desafios e prioridades. Por outro lado, levanta questões sobre a potencial institucionalização de práticas que podem nem sempre servir o interesse público a longo prazo, como a criação de redes de dependência mútua dentro da administração pública, onde as nomeações sucessivas podem gerar um ciclo de lealdades pessoais que se sobrepõem à competência técnica, ou fenómenos de «portas giratórias» entre o sector público e o privado, onde indivíduos são nomeados para cargos públicos vindos de sectores que, depois, irão regular, ou vice-versa, o que pode criar conflitos de interesse latentes e comprometer a imparcialidade das decisões públicas.

Quando as nomeações são motivadas por considerações políticas em detrimento do mérito e da competência técnica, existe o risco de que indivíduos menos qualificados assumam posições-chave. Tal pode comprometer a eficácia das decisões administrativas e a implementação de políticas, uma vez que essas pessoas podem carecer das habilidades necessárias para lidar com os desafios complexos que enfrentam.

Além disso, a institucionalização de práticas que favorecem nomeações políticas pode criar um ambiente de nepotismo e favoritismo,

enfraquecendo a confiança pública nas instituições. Um corolário deste mecanismo é a potencial desmotivação de funcionários públicos qualificados, que podem sentir que as suas competências e esforços não são valorizados, bem como de potenciais candidatos a posições de liderança que, de resto, os relatórios existentes sugerem que têm vindo a declinar.

Ademais, o uso de nomeações estratégicas pode promover uma cultura de conformidade em vez de inovação. Se os líderes são escolhidos com base na lealdade política em vez de na capacidade de pensar criticamente e implementar mudanças necessárias, isso pode inibir o desenvolvimento de soluções criativas para os problemas enfrentados pelo sector público — algo que é particularmente penalizante quando se mina a memória organizacional a que nos referimos atrás. O regime de substituição é, aqui, também, particularmente danoso, uma vez que a posição do dirigente nomeado é potencialmente mais frágil do que a de quem detém o poder de assegurar a sua continuidade em funções dirigentes.

Por fim, este estudo destaca a importância de se considerar o contexto mais amplo — incluindo fatores económicos, políticos e internacionais — na formulação e implementação de políticas públicas. A sensibilidade das políticas a choques externos e momentos críticos aponta para a necessidade de desenvolver mecanismos mais robustos de antecipação e resposta a crises, bem como de adaptação a mudanças no ambiente internacional.

Em conclusão, este estudo oferece uma visão abrangente e diversificada da evolução das políticas públicas em Portugal ao longo do período democrático. Ao examinar a interação entre reorganizações,

orçamentos e nomeações, fornece perspectivas valiosas sobre os mecanismos através dos quais as políticas são formuladas, implementadas e alteradas ao longo do tempo. As lições extraídas desta análise têm o potencial de informar uma abordagem mais estratégica e eficaz à governação, contribuindo para o desenvolvimento de políticas públicas mais robustas, coerentes e capazes de responder aos desafios complexos que Portugal enfrenta no século XXI.

## Referências bibliográficas

AASKOVEN, L., «Partisan-electoral cycles in public employment: evidence from developed democracies», *Political Studies*, Vol. 69, n.º 2, 2021, pp. 190-213.

ÅBERG, J. e Sedelius, T., «A structured review of semi-presidential studies: Debates, results and missing pieces», *British Journal of Political Science*, Vol. 50, n.º 3, 2020, pp. 1111-1136.

ABRAHAM, H. J., «A people's watchdog against abuse of power». *Public Administration Review*, Vol. 20, n.º 3, 1960, pp. 152-157.

ABREU, M., «Da adesão à Comunidade Europeia à participação na União Económica e Monetária: A experiência portuguesa de desinflação no período 1984-1998», *Boletim económico em linha*, Banco de Portugal, Lisboa, 2001, pp. 17-38, [link](#).

ACEMOGLU, D. e Robinson, JA, *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty*, New York, Crown Business, 2012.

AITALIEVA, N. R. e Morelock, A. L., «Citizens' perceptions of government policy success: A cross-national study», *Journal of Public and Nonprofit Affairs*, Vol. 5, n.º 2, 2019, pp. 198-216.

ALEXIADOU, D., Spaniel, W. e Gunaydin, H., «When Technocratic Appointments Signal Credibility», *Comparative Political Studies*, Vol. 55, n.º 3, 2022, pp.386-419.

ALMEIDA, P. T., N. Bermeo e A. C. Pinto eds., *Who Governs Southern Europe?: Regime Change and Ministerial Recruitment*, London, Routledge, 2003.

AMARAL, D. F., *Curso de Direito Administrativo*, Coimbra, Almedina, 1995.

ANDERSON, S. e L. Harbridge, «Incrementalism in appropriations: Small aggregation, big changes», *Public Administration Review*, Vol. 70, 2010, pp. 464-474.

ARAÚJO, J. F. F., *Gestão Pública em Portugal: Mudança e Persistência Institucional*, Coimbra, Quarteto, 2002.

ARMINGEON, K. «The politics of fiscal responses to the crisis of 2008-2009», *Governance*, Vol. 25, n.º 4, 2012, pp- 543-565.

ASKIM, J., Karlsen, R. e Kolltveit, K., «Political appointees in executive government: Exploring and explaining roles using a large-N survey in Norway», *Public Administration*, Vol. 95, n.º 2, 2017, pp.342-358.

BACH, T., Hammerschmid, G. e Löffler, L., «More delegation, more political control? Politicization of senior-level appointments in 18 European countries», *Public Policy and Administration*, Vol. 35, n.º 1, 2020, pp. 3-23.

BÄCK, H., Debus, M. e Dumont, P., «Who gets what in coalition governments? Predictors of portfolio allocation in parliamentary democracies», *European Journal of Political Research*, Vol. 50, n.º 4, 2011, pp. 441-478.

BAEKGAARD, M. e George, B. «Equal Access to the Top? Representative Bureaucracy and Politicians' Recruitment Preferences for Top Administrative Staff», *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 28, n.º 4, 2018, pp. 535-550.

BALLA, S. J. e Gormley Jr, W. T., *Bureaucracy and democracy: Accountability and performance*, Washington, DC., CQ Press, 2018.

BAILEY, J. J. e O'Connor, R. J., «Operationalizing incrementalism: Measuring the muddles», *Public Administration Review*, 1975, pp. 60-66.

BANNINK, D. and Hoogenboom, M., «Hidden change: Disaggregation of welfare state regimes for greater insight into welfare state change», *Journal of European Social Policy*, Vol. 17, n.º 1, 2007, pp. 19-32.

BARNETT K. H. e Wheeler, R., «Non-ALJ Adjudicators in Federal Agencies: Status, Selection, Oversight, and Removal», *University of Georgia School of Law Legal Studies*, (em linha) *Research Paper n.º 2019-07*, 2018, [link](#).

BATISTA, M. e Lopez, F., «Ministerial Typology and Political Appointments: Where and How Do Presidents Politicize the Bureaucracy?», *Brazilian Political Science Review*, Vol. 15, n.º 1, 2021, pp.1-34.

BAUMGARTNER, FR. Green-Pedersen, C. Bryan, D., «Comparative Studies of Policy Agendas», *Journal of European Public Policy*, Vol. 13, n.º 7, 2006, pp. 959-974.

BAUMGARTNER, F. R., Breunig, C., Green-Pedersen, C., Jones, B. D., Mortensen, P. B., Nuytemans, M. e Walgrave, S., «Punctuated equilibrium in comparative perspective», *American Journal of Political Science*, Vol. 53, n.º 3, 2009, pp. 603-620.

BAUMGARTNER, F. R. e Epp, D. A., «Explaining punctuations» em *Prepared for the 2013 Annual Meeting of the Comparative Agendas Project*, Antwerp, Belgium, 2013.

BAUMGARTNER, R. e Jones, B. D., *Agendas and Instability in American Politics*, University of Chicago Press, 1993.

BAUMGARTNER, R. e Jones, B. D., *Policy Dynamics*, University of Chicago Press, 2002.

BAUMGARTNER, R. Jones, BD., «A model of choice for public policy», *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 15, n.º 3, 2004, pp. 325-351.

BAILEY, J. J. e O'Connor, R. J., «Operationalizing incrementalism: Measuring the muddles», *Public Administration Review*, 1975, pp. 60-66.

BÉLAND, D. e Powell, M., «Continuity and Change in Social Policy», *Social Policy & Administration*, Vol. 50, n.º 2, 2016, pp. 129-147.

BELCHIOR, A. M. e Silveira, P., «The effect of ministerial instability on government's mandate fulfilment: Evidence from the Portuguese case», *Swiss Political Science Review*, Vol. 29, n.º 3, 2023, pp. 310-329.

BELL, L., «Monitoring or Meddling? Congressional Oversight of the Judicial Branch», *Wayne Law Review*, Vol. 64, n.º 1, 2018, pp. 23-62.

BENDOR, J. e Meirowitz, A., «Spatial Models of Delegation», *American Political Science Review*, Vol. 98, n.º 2, 2004, pp. 293-310.

BERCOFF, J. J. e Meloni, O., «Federal budget allocation in an emergent democracy: evidence from Argentina», *Economics of Governance*, Vol. 10, 2009, pp. 65-83.

BERRY, C. R., Burden, B. C. e Howell, W. G., «After enactment: The lives and deaths of federal programs», *American Journal of Political Science*, Vol. 54, n.º 1, 2010, pp. 1-17.

BERSCH, K. e Fukuyama, F., «Calibrating autonomy: How bureaucratic autonomy influences government quality in Brazil», *Governance*, 1.<sup>a</sup> publicação, 2024.

BERTELLI, A., «The role of political ideology in the structural design of new governance agencies», *Public Administration Review*, Vol. 66, n.º 4, 2006, pp. 583-595.

- BERTELLI, A. M., Hassan, M., Honig, D., Rogger, D. e Williams, M. J., «An agenda for the study of Public Administration in Developing Countries», *Governance*, Vol. 33, n.º 4, 2020, pp. 735-748.
- BEYER, D., Breunig, C., Green-Pedersen, C. e Klüser, K. J., «Punctuated Equilibrium and the Comparative Study of Policy Agendas: Tracing Digitalization Policy in Germany», *Politische Vierteljahresschrift*, Vol. 63, n.º 2, 2022, pp. 275-294.
- BLATTER, J. e Haverland, M., *Designing Case Studies: Explanatory Approaches in Small-N Research*, Palgrave MacMillan, 2012.
- BLONDEL, J., *Ministers of Finance in Western Europe: A Special Career?*, European University Institute Working Paper SPS 91/11, Florence, European University Institute, 1991.
- BOIN, A., Kuipers, S. e Steenbergen, M., «The life and death of public organizations: A question of institutional design?», *Governance*, Vol. 23, n.º 3, 2010, pp. 385-410.
- BOUCKAERT, G., Peters, B. G. e Verhoest, K., *The Coordination of Public Sector Organizations: Shifting Patterns of Public Management*, Palgrave Macmillan, 2010.
- BOULDING, K. E., *The image: Knowledge in life and society*, University of Michigan press, 1956.
- BOURGON, J., «New directions in public administration: Serving beyond the predictable», *Public Policy and Administration*, Vol. 24, n.º 3, 2009, pp. 309-330.
- BOUSHEY, G., «Punctuated equilibrium theory and the diffusion of innovations», *Policy Studies Journal*, Vol. 40, n.º 1, 2012, pp. 127-146.
- BRAUN, D., e Gilardi, F., «Introduction» em *Delegation in Contemporary Democracies*, D. Braun, F. Gilardi, Routledge, 2006, pp. 1-23.
- BREHM, J. e Gates, S., «When Supervision Fails to Induce Compliance», *Journal of Theoretical Politics*, Vol. 6, n.º 3, 1994, pp. 323-343.
- BREUNIG, C. Koski, C. Mortensen, PB., «Stability and Punctuations in Public Spending: A Comparative Study of Budget Functions», *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 20, n.º 3, 2009, pp. 703-722.
- BREUNIG, C. e Koski, C., «Punctuated equilibria and budgets in the American states», *Policy Studies Journal*, Vol. 34, n.º 3, 2006, pp. 363-379.
- BROCK, C. e Mallinson, D., «Measuring the stasis: Punctuated equilibrium theory and partisan polarization», *Policy Studies Journal*, Vol. 52, n.º 1, 2024, pp. 31-46.
- BUSSING, A. e Pomirchy, M., «Congressional oversight and electoral accountability», *Journal of Theoretical Politics*, Vol. 34, n.º 1, 2022, pp. 35-58.
- CALVERT, R. L., McCubbins, M. D. e Weingast, B. R., «A Theory of Political Control and Agency Discretion», *American Journal of Political Science*, Vol. 33, n.º 3, 1989, pp. 588-611.
- CAMERLO, M., Sanches, E. R., «E quem controla o governo? Responsabilidade horizontal na democracia portuguesa» em *A qualidade da democracia em Portugal: a visão dos cidadãos*, Pinto, A. C., Sousa, L. de, Magalhães, P. orgs., Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais, 2013, pp. 129-151.
- CAPANO, G., «Understanding policy change as an epistemological and theoretical problem», *Journal of Comparative Policy Analysis*, Vol. 11, n.º 1, 2009, pp. 7-31.
- CAPOCCIA, G., «Critical Junctures and Institutional Change» em *Advances in Comparative-Historical Analysis*, J. Mahoney & K. Thelen Eds., Cambridge University Press, 2015.

CARNEIRO, P. e Kaneene, J. B., «Food inspection services: a comparison of programs in the US and Brazil», *Food Control*, Vol. 80, 2017, pp. 314-318.

CARPENTER, D. P., «Adaptive Signal Processing, Hierarchy, and Budgetary Control in Federal Regulation», *American Political Science Review*, Vol. 90, n.º 2, 1996, pp. 283-302.

CARPENTER, D. P., «Groups, the media, agency waiting costs, and FDA drug approval», *American Journal of Political Science*, 2002, pp. 490-505.

CARPENTER, D. P. e Lewis, D. E., «Political learning from rare events: Poisson inference, fiscal constraints, and the lifetime of bureaus» *Political Analysis*, Vol. 12, n.º 3, 2004, pp. 201-232.

CARVALHO, D. I., «Teoria do Equilíbrio Pontuado: uma análise da execução orçamentária no Brasil no período de 1980-2014», *Revista do Serviço Público*, Vol. 69, n.º 1, 2018, pp. 85-110.

CASTLES, F. G., «What Welfare States Do: A Disaggregated Expenditure Approach», *Journal of social Policy*, Vol. 38, n.º 1, 2009, pp. 45-62.

CD25A, *Espólio de Manuel Luis Macaísta Malheiros*, (em linha), 2022, [link](#).

CHEUNG, J., «Police accountability», *The Police Journal*, Vol. 78, n.º 1, 2005, pp. 3-36.

CHRISTENSEN, T. e Læg Reid, P., «Administrative reform policy: The challenges of turning symbols into practice», *Public Organization Review*, Vol. 3, 2003, pp. 3-27.

CHRISTENSEN, T. e Læg Reid, P., «Governmental autonomisation and control: The Norwegian way», *Public Administration and Development*, Vol. 24, n.º 2, 2004, pp. 129-135.

CHRISTENSEN, T., Læg Reid, P. e Rykkja, L. H., «Organizing for Crisis Management: Building Governance Capacity and Legitimacy», *Public Administration Review*, Vol. 76, n.º 6, 2016, pp. 887-897.

CINGOLANI, L., Thomsson, K. e De Crombrughe, D., «Minding Weber more than ever? The impacts of state capacity and bureaucratic autonomy on development goals», *World Development*, Vol. 72, 2015, pp. 191-207.

CLEGG, B. e Binder, M., «Managing the dynamic reconfiguration of enterprises» em *IT Outsourcing: Concepts, Methodologies, Tools, and Applications*, IGI Global, 2010, pp. 387-397.

CLINTON, J. D., Bertelli, A., Grose, C. R., Lewis, D. E. e Nixon, D. C., «Separated powers in the United States: The ideology of agencies, presidents, and congress», *American Journal of Political Science*, Vol. 56, n.º 2, 2012, pp. 341-354.

COLE, M., «Quangos: The debate of the 1970s in Britain», *Contemporary British History*, Vol. 19, n.º 3, 2005, pp. 321-352.

CONNAUGHTON, B., «“Glorified Gofers, Policy Experts or Good Generalists”: A Classification of the Roles of the Irish Ministerial Adviser», *Irish Political Studies*, Vol. 25, n.º 3, 2010, pp. 347-369.

CONNAUGHTON, B., «Navigating the Borderlines of Politics and Administration: Reflections on the Role of Ministerial Advisers», *International Journal of Public Administration*, Vol. 38, n.º 1, 2015, pp. 37-45.

COOPER, A. C., Marier, P. e Halawi, A., «The politics of senior bureaucratic turnover in the Westminster tradition: Trust and the choice between internal and external appointments», *Public Policy and Administration*, Vol. 37, n.º 2, 2022, pp.179-202.

CORDER, J. K., «Are federal programs immortal? Estimating the hazard of program termination», *American Politics Research*, Vol. 32, n.º 1, 2004, pp. 3-25.

CRAVEIRO, D., Carraça, J. e Silva, P. A. D., Somos muitos, muitos mil: 50 anos de transformação demográfica em Portugal em *Portugal Social em Mudança: 50 anos do 25 de Abril*, Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, 2024, pp- 37-48.

CRECINE, John P., *Governmental Problem-Solving: A Computer Simulation of Municipal Budgeting*, Chicago, Randy MacNally and Co, 1969.

CZARNIAWSKA-JOERGES, B., «The Wonderland of Public Administration Reforms», *Organization Studies*, Vol. 10, n.º 4, 1989, pp. 531-548.

DAHLSTRÖM, C. e Holmgren, M., «The Political Dynamics of Bureaucratic Turnovers», *British Journal of Political Science*, Vol. 49, n.º 3, 2019, pp. 823-836.

DAHLSTRÖM, C. e Holmgren, M., «Loyal Leaders, Affluent Agencies: The Budgetary Implications of Political Appointments in the Executive Branch», *The Journal of Politics*, Vol. 85, n.º 2, 2023, pp. 640-653.

DAHLSTRÖM, C. e Lapuente, V., *Organizing Leviathan: Politicians, Bureaucrats, and the Making of Good Government*, Cambridge University Press, 2017.

DAHLSTRÖM, C. e Lapuente, V., «Bureaucracy and government quality» em *The Oxford Handbook of Quality of Government*, M. Bauhr, A. Bågenholm, M. Grimes e B. Rothstein Eds., Oxford University Press, 2019, pp. 641-661.

DAHLSTRÖM, C., Lapuente, V. e Teorell, J., «The merit of meritocratization: Politics, bureaucracy, and the institutional deterrents of corruption», *Political Research Quarterly*, Vol. 65, n.º 3, 2012, pp. 656-668.

DAHLSTRÖM, C., Peters, B. G. e Pierre, J., «Steering from the Centre: Strengthening Political Control in Western Democracies» em *Steering from the Centre: Strengthening Political Control in Western Democracies*, C. Dahlström, B. G. Peters e J. Pierre Eds., University of Toronto Press, 2011, pp. 3-24...

DANZIGER, J. N. *Making Budgets: Public Resource Allocation*, Beverly Hills, CA, Sage Publications, 1978.

DAVIS, O. A., Dempster, M. A. e Wildavsky, A., «Towards a predictive theory of government expenditure: US domestic appropriations», *British Journal of Political Science*, Vol. 4, n.º 4, 1974, pp. 419-452.

DAVIS, Otto A., M. A. H. Dempster e Aaron Wildavsky, «A Theory of the Budgetary Process», *American Political Science Review*, Vol. 60, n.º 3, 1966, pp. 529-547.

DEZHBAKHSH, Hashem, Soumaya M. Tohamy & Peter H. Aranson, «A New Approach for Testing Budgetary Incrementalism» [link](#), *The Journal of Politics*, Vol. 65, n.º 2, 2003, pp. 532-558.

DIAMOND, P., «The Westminster system under the Cameron coalition: “Promiscuous partisanship” or institutional resilience?», *Public Policy and Administration*, Vol. 34, n.º 3, 2019, pp. 241-261.

DODDS, G. G., «Presidential Control of Independent Agencies’ Leadership and Personnel: A Two-Case Study of Interbranch Contestation over the Bureaucracy and the Unitary Executive under Donald Trump», *Presidential Studies Quarterly*, Vol. 52, n.º 1, 2022, pp. 168-194.

DOMMET, K., Flinder, M., Skelcher, C. e Tonkiss, K., «Did they “Read Before Burning”? The Coalition and quangos», *The Political Quarterly*, Vol. 85, n.º 2, 2014, pp. 133-142.

DOWDING, K., Hindmoor, A. e Martin, A., «The Comparative Policy Agendas Project: theory, measurement and findings», *Journal of Public Policy*, Vol. 36, n.º 1, 2015, pp. 3-25.

DROLIC, C. A. e Keiser, L. R., «The importance of oversight and agency capacity in enhancing performance in public service delivery», *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 31, n.º 4, 2020, pp. 773-789.

EATON, K., «Can Politicians Control Bureaucrats? Applying Theories of Political Control to Argentina's Democracy», *Latin American Politics and Society*, Vol. 45, n.º 4, 2003, pp. 33-62.

ECTON, W. G. e Dziesinski, A. B., «Using punctuated equilibrium to understand patterns of institutional budget change in higher education», *The Journal of Higher Education*, Vol. 93, n.º 3, 2022, pp. 424-451.

ELDREDGE, N. e S. J. Gould, «Punctuated equilibria: an alternative to phyletic gradualism», em *Models in Paleobiology*, T.J.M. Schopf, ed., San Francisco, Freeman Cooper, 1972, pp. 82-115.

ELGIE, R. e McMenamin, I., «Credible commitment, political uncertainty or policy complexity? Explaining variations in the independence of non-majoritarian institutions in France», *British Journal of Political Science*, Vol. 35, n.º 3, 2005, pp. 531-548.

ENNSER-JEDENASTIK, L., «The Politics of Patronage and Coalition: How Parties Allocate Managerial Positions in State-Owned Enterprises», *Political Studies*, Vol. 62, 2014, pp. 398-417.

ENNSER-JEDENASTIK, L., «Credibility Versus Control: Agency Independence and Partisan Influence in the Regulatory State», *Comparative Political Studies*, Vol. 48, n.º 7, 2015, pp. 823-853.

EPP, D. A. e Baumgartner, F. R., «Complexity, capacity, and budget punctuations», *Policy Studies Journal*, Vol. 45, n.º 2, 2017, pp. 247-264.

EPSTEIN, D. e O'halloran, S., *A transaction cost politics approach to policy making under separate powers*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.

ESPING-ANDERSEN, G., *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Polity Press, 1990.

FAGAN, E. J., «Political institutions, punctuated equilibrium theory, and policy disasters», *Policy Studies Journal*, Vol. 51, n.º 2, 2023, pp. 243-263.

FENNO, R. F., *The Power of the Purse*, Boston, Little Brown, 1966.

FERDIK, F. V., Rojek, J. e Alpert, G., «Citizen oversight in the United States and Canada: an overview», *Police Practice and Research: An International Journal*, Vol. 14, n.º 2, 2013, pp. 104-116.

FERNÁNDEZ-I-MARÍN, X., Hurka, S., Knill, C. e Steinebach, Y., «Systemic dynamics of policy change: Overcoming some blind spots of punctuated equilibrium theory», *Policy Studies Journal*, Vol. 50, n.º 3, 2022, pp. 527-552.

FURLONG, S. R., «Political influence on the bureaucracy: The bureaucracy speaks», *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 8, n.º 1, 1998, pp. 39-65.

FILSTAD, C. e Gottschalk, P., «Performance evaluation of police oversight agencies», *Policing and Society: An International Journal of Research and Policy*, Vol. 21, n.º 1, 2011, pp. 96-109.

FLINK, C. M., «Rethinking punctuated equilibrium theory: A public administration approach to budgetary changes», *Policy Studies Journal*, Vol. 45, n.º 1, 2017, pp. 101-120.

FLINK, C. M. e Robinson, S. E., «Corrective policy reactions: positive and negative budgetary punctuations», *Journal of Public Policy*, Vol. 40, n.º 1, 2020, pp. 96-115.

GAMSON, W. A., «A Theory of Coalition Formation», *American Sociological Review*, Vol. 26, n.º 3, 1961, pp. 372-382.

GEORGE, A. L. e Bennett, A., *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*, MIT Press, 2005.

GILARDI, F., «The institutional foundations of regulatory capitalism: the diffusion of independent regulatory agencies in Western Europe», *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 598, n.º 1, 2005, pp. 84-101.

GIST, J. R., «Mandatory Expenditures and the Defense Sector: Theory of Budgetary Incrementalism» em *A Sage Professional Paper*, R. B. Ripley ed., London, Sage, 1974, pp 5-39.

GIVEL, M., «The evolution of the theoretical foundations of punctuated equilibrium theory in public policy», *Review of Policy Research*, Vol. 27, n.º 2, 2010, pp.187-198.

GOETZ, K. H., «Acquiring political craft: Training grounds for top officials in the German core executive», *Public Administration*, Vol. 75, n.º 4, 1997, pp. 753-775.

GÓIS, P. e Marques, J. C., «Retrato de um Portugal migrante: A evolução da emigração, da imigração e do seu estudo nos últimos 40 anos» e-cadernos CES, n.º 29, 2018.

GOLD, B. A., «Punctuated legitimacy: A theory of educational change», *Teachers College Record*, Vol. 101, n.º 2, 1999, pp. 192-219.

GORMLEY Jr., W. T., «Regulatory enforcement styles», *Political Research Quarterly*, Vol. 51, n.º 2, 1998, pp. 363-383.

GRANDE, E. e Hutter, S., «Beyond authority transfer: explaining the politicisation of Europe», *West European Politics*, Vol. 39, n.º 1, 2016, pp. 23-43.

GREASLEY, S. e Hanretty, C., «Credibility and agency termination under parliamentarism», *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 26, n.º 1, 2016, pp. 159-173.

GREEN-PEDERSEN, C. e Princen, S., «Punctuated equilibrium theory» em *Handbook of Public Policy Agenda Setting*, Edward Elgar Publishing, 2016, pp. 69-86.

GRIMMELIKHUIJSEN, S. G. e Meijer, A. J., «Effects of transparency on the perceived trustworthiness of a government organization: Evidence from an online experiment», *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 24, n.º 1, 2014, pp. 137-157.

GUJARATI, D., *Basic Econometrics*, 4.ª edição, McGraw-Hill, 2003.

GUPTA, K., Ripberger, J. e Wehde, W., «Advocacy group messaging on social media: Using the narrative policy framework to study Twitter messages about nuclear energy policy in the United States», *Policy Studies Journal*, Vol. 46, n.º 1, 2018, pp. 119-136.

GUSTAVSON, M. e Sundstrom, A., «Organizing the audit society: Does good auditing generate less public sector corruption?», *Administration & Society*, Vol. 50, n.º 10, 2018, pp. 1508-1532.

- HACKER, J. Policy Drift: The Hidden Politics of US Welfare State Retrenchment. In W. Streeck and K. Thelen eds. *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford: Oxford University Press. 2005. pp.40-82.
- HACKER, J. S., Pierson, P. e Thelen, K., «Drift and conversion: Hidden faces of institutional change», em *Advances in Comparative-Historical Analysis*, Cambridge University Press, 2015, pp. 180-208.
- HACKER, J. e Pierson, P., «Drift and democracy: The neglected politics of policy inaction», Estudo apresentado no encontro anual da American Political Science Association, Washington, DC, 2010, pp. 2-5.
- HAJNAL, G., «Studying dynamics of government agencies: Conceptual and methodological results of a Hungarian organizational mapping exercise», *International Journal of Public Administration*, Vol. 35, n.º 12, 2012, pp. 832-843.
- HALLERBERG, M. e Wehner, J., «When Do You Get Economists as Policy Makers?», *British Journal of Political Science*, Vol. 50, n.º 13, 2018, pp. 1193-1205.
- HAMMOND, T. H., «Agenda control, organizational structure, and bureaucratic politics», *American Journal of Political Science*, Vol. 30, n.º 2, 1986, pp. 379-420.
- HANNAN, M. T. e Freeman, J., *Organizational ecology*, Harvard University Press, 1989.
- HARDIMAN, N. e Scott, C., «Governance as polity: An institutional approach to the evolution of state functions in Ireland» *Public Administration*, Vol. 88, n.º 1, 2010, pp. 170-189.
- HARDIMAN, N. e Scott, C., «Ordering things: The Irish state administration database», *Irish Political Studies*, Vol. 27, n.º 1, 2012, pp. 1-22.
- HARDIN, R., «Economic theories of the state» em *Perspectives on Public Choice, a Handbook*, D. Mueller, Cambridge University Press, 1997, pp. 21-35.
- HARDIN, R., *Liberalism, Constitutionalism, and Democracy*, Oxford, Oxford University Press, 1999.
- HARRIS, R. A. e Milkis, S. M. *The Politics of Regulatory Change*, Oxford, Oxford University Press, 1996.
- HESSTVEDT, S., «Partisanship and science advice: Do the right prefer economists and the left social scientists?», *Party Politics*, Vol. 29, n.º 6, 2023, pp. 1063-1076.
- HILL, C. J. e Lynn, L. E., «Structure: Tools for Public Managers», em *Public Management: Thinking and Acting in Three Dimensions*, J. C. Hill, L. E. Lynn, Sage Publications, 2016e, pp. 185-224.
- HONG, S. e Park, N., «Administrative reorganization as a signal: Bounded rationality, agency merger, and salience of policy issues», *Governance*, Vol. 32, n.º 3, 2019, pp. 421-439.
- HOOD, C., «A public management for all seasons?», *Public Administration*, Vol. 69, n.º 1, 1991, pp. 3-19.
- HÖRISCH, F., «Fiscal policy in hard times: A Fuzzy-Set QCA of fiscal policy reactions to the financial crisis», *Zeitschrift für vergleichende Politikwissenschaft*, Vol. 7, n.º 2, 2013, pp. 117-141.
- HUBER, J. D., «Delegation to civil servants in parliamentary democracies», *European Journal of Political Research*, Vol. 37, n.º 3, 2000, pp. 397-413.
- HUBER J.D., Shipan C.R., Pfahler M., «Legislatures and statutory control of bureaucracy», *American Journal Political Science* Vol. 45, n.º 2, 2001, pp. 330-45.

HUBER, J. D. e C. R. Shipan, *Deliberate Discretion? The Institutional Foundations of Bureaucratic Autonomy* [link](#), Cambridge University Press, 2002.

HUBER, J. D. e McCarty, N., «Bureaucratic capacity, delegation, and political reform», *American Political Science Review*, Vol. 98, n.º 3, 2004, pp. 481-494.

HUBER, J. e Shipan, C., «Politics, Delegation, and Bureaucracy» em *The Oxford Handbook of Political Economy*, D. A. Wittman, B. R. Weingast, Oxford University Press, 2009, pp. 1-13.

HUGHES, G., Mears, R. e Winch, C., «An inspector calls? Regulation and accountability in three public services», *Policy & Politics*, Vol. 25, n.º 3, 1997, pp. 299-313.

INGRAHAM, P. W., «Making public policy: the changing role of the higher civil service» em *Taking Stock: Assessing Public Sector Reforms*, B. G. Peters & D. J. Savoie Eds., McGill-Queen's Press, 1998, pp. 164-187.

INSPEÇÃO-GERAL do Ambiente, «Comissão instaladora do IGA com rostos. Maior eficácia no sistema de tutela ambiental», Arquivo da Associação Socialista (em linha), 1997, [link](#).

JALALI, C., *Partidos e Democracia em Portugal 1974-2005*, Imprensa de Ciências Sociais, 2007.

JALALI, C. e Silva, P., «Party patronage: An old solution for new problems?» em *Routledge handbook of European Politics*, J. Magone Ed., Routledge, 2015, pp. 560-575.

JALALI, C., Silva, P. e Moreira, D., «Party Patronage in Portugal: Treading in Shallow Water», em *Party Patronage and Party Government in European Democracies*, P. Kopecký, P. Mair e M. Spirova Eds., Oxford University Press, 2012, pp. 294-315.

JAMES, O., «Regulation inside government: Public interest justifications and regulatory failures», *Public Administration*, Vol. 78, n.º 2, 2000, pp. 327-343.

JENSEN, C., «Policy punctuations in mature welfare states», *Journal of Public Policy*, Vol. 29, n.º 3, 2009, pp. 287-303.

JENSEN, J. L., Mortensen, P. B. e Serritzlew, S., «The dynamic model of choice for public policy reconsidered: a formal analysis with an application to US budget data», *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 26, n.º 2, 2016, pp. 226-238.

JOHN, P. e Bevan, S., «What are policy punctuations? Large changes in the legislative agenda of the UK Government, 1911-2008», *Policy Studies Journal*, Vol. 40, n.º 1, 2012, pp. 89-108.

JOHN, P. e Margetts, H., «Policy punctuations in the UK: Fluctuations and equilibria in central government expenditure since 1951», *Public Administration*, Vol. 81, n.º 3, 2003, pp. 411-432.

JONES B. D., Sulkin, T. Larsen, A., «Policy Punctuations in American Political Institutions» *American Political Science Review*, Vol. 97, n.º 1, 2003, pp. 151-169.

JONES, B. D., *Reconceiving decision-making in democratic politics: Attention, choice, and public policy*. University of Chicago Press, 1994.

JONES, B. D., *Politics and the architecture of choice: Bounded rationality and governance*, University of Chicago Press, 2001.

JONES, B. D. e Baumgartner, F. R., *The politics of attention: How government prioritizes problems*, Chicago, IL, University of Chicago Press, 2005.

JONES, B. D. e Baumgartner, F. R., «A model of choice for public policy», *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 15, n.º 3, 2005b, pp. 325-351.

JONES, B. D. e Baumgartner, F. R., «From there to here: Punctuated equilibrium to the general punctuation thesis to a theory of government information processing», *Policy Studies Journal*, Vol. 40, n.º 1, 2012, pp. 1-20.

JONES, B. D., Baumgartner, F. R. e True, J. L., «Policy punctuations: US budget authority, 1947-1995», *The Journal of Politics*, 60, n.º 1, 1998, pp. 1-33.

JONES, B.D., Baumgartner, F. R., Breunig, C., Wlezien, C., Soroka, S., Foucault, M., François, A., Green-Pedersen, C., Koski, C., John, P., Mortensen, P.B., Varone, F. and Walgrave, S., «A General Empirical Law of Public Budgets: A Comparative Analysis», *American Journal of Political Science*, Vol. 53, n.º 4, 2009, pp. 855-873.

JORDAN, M. M., «Punctuations and agendas: A new look at local government budget expenditures», *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 22, n.º 3, 2003, pp. 345-360.

KAPLANER, Constantin e Steinebach, Yves. Why We Should Use the Gini Coefficient to Assess Punctuated Equilibrium Theory. *Political Analysis*, Vol. 30, 2022. 450-455.

KAUFMAN, H., *Are government organizations immortal?*, Washington DC., Brookings Institution, 1976.

KEMP, Kathleen A., «Instability in Budgeting for Federal Regulatory Agencies», *Social Sciences Quarterly*, Vol. 63, n.º 4, 1982, pp.643-660.

KEMPF, R. J. e Graycar, A., «Dimensions of authority in oversight agencies: American and Australian comparisons», *International Journal of Public Administration*, Vol. 41, n.º 14, 2018, pp. 1145-1156.

KIEWIET, D. R. e McCubbins, M. D., *The Logic of Delegation*, University of Chicago Press, 1991.

KIM, J., «The Effect of Civilian Oversight on Police Organizational Performance: A Quasi Experimental Study», *American Review of Public Administration*, Vol. 52, n.º 5, 2022, pp. 382-397.

KINANE, C., *Control Without Confirmation: The Politics of Vacancies in Presidential Appointments*, Doctoral dissertation, The University of Michigan, 2019.

KLEIZEN, B., K. Verhoest e J. Wynen, «Structural reform histories and perceptions of organizational autonomy: Do senior managers perceive less strategic policy autonomy when faced with frequent and intense restructuring?», *Public Administration*, Vol. 96, n.º 2, 2018, pp. 349-367.

KNILL, C. and Tosun, J., *Public Policy: A New Introduction*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2012.

KOPECKÝ, P., J.-H. Meyer Sahling, F. Panizza, G. Scherlis, C. Schuster e M. Spirova, «Party patronage in contemporary democracies: Results from an expert survey in 22 countries from five regions», *European Journal of Political Research*, Vol. 55, n.º 2, 2016, pp. 416-431.

KOPECKÝ, P., Meyer-Sahling, J.-H. e Spirova, M., «Extreme political polarization and party patronage», *Irish Political Studies*, Vol. 37, n.º 2, 2022, pp. 218-243.

KOTSANOPOULOS, K. V. e Arvanitoyannis, I. S., «The role of auditing, food safety, and food quality standards in the food industry: A review», *Comprehensive reviews in food science and food safety*, Vol. 16, n.º 5, 2017, pp. 760-775.

KRAUSE, G. A., Lewis, D. E. e Douglas, J.W., «Political Appointments, Civil Service Systems, and Bureaucratic Competence: Organizational Balancing and Executive Branch Revenue Forecasts in the American States», *American Journal of Political Science*, Vol. 50, n.º 3, 2006, pp. 770-787.

KUHLMANN, J. e van der Heijden, J., «What is known about punctuated equilibrium theory? And what does that tell us about the construction, validation, and replication of knowledge in the policy sciences?» *Review of Policy Research*, Vol. 35, n.º 2, 2018, pp. 326-347.

KUIPERS, S., Yesilkagit, K. e Carroll, B., «Ministerial influence on the machinery of government: insights on the inside», *West European Politics*, Vol. 44, n.º 4, 2021, pp. 897-920.

LAPUENTE, V., «Bureaucracy» em *Handbook of Comparative Political Institutions*, J. Ghandi e R. Ruiz-Rufino Eds., Routledge, 2016, pp. 226-240.

LESTON Bandeira, M., Azevedo, A., Sousa Gomes, C., Tomé, L. P., Mendes, M. F., Guardado Moreira, M. J., Batista, I., *Dinâmicas Demográficas e Envelhecimento da População Portuguesa, 1950-2011 Evolução e Perspectivas*, Fundação Francisco Manuel dos Santos, Lisboa, 2014.

LEVI, M., «Modeling complex historical processes with analytic narratives» em *Akteure, Mechanismen, Modelle. Zur Theoriefähigkeit makro-sozialer Analysen*, R. Mayntz ed., Frankfurt, Campus Verlag, 2002, pp.108-127.

LEWIS, D. E., «The politics of agency termination: Confronting the myth of agency immortality», *The Journal of Politics* Vol. 64, n.º 1, 2002, pp. 89-107.

LEWIS, D. E., *Presidents and the politics of agency design: Political insulation in the United States government bureaucracy, 1946-1997*, Stanford, CA., Stanford University Press, 2004.

LEWIS, D. E., «Presidential Appointments and Personnel», *Annual Review of Political Science*, Vol. 14, 2011, pp. 47-66.

LINDVALL, J., *Reform capacity*, Oxford University Press, 2017.

LIPSMAYER, C. S. e Pierce, H. N., «The Eyes that Bind: Junior Ministers as Oversight Mechanisms in Coalition Governments», *The Journal of Politics*, Vol. 73, n.º 4, 2011, pp. 1152-1164.

LOBO, M. C., *Governar em Democracia*, Lisboa, Instituto de Ciências Sociais, 2005.

LOBO, M. C., «O semipresidencialismo na crise europeia, 1990-2016» em *A Constituição Portuguesa em Fluxo: uma perspectiva comparada 1976-2016*. idem Ed., Lisboa, Assembleia da República, 2017, pp. 145-158.

LODGE, M. e Wegrich, K., «Governance as contested logics of control: Europeanized meat inspection regimes in Denmark and Germany», *Journal of European Public Policy*, Vol. 18, n.º 1, 2011, pp. 90-105.

LOWANDE, K., «Who Polices the Administrative State?», *American Political Science Review* Vol. 112, n.º 4, 2018, pp. 874-90.

LOWANDE, K. e Potter, R. A., «Congressional Oversight Revisited: Politics and Procedure in Agency Rulemaking», *Journal of Politics*, Vol. 83, n.º 1, 2021, pp. 401-408.

LUNDGREN, M., Squatrito, T. e Tallberg, J., «Stability and change in international policy-making: A punctuated equilibrium approach», *The Review of International Organizations*, Vol. 13, n.º 4, 2018, pp. 547-572.

MACCARTHAIGH, M., «Mapping and understanding organizational change: Ireland 1922-2010», *International Journal of Public Administration*, Vol. 35, n.º 12, 2012, pp. 795-807.

MACCARTHAIGH, M., «Agency termination in Ireland: Culls and bonfires, or life after death?», *Public Administration*, Vol. 92, n.º 4, 2014, pp. 1017-1037.

MACCARTHAIGH, M. e Roness, P. G., «Analyzing longitudinal continuity and change in public sector organizations», *International Journal of Public Administration*, Vol. 35, n.º 12, 2012, pp. 773-782.

MACDONALD, J. A. e McGrath, R. J., «Retrospective Congressional Oversight and the Dynamics of Legislative Influence over the Bureaucracy», *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 41, n.º 4, 2016, pp. 899-934.

MAGGETTI, M., «De facto independence after delegation: A fuzzy-set analysis», *Regulation & Governance*, Vol. 1, n.º 4, 2007, pp. 271-294.

MAGGETTI, M. e Verhoest, K., «Unexplored aspects of bureaucratic autonomy: A state of the field and ways forward», *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 80, n.º 2, 2014, pp. 105-133.

MEYER-SÄHLING, J. H., «The changing colours of the post-communist state: The politicisation of the senior civil service in Hungary», *European Journal of Political Research*, Vol. 47, n.º 1, 2008, pp. 1-33.

MEZA, O., «Punctuated equilibrium in multilevel contexts: How federal and state level forces feedback into shaping the local policy agenda in Mexico», *Policy Studies Journal*, Vol. 50, n.º 3, 2022, pp. 575-594.

MILIO, S., «Can administrative capacity explain differences in regional performances? Evidence from structural funds implementation in southern Italy», *Regional Studies*, Vol. 41, n.º 4, 2007, pp. 429-442.

MITCHELL, P., Voters and their representatives: Electoral institutions and delegation in parliamentary democracies. *European Journal of Political Research*, Vol. 37, n.º 3, 2003. pp. 335-351.

MOE, T.M., «The Politics of Bureaucratic Structure» em *Can the Government Govern?*, John E. Chubb and Paul E. Petersen eds., Washington, DC., Brookings Institution, 1989, pp. 267-329.

MORGAN-LINNELL, S. K., Stewart, D. J. e Kurzrock, R., «US Food and Drug Administration inspections of clinical investigators: overview of results from 1977 to 2009», *Clinical Cancer Research*, Vol. 20, n.º 13, 2014, pp. 3364-3370.

MORTENSEN, P. B., «Policy punctuations in Danish local budgeting», *Public Administration*, Vol. 83, n.º 4, 2005, pp. 931-950.

MORTENSEN, P. B., «Stability and change in public policy: A longitudinal study of comparative subsystem dynamics», *Policy Studies Journal*, Vol. 35, n.º 3, 2007, pp. 373-394.

MORTENSEN, P. B. e Green-Pedersen, C., «Institutional effects of changes in political attention: Explaining organizational changes in the top bureaucracy», *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 25, n.º 1, 2015, pp. 165-189.

MOZZICAFREDDO, J., «Modernização da administração pública e poder político» em *Administração e Política: Perspectivas de Reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos*, J. Mozzicafreddo e J. S. Gomes Eds., Celta Editora, 2001, pp. 1-34.

MULLER, W., «Political parties in parliamentary democracies: Making delegation and accountability work», *European Journal of Political Research*, Vol. 37, n.º 3, 2000, pp. 309-333.

NETO, O. A. e Lobo, M. C., «Portugal's semi-presidentialism re considered: An assessment of the president's role in the policy process, 1976-2006», *European Journal of Political Research*, Vol. 48, n.º 2, 2009, pp. 234-255.

NUNES, F., «Os directores-gerais: a elite administrativa portuguesa durante o XIV Governo Constitucional» em *Elites, Sociedade e Mudança Política*, A. C. Pinto e A. Freire Eds., Oeiras, Celta, 2003, pp. 97-129.

OLESZEK, W. J. e Oleszek, M. J., Rybicki, E. e Heniff, B., *Congressional Procedures and the Policy Process*, CQ Press, 2015.

OSTROM, E., «Collective action and the evolution of social norms» *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 14, n.º 3, 2000, pp. 137-158.

PADGETT, John F. Bounded Rationality in Budgetary Research. *American Political Science Review*, Vol. 74, n.º 2, 1980, pp. 354-372.

PAINTER, M. e Peters, B. G., «Administrative Traditions in Comparative Perspective: Families, Groups and Hybrids» em *Tradition and Public Administration*, M. Painter e B. G. Peters Eds., Palgrave Macmillan, 2010, pp. 19-30.

PANIZZA, F., Larrubu, C. R. R. e Scherlis, G., «Unpacking Patronage: The Politics of Patronage Appointments in Argentina's and Uruguay's Central Public Administrations», *Journal of Politics in Latin America*, Vol. 10, n.º 3, 2018, pp. 59-98.

PANIZZA, F., Peters, B. G. e Ramos Larraburu, C. R., «Roles, trust and skills: A typology of patronage appointments», *Public Administration*, Vol. 97, n.º 1, 2019, pp. 147-161.

PARK, A. Y. e Sapotichne, J., «Punctuated equilibrium and bureaucratic autonomy in American City Governments», *Policy Studies Journal*, Vol. 48, n.º 4, 2020, pp. 896-925.

PARKER, D. C. W. e Dull, M., «Divided We Quarrel: The Politics of Congressional Investigations, 1947-2004», *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 34, n.º 3, 2009, pp. 319-45.

PARSONS, W., *Public policy: An introduction to the theory and practice of policy analysis*, Hampshire, Edward Elgar, 1995.

PATTY, J. W. e Turner, I. R., «Ex Post Review and Expert Policy Making: When Does Oversight Reduce Accountability?», *The Journal of Politics*, Vol. 83, n.º 1, 2021, pp. 23-39.

PETERS, B. G., «Government reorganization: A theoretical analysis», *International Political Science Review*, Vol. 13, n.º 2, 1992, pp. 199-217.

PETERS, B. G. e Bianchi, C., «Patronage and the Public Service: A Dynamic Performance Governance Perspective» em *Enabling Collaborative Governance through Systems Modeling Methods. System Dynamics for Performance Management & Governance*, C. Bianchi, L. F. Luna-Reyes e Rich Eds., Vol. 4, Springer, 2020, pp. 215-236.

PETERS, B. G. e Hogwood, B. W., «The death of immortality: Births, deaths and metamorphoses in the US federal bureaucracy 1933-1982», *The American Review of Public Administration*, Vol. 18, n.º 2, 1988, pp. 119-133.

PETERS, B. G. e Pierre, J., «Politicization of the civil service: concepts, causes, consequences», em *The politicization of the civil service in comparative perspective*, Routledge, 2004, pp. 13-25.

PETERS, B. G. e Wright, V., «Public policy and administration: old and new» em *A New Handbook of Political Science*, R. E. Goodin e H.-D. Klingemann Eds., Oxford University Press, 1996, pp. 628-644.

PIERSON, P., «Increasing returns, path dependence, and the study of politics», *American Political Science Review*, Vol. 94, n.º 2, 2000, pp. 251-267.

PIERSON, P., *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*, Princeton, NJ, Princeton University Press, 2004.

PIERSON, P., «Power and path dependence», em *Advances in Comparative-Historical Analysis* J. Mahoney e K. Thelen Eds., Cambridge, Cambridge University Press, 2015, pp. 123-146.

PINTO, A. C., «Political Purges and State Crisis in Portugal's Transition to Democracy, 1975-76», *Journal of Contemporary History*, Vol. 43, n.º 2, 2008, pp. 305-322.

PINTO, A. C., Cotta, M. e Almeida, P. T., «Beyond Party Government? Technocratic Trends in Society and in the Executive», em *Technocratic Ministers and Political Leadership in European Democracies*, A. Costa Pinto, M. Cotta e P. Tavares de Almeida Eds., Cham: Palgrave Macmillan, 2018, pp. 1-28.

POLLACK, M., «Learning from the Americanists again: Theory and method in the study of delegation», *West European Politics*, Vol. 25, n.º 1, 2002, pp. 200-219.

PORTAS, P., e Valente, V. P., «O primeiro-ministro: estudo sobre o executivo em Portugal», *Análise Social*, 107, n.º 3, 1990, pp. 333-349.

PORTER, L. E. e Prenzler, T., «Police oversight in the United Kingdom: The balance of independence and collaboration», *International Journal of Law, Crime and Justice*, Vol. 40, n.º 3, 2012, pp. 152-171.

POTTER, R. A., *Bending The Rules: Procedural Politicking in the Bureaucracy*, University of Chicago Press, 2019.

POWELL, D. A., Erdozain, S., Dodd, C., Costa, R., Morley, K. e Chapman, B. J., «Audits and inspections are never enough: A critique to enhance food safety», *Food Control*, Vol. 30, n.º 2, 2013, pp. 686-691.

PRENZLER, T. e Lewis, C., «Performance Indicators for Police Oversight Agencies», *Australian Journal of Public Administration*, Vol. 64, n.º 2, 2005, pp. 77-83.

PRINCE, M. J., «Banishing Bureaucracy or Hatching a Hybrid? The Canadian Food Inspection Agency and the Politics of Reinventing Government», *Governance*, Vol. 13, n.º 2, 2000, pp. 215-232.

REGO, S., *No Centro do Poder: Governo e Administração Pública em Portugal*, Lisboa, Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2018.

REIS, R. et al., *Crises na Economia Portuguesa*, Lisboa, Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2020.

REPETTO, R., «Introduction» em *Punctuated equilibrium and the dynamics of U.S. environmental policy*, R. Repetto Ed., New Haven, Yale University Press, 2006, pp. 1-23.

RINGQUIST E.J., «Political control and policy impact in EPA's Office of Water Quality», *American Journal of Political Science*, Vol. 39, n.º 2, 1995, pp. 336-63.

RINGQUIST, E. J., Worsham, J. e Eisner, M. A., «Salience, complexity, and the legislative direction of regulatory bureaucracies», *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 13, n.º 2, 2003, pp. 141-164.

ROBINSON, E., «Punctuated Equilibrium, Bureaucratization, and Budgetary Changes in Schools», *Policy Studies Journal*, Vol. 32, n.º 1, 2004, pp. 25-40.

ROBINSON, R., «Culture and Legal Policy Punctuation in the Supreme Court's Gender Discrimination Cases», *Policy Studies Journal*, Vol. 42, n.º 4, 2014, pp. 555-589.

ROBINSON, S. E., Caver, F. S., Meier, K. J. e O'Toole Jr, L. J., «Explaining policy punctuations: Bureaucratization and budget change», *American Journal of Political Science*, Vol. 51, n.º 1, 2007, pp. 140-150.

ROBINSON, S. E., Flink, C. M. e King, C. M., «Organizational history and budgetary punctuation», *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 24, n.º 2, 2014, pp. 459-471.

ROLLAND, V. W. e Roness, P. G., «Mapping organizational change in the state: Challenges and classifications», *International Journal of Public Administration*, Vol. 34, n.º 6, 2011, pp. 399-409.

- ROLLAND, V. W. e Roness, P. G., «Foundings and terminations: Organizational change in the Norwegian state administration 1947-2011», *International Journal of Public Administration*, Vol. 35, n.º 12, 2012, pp. 783-794.
- RONESS P, Verhoest K, Rubecksen K, et al., «Autonomy and regulation of state agencies: Reinforcement, indifference or compensation?», *Public Organization Review* Vol. 8, n.º 2, 2008, pp. 155-174.
- ROTHSTEIN, B e J. Teorell, «What is Quality of Government? A Theory of Impartial Institutions», *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, Vol. 21, n.º 2, 2008, pp. 165-190.
- SAALFELD, T., «Deliberate delegation or abdication? Government backbenchers, ministers and European Union legislation», *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 11, n.º 3-4, 2005, pp. 343-371.
- SANTISO, C., «Why budget accountability fails? The elusive links between parliaments and audit agencies in the oversight of the budget», *Brazilian Journal of Political Economy*, Vol. 35, n.º 3, 2015, pp. 601-621.
- SCHATTSCHNEIDER, E. E., *The Semi-Sovereign People. A Realist's Guide to Democracy in America*, New York, Holt, 1960.
- SCHICKLER, E., *Disjointed Pluralism: Institutional Innovation and the Development of the U.S. Congress*, Princeton, NJ., Princeton University Press, 2001.
- SCHOFIELD, R. e Shaoul, J., «Food Safety Regulation and the Conflict of Interest: The Case of Meat Safety and E. Coli 0157», *Public Administration*, Vol. 78, n.º 3, 2000, pp. 531-554.
- SCHRAD, M. L., «Constitutional blemishes: American alcohol prohibition and repeal as policy punctuation», *Policy Studies Journal*, Vol. 35, n.º 3, 2007, pp. 437-463.
- SEBÓK, M. e Berki, T., «Incrementalism and punctuated equilibrium in Hungarian budgeting 1991-2013» *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, Vol. 29, n.º 2, 2017, pp. 151-180.
- SEBÓK, M. e Berki, T., «Punctuated equilibrium in democracy and autocracy: An analysis of Hungarian budgeting between 1868 and 2013», *European Political Science Review*, Vol. 10, n.º 4, 2018, pp. 589-611.
- SHIPAN, C.R., «Regulatory regimes, agency actions, and the conditional nature of congressional influence», *American Political Science Review*, 98, n.º 3, 2004, pp. 467-480.
- SILVA, P., «Political advisers in Portugal: Partisanship and loyalty in policy processes», *Public Administration*, Vol. 95, n.º 2, 2017, pp. 378-392.
- SILVA, P., *Jobs for the boys? Nomeações para a administração pública*, Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2020.
- SILVA, P. e Jalali, C., «The many faces of party appointments: Party government and patronage in Portugal, 1995-2009», *Acta Politica*, Vol. 51, n.º 4, 2016, pp. 539-559.
- SILVA, P. e Jalali, C., «Explaining perceptions of autonomy in the last chain of delegation», *Public Policy and Administration*, Vol. 35, n.º 4, 2020, pp. 424-444.
- SILVA, Patrícia, *A arte de governar: partidos, governo e administração pública*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais, 2018.
- SILVEIRA, P., «Os secretários de Estado da democracia portuguesa, 1976-2011», *Análise Social*, Vol. 50, n.º 214, 2015, pp. 128-158.
- SIMON, Herbert A., *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*, 1947.

- SPENCE, D. B., «Agency Policy Making and Political Control: Modeling Away the Delegation Problem», *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, Vol. 7, n.º 2, 1997, pp. 199-219.
- STREECK, W. e Thelen, K., *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*, New York, Oxford University Press, 2005.
- STROM, K., «Party goals and government performance in parliamentary democracies», *American Political Science Review*, Vol. 79, n.º 3, 1985, pp. 738-754.
- STRØM, K., «Delegation and accountability in parliamentary democracies», *European Journal of Political Research*, Vol. 37, n.º 3, 2000, pp. 261-289.
- STROM, K., W. C. Müller e T. Bergman, *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, Cambridge University Press, 2003.
- TAVARES, A., *Administração Pública Portuguesa*, Lisboa, Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2019.
- TAVARES, A. F., Camões, P. J. e Martins, J., «Joining the open government partnership initiative: An empirical analysis of diffusion effects», *Government Information Quarterly*, Vol. 40, n.º 2, 2023, 101789.
- THELEN, K., *How Institutions Evolve: The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States, and Japan*, New York, Cambridge University Press, 2004.
- THIES, M. F., «Keeping Tabs on Partners: The Logic of Delegation in Coalition Governments», *American Journal of Political Science*, Vol. 45, n.º 3, 2001, pp. 580-598.
- TING, Michael M., «The “Power of the purse” and its implications for bureaucratic policy-making», *Public Choice*, Vol. 106, n.º 3-4, 2001, pp. 243-274.
- TONKISS, K., «Delegation in hard times: The financial management of arm’s length bodies in the UK», *Financial Management and Accountability*, Vol. 32, n.º 2, 2016, pp. 362-378.
- TRUE, J. L., «Avalanches and incrementalism: Making policy and budgets in the United States», *The American Review of Public Administration*, Vol. 30, n.º 1, 2000, pp. 3-18.
- TSEBELIS, G., *Veto Players: How Political Institutions Work*, Russell Sage, New York and Princeton University Press, Princeton, 2002.
- TURNER, I. R., «Reviewing Procedure versus Judging Substance: How Increasing Bureaucratic Oversight Can Reduce Bureaucratic Accountability», *Journal of Political Institutions and Political Economy*, Vol. 2, n.º 4, 2022, pp. 569-596.
- VAN Thiel, S., «The case study» em *Research Methods in Public Administration and Public Management: An Introduction*, S. Van Thiel, 2.ª ed., Routledge, 2022, pp. 87-102.
- VAN Thiel, S. e Yesilkagit, K., «Good Neighbours or Distant Friends? Trust between Dutch ministries and their executive agencies», *Public Management Review*, Vol. 13, n.º 6, 2011, pp. 783-802.
- VAN de Walle, S. e Bouckaert, G., «Perceptions of Productivity and Performance in Europe and The United States», *International Journal of Public Administration*, Vol. 30, n.º 11, 2007, pp. 1123-1140.
- VAZ, M. J., «Prevenir o crime: o corpo da Polícia Civil de Lisboa», *Ler História*, Vol. 53, 2007, pp. 9-46.
- VERHOEST, K., Peters, B. G., Bouckaert, G. e Verschuere, B., «The study of organisational autonomy: A conceptual review», *Public Administration and Development*, Vol. 24, n.º 2, 2004, pp. 101-118.

VIEIRA, M. B. e Wiesehomeier, N., «Representação em Portugal: perspectiva dos cidadãos», *A qualidade da democracia em Portugal*, Vol. 79, 2013.

WANAT, John, «Bases of Budgetary Incrementalism», *American Political Science Review*, Vol. 68, n.º 3, 1974, pp. 1221-1228.

WATERMAN, R. W. e B. D. Wood, «Policy monitoring and policy analysis», *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 12, n.º 4, 1993, pp. 685-699.

WEIBLE, C. M. Ed., *Theories of the Policy Process*, 5.ª ed., New York, Routledge, 2023.

WEIMER, D. e Vining, A., *Policy Analysis: Concepts and Practice*, Routledge, 2017

WHITFORD, A.B, «The pursuit of political control by multiple principals», *Journal of Politics* Vol. 67, n.º 1, 2005, pp. 29-49.

WIESE, R., «What triggers reforms in OECD countries? Improved reform measurement and evidence from the healthcare sector», *European Journal of Political Economy*, Vol. 34, 2014, pp. 332-352.

WILDAVSKY, A., *Politics of the budgetary process*, Toronto, Little, Brown and Co., 1964.

WILDAVSKY, A. B. e N. Caiden, *The new politics of the budgetary process*, Glenview, IL., Scott, Foresman, 1988.

WOOD, B. D. e Marchbanks III, M. P., «What determines how long political appointees serve?», *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 18, n.º 3, 2008, pp. 375-396.

WOOD, B. D. e Waterman, R. W., «The Dynamics of Political Control of the Bureaucracy», *American Political Science Review*, Vol. 85, n.º 3, 1991, pp. 801-828.

WOOD, B. D. e Waterman, R. W., *Bureaucratic dynamics: The role of bureaucracy in a democracy*, Westview Press, 1994.

WORDLICZEK, L., «Between incrementalism and punctuated equilibrium: the case of budget in Poland, 1995-2018», *Central European Journal of Public Policy*, Vol. 15, n.º 2, 2021, pp. 14-30.

XIAO, H., Wang, X. e Liu, C., «Budgetary punctuations: a fiscal management perspective», *Policy Studies Journal*, Vol. 48, n.º 4, 2020, pp. 873-895.

YESILKAGIT, K., «Termination, aggregation, or replacement? A competing risks approach to agency transitions», *Governance*, Vol. 34, n.º 3, 2021, pp. 803-819.

YIN, R., *Case Study Research: Design and Methods*, 5.ª ed., SAGE, 2014.

## Documentos oficiais

PORDATA. (2024). *Autoridade de Segurança Alimentar e Económica: processos instaurados. Quantos crimes e contraordenações são instaurados pela ASAE?*

PORDATA. Última atualização: 21 de maio de 2024. [Link](#).

Autoridade de Segurança Alimentar e Económica. Ações de fiscalização em 2006. Autoridade de Segurança Alimentar e Económica. [Link](#) (última data de consulta: 9 de maio de 2024)

Autoridade de Segurança Alimentar e Económica. Ações de fiscalização em 2007. Autoridade de Segurança Alimentar e Económica. [Link](#) (última data de consulta: 9 de maio de 2024)

Autoridade de Segurança Alimentar e Económica. Ações de fiscalização em 2008. Autoridade de Segurança Alimentar e Económica. [Link](#) (última data de consulta: 9 de maio de 2024)

Autoridade de Segurança Alimentar e Económica. Ações de fiscalização em 2009. Autoridade de Segurança Alimentar e Económica. [Link](#) (última data de consulta: 9 de maio de 2024)

Autoridade de Segurança Alimentar e Económica. Ações de fiscalização em 2010. Autoridade de Segurança Alimentar e Económica. [Link](#) (última data de consulta: 9 de maio de 2024)

Autoridade de Segurança Alimentar e Económica. Ações de fiscalização em 2012. Autoridade de Segurança Alimentar e Económica. [Link](#) (última data de consulta: 9 de maio de 2024)

Autoridade de Segurança Alimentar e Económica. Ações de fiscalização em 2013. Autoridade de Segurança Alimentar e Económica. [Link](#) (última data de consulta: 9 de maio de 2024)

Autoridade de Segurança Alimentar e Económica. Ações de fiscalização em 2014. Autoridade de Segurança Alimentar e Económica. [Link](#) (última data de consulta: 9 de maio de 2024)

Autoridade de Segurança Alimentar e Económica. Ações de fiscalização em 2015. Autoridade de Segurança Alimentar e Económica. [Link](#) (última data de consulta: 9 de maio de 2024)

Autoridade de Segurança Alimentar e Económica. Ações de fiscalização em 2016. Autoridade de Segurança Alimentar e Económica. [Link](#) (última data de consulta: 9 de maio de 2024)

Autoridade de Segurança Alimentar e Económica. Ações de fiscalização em 2017. Autoridade de Segurança Alimentar e Económica. [Link](#) (última data de consulta: 9 de maio de 2024)

Autoridade de Segurança Alimentar e Económica. (2015). *Relatório de Atividades e Autoavaliação de 2014*. Autoridade de Segurança Alimentar e Económica.

Autoridade de Segurança Alimentar e Económica. (2016). *Relatório de Atividades e Autoavaliação de 2015*. Autoridade de Segurança Alimentar e Económica.

Autoridade de Segurança Alimentar e Económica. (2017). *Relatório de Atividades e Autoavaliação de 2016*. Autoridade de Segurança Alimentar e Económica.

Autoridade de Segurança Alimentar e Económica. (2018). *Relatório de Atividades e Autoavaliação da ASAE de 2017*. Autoridade de Segurança Alimentar e Económica.

Autoridade de Segurança Alimentar e Económica. (2019). *Relatório de Atividades e Autoavaliação da ASAE de 2018*. Autoridade de Segurança Alimentar e Económica.

Autoridade de Segurança Alimentar e Económica. (2020). *Relatório de Atividades e Autoavaliação da ASAE de 2019*. Autoridade de Segurança Alimentar e Económica.

Autoridade de Segurança Alimentar e Económica. (2021). *Relatório de Atividades e Autoavaliação da ASAE de 2020*. Autoridade de Segurança Alimentar e Económica.

Inspeção-geral das Atividades em Saúde. (2008). *Relatório de Atividades de 2007*. Inspeção-geral das Atividades em Saúde.

Inspeção-geral das Atividades em Saúde. (2009). *Relatório de Atividades de 2008*. Inspeção-geral das Atividades em Saúde.

Inspeção-geral das Atividades em Saúde. (2010). *Relatório de Atividades de 2009*. Inspeção-geral das Atividades em Saúde.

Inspeção-geral das Atividades em Saúde. (2011). *Relatório de Atividades de 2010*. Inspeção-geral das Atividades em Saúde.

Inspeção-Geral das Atividades em Saúde. (2012). *Relatório de Atividades de 2011*. Inspeção-Geral das Atividades em Saúde.

Inspeção-Geral das Atividades em Saúde. (2013). *Relatório de Atividades de 2012*. Inspeção-Geral das Atividades em Saúde.

Inspeção-Geral das Atividades em Saúde. (2014). *Relatório de Atividades de 2013*. Inspeção-Geral das Atividades em Saúde.

Inspeção-Geral das Atividades em Saúde. (2015). *Relatório de Atividades de 2014*. Inspeção-Geral das Atividades em Saúde.

Inspeção-Geral das Atividades em Saúde. (2016). *Relatório de Atividades de 2015*. Inspeção-Geral das Atividades em Saúde.

Inspeção-Geral das Atividades em Saúde. (2017). *Relatório de Atividades de 2016*. Inspeção-Geral das Atividades em Saúde.

Inspeção-Geral das Atividades em Saúde. (2018). *Relatório de Atividades de 2017*. Inspeção-Geral das Atividades em Saúde.

Inspeção-Geral das Atividades em Saúde. (2019). *Relatório de Atividades de 2018*. Inspeção-Geral das Atividades em Saúde.

Inspeção-Geral das Atividades em Saúde. (2020). *Relatório de Atividades de 2019*. Inspeção-Geral das Atividades em Saúde.

Inspeção-Geral das Atividades em Saúde. (2021). *Relatório de Atividades de 2020*. Inspeção-Geral das Atividades em Saúde.

Inspeção-geral do Ambiente e Ordenamento do Território. (2006). *Relatório de Atividades de 2005*. Inspeção Geral do Ambiente e Ordenamento do Território.

Inspeção-geral do Ambiente e Ordenamento do Território. (2007). *Relatório de Atividades de 2006*. Inspeção Geral do Ambiente e Ordenamento do Território.

Inspeção-geral do Ambiente e Ordenamento do Território. (2010). RA2009: *Relatório de Atividades de 2009*. Inspeção Geral do Ambiente e Ordenamento do Território.

Inspeção-geral do Ambiente e Ordenamento do Território. (2011). RA2010: *Relatório de Atividades de 2010*. Inspeção Geral do Ambiente e Ordenamento do Território.

Inspeção-Geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território. (2013). *Relatório de Atividade de 2012 da Inspeção-Geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território*. Inspeção-Geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território.

Inspeção-Geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território. (2014). *Relatório de Atividade de 2013 da Inspeção-Geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território*. Inspeção-Geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território.

Inspeção-Geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território. (2015). *Relatório de Atividade de 2014 da Inspeção-Geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território*. Inspeção-Geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território.

Inspeção-Geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território. (2016). *Relatório de Atividade de 2015 da Inspeção-Geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território*. Inspeção-Geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território.

Inspeção-Geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território. (2017). *Relatório de Atividades da IGAMAOT 2016*. Inspeção-Geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território.

Inspeção-Geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território. (2018). *Relatório de Atividades da IGAMAOT 2017*. Inspeção-Geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território.

Inspeção-Geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território. (2019). *Relatório de Atividades da IGAMAOT 2018*. Inspeção-Geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território.

Inspeção-Geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território. (2020). *Relatório de Atividades da IGAMAOT 2019*. Inspeção-Geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território.

Inspeção-Geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território. (2021). *Relatório de Atividades da IGAMAOT 2020*. Inspeção-Geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território.

Inspeção-geral da Administração Interna. (1997). *Relatório de Atividades 1996*. Inspeção-geral da Administração Interna.

Inspeção-geral da Administração Interna. (1998). *Relatório de Atividades 1997*. Inspeção-geral da Administração Interna.

Inspeção-geral da Administração Interna. (1999). *Relatório de Atividades 1998*. Inspeção-geral da Administração Interna.

Inspeção-geral da Administração Interna. (2000). *Relatório de Atividades 1999*. Inspeção-geral da Administração Interna.

Inspeção-geral da Administração Interna. (2001). *Relatório de Atividades 2000*. Inspeção-geral da Administração Interna.

Inspeção-geral da Administração Interna. (2002). *Relatório de Atividades 2001*. Inspeção-geral da Administração Interna.

Inspeção-geral da Administração Interna. (2003). *Relatório de Atividades 2002*. Inspeção-geral da Administração Interna.

Inspeção-geral da Administração Interna. (2004). *Relatório de Atividades 2003*.  
Inspeção-geral da Administração Interna.

Inspeção-geral da Administração Interna. (2005). *Relatório de Atividades 2004*.  
Inspeção-geral da Administração Interna.

Inspeção-geral da Administração Interna. (2006). *Relatório de Atividades 2005*.  
Inspeção-geral da Administração Interna.

Inspeção-geral da Administração Interna. (2007). *Relatório de Atividades 2006*.  
Inspeção-geral da Administração Interna.

Inspeção-geral da Administração Interna. (2008). *Relatório de Atividades 2007*.  
Inspeção-geral da Administração Interna.

Inspeção-geral da Administração Interna. (2009). *Relatório de Atividades 2008*.  
Inspeção-geral da Administração Interna.

Inspeção-geral da Administração Interna. (2010). *Relatório de Atividades 2009*.  
Inspeção-geral da Administração Interna.

Inspeção-geral da Administração Interna. (2011). *Relatório de Atividades 2010*.  
Inspeção-geral da Administração Interna.

Inspeção-geral da Administração Interna. (2012). *Relatório de Atividades 2011*.  
Inspeção-geral da Administração Interna.

Inspeção-Geral da Administração Interna. (2013). *Relatório de Atividades 2012*.  
Inspeção-Geral da Administração Interna.

Inspeção-Geral da Administração Interna. (2014). *Relatório de Atividades 2013*.  
Inspeção-Geral da Administração Interna.

Inspeção-Geral da Administração Interna. (2015). *Relatório de Atividades 2014*.  
Inspeção-Geral da Administração Interna.

Inspeção-Geral da Administração Interna. (2016). *Relatório de Atividades 2015*.  
Inspeção-Geral da Administração Interna.

Inspeção-Geral da Administração Interna. (2017). *Relatório de Atividades 2016*.  
Inspeção-Geral da Administração Interna.

Inspeção-Geral da Administração Interna. (2018). *Relatório de Atividades 2017*.  
Inspeção-Geral da Administração Interna.

Inspeção-Geral da Administração Interna. (2019). *Relatório de Atividades 2018*.  
Inspeção-Geral da Administração Interna.

Inspeção-Geral da Administração Interna. (2020). *Relatório de Atividades 2019*.  
Inspeção-Geral da Administração Interna.

Inspeção-Geral da Administração Interna. (2021). *Relatório de Atividades 2020*.  
Inspeção-Geral da Administração Interna.

# Anexos

## Anexo 1 — Leis orgânicas analisadas, 1976-2022

Governo	Datas	Decreto-Lei Governamental	Alterações consideradas
Costa III	30/03/2022 – presente	32/2022, de 9 de maio	65/2022, de 28 de setembro
Costa II	26/10/2019 – 30/03/2022	169-B/2019, de 3 de dezembro	19-B/2020, de 30 de abril; 18-B/2020, de 5 de maio; 27-A/2020, de 19 de junho; 54-A/2021, de 25 de junho
Costa I	26/11/2015 – 26/10/2019	251-A/2015, de 17 de dezembro	26/2017, de 9 de março; 99/2017, de 18 de agosto; 138/2017, de 10 de novembro
Passos Coelho II	30/10/2015 – 26/11/2015	86-A/2011, de 12 de julho	N/A
Passos Coelho I	20/06/2011 – 30/10/2015	86-A/2011, de 12 de julho	29/2011, de 2 de setembro; 246/2012, de 13 de novembro; 29/2013, de 21 de fevereiro; 60/2013, de 9 de maio; 27/2013, de 21 de maio; 119/2013, de 21 de agosto; 20/2014, de 10 de fevereiro; 178/2014, de 17 de dezembro
Sócrates II	26/10/2009 – 20/06/2011	321/2009, de 11 de dezembro	N/A
Sócrates I	12/03/2005 – 26/10/2009	79/2005, de 15 de abril	11/2006, de 19 de janeiro; 16/2006, de 26 de janeiro; 135/2006, de 26 de julho; 201/2006, de 27 de outubro; 240/2007, de 21 de junho; 44/2008, de 11 de março; 92/2009, de 16 de abril
Santana Lopes	17/07/2004 – 12/03/2005	215-A/2004, de 3 de setembro	89/2004, de 18 de outubro; 17/2005, de 18 de janeiro; 26/2005, de 2 de fevereiro
Barroso	06/04/2002 – 17/07/2004	120/2002, de 3 de maio	20/2002, de 28 de maio; 21/2002, de 28 de maio; 119/2003, de 17 de junho; 20/2004, de 22 de janeiro; 176/2004, de 23 de julho
Guterres II	25/10/1999 – 06/04/2002	474-A/99, de 8 de novembro	267-A/2000, de 20 de outubro; 116/2001, de 17 de abril; 247/2001, de 18 de novembro; 24/2002, de 11 de fevereiro
Guterres I	28/10/1995 – 25/10/1999	296-A/95, de 17 de novembro	23/96, de 20 de março; 164/96, de 5 de setembro; 17/99, de 25 de janeiro
Cavaco Silva III	31/10/1991 – 28/10/1995	451/91, de 4 de dezembro	77/92, de 6 de maio; 185/92, de 25 de agosto; 17/93, de 23 de janeiro; 299/93, de 31 de agosto; 33/94, de 8 de fevereiro; 258/94, de 22 de outubro
Cavaco Silva II	17/08/1987 – 31/10/1991	329/87, de 23 de setembro	253-A/88, de 18 de julho; 401/88, de 9 de novembro; 217/89, de 3 de julho; 94/90, de 20 de março; 207/90, de 27 de junho; 262/90, de 30 de agosto; 151/91, de 23 de abril
Cavaco Silva I	06/11/1985 – 17/08/1987	497/85, de 17 de dezembro	151-B/86, de 18 de junho; 278/86, de 5 de setembro
Soares III	09/06/1983 – 06/11/1985	344-A/83, de 25 de julho	361/83, de 15 de setembro; 388/84, de 10 de dezembro; 279-A/85, de 19 de julho
Pinto Balsemão II	04/09/1981 – 09/07/1983	290/81, de 14 de outubro	295/82, de 28 de julho
Pinto Balsemão I	09/01/1981 – 14/08/1981	28/81, de 12 de fevereiro	230-A/81, de 27 de julho
Sá Carneiro	03/01/1980 – 05/10/1980	3/80, de 7 de fevereiro	N/A
Lurdes Pintasilgo	31/07/1979 – 27/12/1979	386/79, de 19 de setembro	N/A
Mota Pinto	22/11/1978 – 11/06/1979	448/78, de 30 de dezembro	N/A
Nobre da Costa	29/08/1978 – 22/11/1978	300-A/78, de 30 de setembro	N/A
Soares II	23/01/1978 – 28/07/1978	41-A/78, de 7 de março	N/A

Governo	Datas	Decreto-Lei Governamental	Alterações consideradas
Soares I	23/07/1976 – 09/12/1977	683-A/76, de 10 de setembro	178-A/77, de 3 de maio

## Anexo 2 — Classificações de Intervalos de Pontuações Orçamentais

**Tabela A** Intervalos Considerados na Literatura

Autor	Percentagem de variação
Dezhbakhsh, H., Tohamy, S. M. e Aranson, P. H. (2003)	{-40 %; 45 %}
Sebók, M. e Berki, T. (2017)	{-40 %; 40 %}
Flink, 2017; Flink e Robinson, 2020; Robinson, Caver, Meier e O’Toole, 2007; Robinson, Flink e King, 2014	{-33 %; 35,5 %} (±5 % margem)
Jordan, M. M. (2003)	{-25 %; +35 %}
Bailey e O’Connor, 1975; Wildavsky, 1964	{-30 %; +30 %}
Gist, J. R. (1974)	{-20 %; +20 %}
Jones, B. D., Baumgartner, F. R. e True, J. L. (1998)	{-15 %; +20 %}
Fenno, R. F. (1966)	{-10 %; +10 %} e {-20 %, +20 %}
Kemp, 1982; Wanat, 1974	{-10 %; +10 %}
Baumgartner e Epp, 2013; Kanter, 1972	{-5 %; +5 %}

Fonte: Wordliczek (2021).

**Tabela B** Intervalos Considerados na Análise

Área Sectorial	Média de Variação	Desvio para Média Global	Intervalo Inferior	Intervalo Superior
Económico	5,74 %	0,15 %	-24,82 %	35,18 %
Soberania	5,92 %	-0,03 %	-24,85 %	35,15 %
Social	5,98 %	-0,09 %	-25,03 %	34,97 %
Técnico	5,71 %	0,18 %	-25,09 %	34,91 %
Global	5,89 %			

### Anexo 3 — Determinantes políticos da continuidade na administração pública, coeficientes de regressão logística

Variáveis	(1)	(2)	(3)
	Estabilidade	Interação Ideologia * área sectorial	Interação Ideologia * crises
Duração do Governo	0,000637 (0,00241)	0,000237 (0,00246)	0,000137 (0,00240)
Governo Monopartidário	-0,460*** (0,169)	-0,426** (0,172)	-0,454*** (0,167)
Governo Maioritário	-0,545*** (0,113)	-0,527*** (0,115)	-0,536*** (0,113)
Alternância partidária	-0,500*** (0,136)	-0,516*** (0,138)	-0,548*** (0,135)
Governo de direita	-0,211* (0,110)	0,0230 (0,178)	-0,376*** (0,120)

Variáveis	(1)	(2)	(3)
	Estabilidade	Interação Ideologia * área sectorial	Interação Ideologia * crises
Técnicos		-0,611*** (0,151)	
Sociais		-0,000333 (0,141)	

	(1)	(2)	(3)
Variáveis	Estabilidade	Interação Ideologia * área sectorial	Interação Ideologia * crises
Económicos		-0,0318 (0,168)	
Governo de direita*técnicos		-0,187 (0,214)	
Governo de direita*sociais		-0,213 (0,213)	
Governo de direita*económicos		<b>-0,525**</b> <b>(0,240)</b>	
Crise doméstica	-0,123 (0,0930)	-0,154 (0,0942)	-0,435*** (0,141)
Eventos Europeus	<b>-0,534***</b> <b>(0,106)</b>	<b>-0,442***</b> <b>(0,108)</b>	<b>-0,557***</b> <b>(0,107)</b>
Governo de direita*crise económica doméstica			<b>0,536***</b> <b>(0,180)</b>
Constante	1,353*** (0,145)	1,512*** (0,180)	1,475*** (0,146)

	(1)	(2)	(3)
Variáveis	Estabilidade	Interação Ideologia * área sectorial	Interação Ideologia * crises
Wald Chi2:	123,31	179,53	138,97
Prob > chi2	0,000	0,000	0,000
Pseudo R2	0,0298	0,0439	0,0319
Observações	3024	3024	3024

Erros padrão robustos entre parenteses.  
\*\*\*p < 0,01; \*\*p < 0,05; \*p < 0,1.

## Anexo 4 — Determinantes políticos das reorganizações na administração pública, coeficientes de regressão logística

	(1)	(2)	(3)	(4)
Variáveis	Desagregação	Extinção	Fusão	Criação
Duração do governo	<b>0,0247***</b> (0,00669)	<b>0,0125***</b> (0,00407)	-0,00446 (0,00423)	<b>-0,0122***</b> (0,00422)
Governo Monopartidário	<b>-2,132***</b> (0,470)	0,175 (0,335)	0,493 (0,312)	<b>0,991***</b> (0,322)
Governo Maioritário	0,264 (0,482)	-0,106 (0,205)	<b>1,162***</b> (0,217)	<b>0,890***</b> (0,187)
Alternância partidária	0,242 (0,397)	0,297 (0,271)	<b>0,872***</b> (0,226)	0,207 (0,226)
Governo de Direita	-0,282 (0,367)	0,903*** (0,260)	-0,0943 (0,218)	0,101 (0,186)
Crise doméstica	0,145 (0,266)	<b>0,353**</b> (0,151)	<b>0,461***</b> (0,173)	0,143 (0,152)
Eventos Europeus	-0,885 (0,588)	<b>0,719***</b> (0,175)	0,109 (0,207)	-0,186 (0,186)
Constante	<b>-4,826***</b> (0,641)	<b>-4,351***</b> (0,335)	<b>-3,933***</b> (0,296)	<b>-2,550***</b> (0,234)
Wald Chi2:	99,62	111,43	70,70	33,89
Prob > chi2	0,000	0,000	0,000	0,000
Pseudo R2	0,1730	0,0547	0,0485	0,0164
Observações	3024	3024	3024	3024

Erros padrão robustos entre parenteses.

\*\*\*p < 0,01; \*\*p < 0,05; \*p < 0,1.

## Anexo 5 — Determinantes políticos das reorganizações na administração pública, com interações, coeficientes de regressão logística

	(1)	(2)	(3)	(4)
Variáveis	Desagregação	Extinção	Fusão	Criação
Duração do governo	<b>0,0249***</b> (0,00684)	<b>0,0125***</b> (0,00418)	-0,00461 (0,00420)	<b>-0,0101***</b> (0,00375)
Governo Monopartidário	<b>-2,266***</b> (0,561)	0,171 (0,347)	0,489 (0,316)	<b>0,956***</b> (0,292)
Governo Maioritário	0,292 (0,469)	-0,123 (0,206)	<b>1,163***</b> (0,218)	<b>0,866***</b> (0,184)
Alternância partidária	0,126 (0,472)	0,238 (0,275)	<b>0,855***</b> (0,233)	<b>0,345*</b> (0,206)
Governo de Direita	-0,537 (0,537)	0,749*** (0,266)	-0,150 (0,264)	0,636*** (0,189)
Governo de direita * crise doméstica	-0,509 (0,788)	-0,586 (0,359)	-0,141 (0,321)	<b>1,690***</b> (0,256)
Crise económica	0,270 (0,743)	-0,0749 (0,308)	0,379 (0,260)	<b>-1,014***</b> (0,175)
Eventos Europeus	-0,932 (0,582)	<b>0,711***</b> (0,175)	0,0945 (0,205)	-0,0846 (0,186)
Constante	<b>-4,567***</b> (0,791)	<b>-4,230***</b> (0,326)	<b>-3,886***</b> (0,289)	<b>-2,978***</b> (0,232)
Wald Chi2:	100,28	111,32	74,58	77,96
Prob > chi2	0,000	0,000	0,000	0,000
Pseudo R2	0,1737	0,0562	0,0486	0,0350
Observações	3024	3024	3024	3024

Erros padrão robustos entre parenteses.

\*\*\*p < 0,01; \*\*p < 0,05; \*p < 0,1.

## Anexo 6 — Determinantes políticos das alterações orçamentais, regressão logística

	M1	M2	M3	M4
Duração do Governo	-0,007 (0,032)	-0,004 (0,032)	-0,006 (0,032)	-0,007 (0,032)
Governo Maioritário	-0,708 (1,719)	-1,070 (1,644)	-1,033 (1,639)	-0,650 (1,727)
Governo Monopartidário	-0,925 (2,110)	-1,264 (2,086)	-0,933 (2,052)	-0,890 (2,103)
Alternância Partidária	1,269 (1,665)	0,721 (1,647)	0,820 (1,645)	1,298 (1,653)
Governo de Direita	<b>2,416**</b> (1,140)	<b>2,303**</b> (1,119)	<b>0,395</b> (1,521)	<b>3,522*</b> (1,849)
Eventos Europeus	<b>6,284***</b> (2,290)	<b>5,556**</b> (2,216)	<b>5,425**</b> (2,214)	<b>6,471***</b> (2,294)
Crise doméstica	<b>4,803***</b> (1,177)	<b>3,990***</b> (1,205)	<b>3,961***</b> (1,204)	<b>4,872***</b> (1,180)
Inspeção Geral		<b>-5,581***</b> (1,481)	<b>-7,412***</b> (2,034)	
Administração Indireta		1,706 (1,382)	0,206 (1,767)	
Direita * Inspeção Geral			2,770 (1,745)	

	M1	M2	M3	M4
Direita * Adm. Indir.		<b>-5,581***</b> (1,481)	<b>-7,412***</b> (2,034)	
Área Soberania				-3,523 (3,079)
Área Social				-4,267 (3,373)
Área Técnica				-2,350 (3,762)
Direita * Soberania				-1,176 (2,339)
Direita * Social				-2,484 (2,304)
Direita * Técnico				-0,494 (2,577)
Constante	14,681*** (1,483)	16,287*** (1,905)	17,225*** (2,004)	17,177*** (2,436)
Observações	5339	5339	5339	5339
Número de id	308	308	308	308

## Anexo 7 — Determinantes políticos das alterações orçamentais, coeficientes de regressão logística

VARIÁVEIS	Pontuações Positivas			Pontuações Negativas		
Duração do Governo	-0,001 (0,004)	-0,001 (0,004)	-0,001 (0,004)	-0,001 (0,004)	-0,001 (0,004)	-0,001 (0,004)
Governo Maioritário	-0,132 (0,200)	-0,129 (0,200)	-0,124 (0,199)	0,010 (0,190)	0,011 (0,189)	0,012 (0,190)
Governo Monopartidário	0,254 (0,287)	0,256 (0,288)	0,304 (0,283)	<b>-0,782***</b> (0,243)	<b>-0,779***</b> (0,242)	<b>-0,741***</b> (0,245)
Alternância Partidário	0,043 (0,217)	0,046 (0,217)	0,065 (0,218)	0,100 (0,217)	0,110 (0,216)	0,127 (0,216)
Governo de Direita	<b>0,353**</b> (0,162)	<b>0,354**</b> (0,163)	0,075 (0,215)	-0,068 (0,145)	-0,071 (0,145)	-0,274 (0,223)
Eventos Europeus	<b>0,624**</b> (0,243)	<b>0,626***</b> (0,241)	<b>0,605**</b> (0,244)	0,002 (0,325)	-0,011 (0,323)	-0,033 (0,321)
Crise Doméstica	<b>0,356**</b> (0,165)	<b>0,362**</b> (0,164)	0,362** (0,165)	0,161 (0,191)	0,161 (0,191)	0,168 (0,193)
Inspeção Geral		-0,368* (0,200)	-0,879*** (0,313)		-0,933** (0,371)	-1,922*** (0,619)

VARIÁVEIS	Pontuações Positivas			Pontuações Negativas		
Administração Indireta	0,084 (0,131)	-0,119 (0,191)		0,018 (0,165)	-0,125 (0,230)	
Direita * Inspeção Geral		<b>0,888*</b> (0,487)			<b>1,436**</b> (0,671)	
Direita * Adm, Indireta		<b>0,367*</b> (0,223)			0,249 (0,255)	
Insig2u	<b>-2,915***</b> (0,217)	<b>-2,940***</b> (0,257)	<b>-2,806***</b> (0,259)	<b>-2,405***</b> (0,238)	<b>-2,340***</b> (0,273)	<b>-2,244***</b> (0,287)
Constante	-0,001 (0,004)	-0,001 (0,004)	-0,001 (0,004)	-0,001 (0,004)	-0,001 (0,004)	-0,001 (0,004)
Observações	5339	5339	5339	5339	5339	5339
Número de id	308	308	308	308	308	308

Erros padrão robustos entre parenteses.

\*\*\*p < 0,01; \*\*p < 0,05; \*p < 0,1.

## Anexo 8 — Determinantes individuais das nomeações, por entidade recetora, coeficientes de regressão logística

VARIÁVEIS	(1)	(2)	(3)
	Inspeção-geral	Instituto Público	Direção-geral
Homem	0,105 (0,204)	<b>0,377**</b> (0,168)	<b>-0,527***</b> (0,177)
Licenciatura	<b>2,031***</b> (0,522)	<b>-0,738***</b> (0,228)	-0,0912 (0,241)
Pós-graduação	2,313*** (0,564)	-0,830*** (0,304)	-0,251 (0,334)
Mestrado	<b>1,738***</b> (0,573)	<b>-1,016***</b> (0,297)	0,451 (0,305)
Idade	<b>-0,0227*</b> (0,0127)	0,000258 (0,00988)	<b>0,0184*</b> (0,0111)
Recrutamento interno	-0,375 (0,518)	-0,460 (0,458)	<b>1,298*</b> (0,734)
Recrutamento Partidário	-0,605 (0,639)	-0,0511 (0,538)	0,954 (0,806)
Recrutamento Externo	<b>-2,192*</b> (1,167)	<b>1,383*</b> (0,765)	-0,0857 (1,044)
Constante	-1,898* (0,999)	0,493 (0,762)	-2,194** (1,006)
McFadden's R2:	0,028	0,032	0,049
McFadden's Adj R2:	0,007	0,014	0,024
Observações	810	810	810

Erros padrão robustos entre parenteses.

\*\*\*p < 0,01; \*\*p < 0,05; \*p < 0,1.

## Anexo 9 — Determinantes políticos das nomeações, por entidade recetora, coeficientes de regressão logística

	(1)	(2)	(3)
	Inspeção-geral	Instituto Público	Direção-geral
Duração do governo	-0,00558 (0,00449)	-0,0131*** (0,00372)	<b>0,0219***</b> (0,00461)
Governo Monopartidário	<b>-0,935**</b> (0,377)	0,173 (0,291)	0,134 (0,325)
Governo Maioritário	0,101 (0,244)	<b>1,380***</b> (0,193)	<b>-2,001***</b> (0,249)
Alternância partidária	0,0821 (0,271)	<b>0,383*</b> (0,225)	<b>-0,578**</b> (0,263)
Governo de Direita	<b>-0,873***</b> (0,326)	<b>-1,114***</b> (0,255)	<b>1,858***</b> (0,314)
Crise Doméstica	<b>0,286*</b> (0,169)	0,0704 (0,125)	<b>-0,252*</b> (0,142)
Eventos Europeus	<b>0,599***</b> (0,207)	0,0622 (0,167)	<b>-0,483***</b> (0,182)
Constante	-0,431 (0,370)	0,583** (0,291)	-2,097*** (0,346)
Observações	1687	1687	1687

Erros padrão robustos entre parenteses.

\*\*\*p < 0,01; \*\*p < 0,05; \*p < 0,1.

## Anexo 10 — Determinantes políticos das nomeações, por entidade recetora e interação entre ideologia e área sectorial, coeficientes de regressão logística

	(1)	(2)	(3)
	Inspeção-geral	Instituto Público	Direção-geral
Duração do governo	-0,00576 (0,00454)	-0,0131*** (0,00373)	0,0224*** (0,00456)
Governo Monopartidário	-0,872** (0,381)	0,147 (0,292)	0,126 (0,324)
Governo Maioritário	0,133 (0,247)	1,418*** (0,198)	-2,091*** (0,259)
Alternância partidária	0,116 (0,276)	0,340 (0,227)	-0,567** (0,263)
Esquerda*Económicos	-0,0752 (0,306)	0,338 (0,247)	-0,311 (0,251)
Esquerda*Sociais	-0,254 (0,223)	1,060*** (0,184)	-1,077*** (0,202)
Esquerda*Técnicos	-0,404 (0,259)	0,848*** (0,203)	-0,679*** (0,214)
Direita*Soberania	-1,364*** (0,424)	-0,543* (0,323)	1,551*** (0,373)

	(1)	(2)	(3)
	Inspeção-geral	Instituto Público	Direção-geral
Direita*Económicos	-0,983** (0,434)	-0,810** (0,335)	1,644*** (0,391)
Direita*Sociais	-0,983*** (0,382)	-0,350 (0,295)	1,108*** (0,347)
Direita*Técnicos	-1,020** (0,408)	-0,323 (0,307)	1,117*** (0,358)
Crise doméstica	0,290* (0,171)	0,0336 (0,128)	-0,213 (0,145)
Eventos Europeus	0,604*** (0,210)	0,0691 (0,170)	-0,514*** (0,186)
Constante	-0,294 (0,390)	-0,0494 (0,318)	-1,522*** (0,365)
Observações	1658	1658	1658

Erros padrão robustos entre parenteses.  
\*\*\*p < 0,01; \*\*p < 0,05; \*p < 0,1.

## Anexo 11 — Determinantes individuais, com controlos políticos, das nomeações, por tipo de ministério

	(1)	(2)	(3)	(4)
	Soberania	Económicos	Sociais	Técnicos
Alternância partidária	-0,442 (0,281)	0,190 (0,351)	0,0498 (0,230)	0,155 (0,290)
Duração do governo	0,00332 (0,00464)	-0,00571 (0,00522)	-0,00602 (0,00371)	<b>0,0116**</b> <b>(0,00497)</b>
Governo Monopartidário	<b>-0,771**</b> <b>(0,366)</b>	0,242 (0,463)	-0,282 (0,301)	<b>0,677*</b> <b>(0,353)</b>
Governo Maioritário	-0,138 (0,223)	-0,287 (0,302)	0,240 (0,184)	-0,149 (0,212)
Governo de Direita	<b>-0,683**</b> <b>(0,311)</b>	<b>0,810*</b> <b>(0,429)</b>	-0,370 (0,257)	<b>0,492*</b> <b>(0,296)</b>
Crise doméstica	0,0987 (0,148)	-0,242 (0,179)	0,0871 (0,122)	0,0334 (0,146)
Eventos Europeus	0,0692 (0,200)	-0,163 (0,263)	0,00730 (0,168)	-0,00297 (0,196)
Constante	-0,510 (0,350)	-1,824*** (0,467)	0,341 (0,295)	-2,935*** (0,386)
Observações	1687	1687	1687	1687

Erros padrão robustos entre parênteses.

\*\*\*p < 0,01; \*\*p < 0,05; \*p < 0,1.

## Anexo 12 — Determinantes do regime de substituição

VARIÁVEIS	(1) Estratégias de recrutamento	(2) Efeito das crises	(3) Interação crise*ideologia
Alternância	1,428*** (0,232)	1,388*** (0,251)	0,833*** (0,251)
Início do mandato	0,556*** (0,150)	0,437*** (0,156)	0,389** (0,153)
Fim do mandato	-0,568*** (0,198)	-0,272 (0,202)	-0,0574 (0,204)
Governo monopartidário	0,400 (0,308)	0,476 (0,325)	0,0246 (0,324)
Governo maioritário	-1,674*** (0,308)	-2,065*** (0,328)	-1,798*** (0,322)
Governo de Direita	2,599*** (0,404)	2,466*** (0,416)	2,316*** (0,418)
Recrutamento Interno	0,484*** (0,168)	0,533*** (0,172)	0,551*** (0,174)
Recrutamento partidário	0,568 (0,361)	0,522 (0,355)	0,532 (0,355)

VARIÁVEIS	(1)	(2)	(3)
Esquerda * Crise doméstica			-1,149** (0,494)
Direita * Estabilidade			-1,029*** (0,217)
Crise económica		0,466*** (0,173)	1,029*** (0,217)
Eventos Europeus		-1,913*** (0,408)	-2,155*** (0,407)
Constante	-3,523*** (0,531)	-3,339*** (0,564)	-2,340*** (0,557)
Wald chi2	132,55	148,45	157,18
Prob > chi2	,000	,000	,000
Pseudo R2	0,1063	0,1325	0,1451
Observações	1651	1651	1651

Erros padrão robustos entre parênteses.

\*\*\*p < 0,01; \*\*p < 0,05; \*p < 0,1.

## Anexo 13 — Determinantes da mudança global, coeficientes de regressão logística

	Mudança Minimalista		Mudança Moderada	
Duração do Governo	<b>-0,008***</b>	<b>-0,008***</b>	<b>-0,007*</b>	<b>-0,007*</b>
	(0,002)	(0,002)	(0,004)	(0,004)
Governo Maioritário	0,015	0,032	-0,366*	-0,361*
	(0,110)	(0,110)	(0,195)	(0,195)
Governo Monopartidário	0,047	0,182	<b>-0,605***</b>	<b>-0,543**</b>
	(0,147)	(0,148)	(0,210)	(0,213)
Alternância Partidária	-0,083	-0,006	-0,075	-0,052
	(0,136)	(0,135)	(0,238)	(0,235)
Governo de Direita	-0,071	<b>-0,518***</b>	<b>-0,278**</b>	<b>-0,461***</b>
	(0,080)	(0,114)	(0,117)	(0,159)
Eventos Europeus	0,202	0,199	0,067	0,056
	(0,175)	(0,175)	(0,307)	(0,308)
Crise Doméstica	<b>-0,327***</b>	<b>-0,247***</b>	<b>-0,907***</b>	<b>-0,882***</b>
	(0,083)	(0,088)	(0,127)	(0,126)
Inspeção geral	<b>-0,420***</b>	<b>-0,663***</b>	<b>-1,207***</b>	<b>-1,313***</b>
	(0,129)	(0,154)	(0,261)	(0,322)
Administração Indireta	<b>-0,359***</b>	<b>-0,674***</b>	<b>-1,300***</b>	<b>-1,450***</b>
	(0,089)	(0,113)	(0,179)	(0,193)
Direita * Inspeção Geral		<b>0,618***</b>		0,292
		(0,214)		(0,349)
Direita * Adm. Indir.		<b>0,768***</b>		<b>0,385*</b>
		(0,145)		(0,222)
Insig2u	<b>-1,421***</b>	<b>-1,441***</b>	<b>-0,543*</b>	<b>-0,590**</b>
	(0,233)	(0,234)	(0,286)	(0,290)
N	5401	5401	5401	5401

Nota: erros padrão entre parenteses.

## Anexo 14 — Determinantes da mudança global, coeficientes de regressão logística ordenada

	M1	M2		M1	M2
Duração do Governo	-0,004*	-0,004*	Administração Indireta		-0,356***
	(0,002)	(0,002)			(0,123)
Governo Maioritário	-0,119	-0,119	Direita * Inspeção Geral		0,208
	(0,109)	(0,109)			(0,211)
Governo Monopartidário	0,098	0,143	Direita * Adm. Indir.		0,333**
	(0,136)	(0,136)			(0,137)
Alternância Partidária	0,327***	0,347***	Cut 1	0,706***	0,473***
	(0,120)	(0,121)		(0,128)	(0,147)
Governo de Direita	0,158**	-0,048	Cut 2	0,731***	0,497***
	(0,073)	(0,114)		(0,128)	(0,147)
Eventos Europeus	0,367**	0,343*	Cut 3	2,728***	2,495***
	(0,176)	(0,176)		(0,129)	(0,144)
Eventos Nacionais	0,201**	0,188**	sigma2_u	0,353***	0,345***
	(0,092)	(0,093)		(0,058)	(0,056)
Inspeção Geral		-0,333*	N	5401	5401
		(0,182)			

## Anexo 15 — Codebook utilizado para a codificação das nomeações

[COD\_CODI] Identificação interna do codificador.

[NOME\_ENTIDADE] *String* – identifica a ENTIDADE como aparece na legislação. Esta é a entidade onde o nomeado vai exercer funções.

[LEGISLACAO] *String* – identificação completa do despacho de nomeação. A título de exemplo: «Despacho n.º 7725/2022, de 22 de junho (despacho que delega competências no inspetor-geral da Agricultura».

[ANO\_LEGISLACAO] *Ano correspondente à legislação anteriormente colocada.* Partindo do exemplo anterior, «Despacho n.º 7725/2022, de 22 de junho», o ANO desta legislação seria 2022.

[MINISTERIO\_EMISSOR] *String* – identifica o nome do ministério que emitiu a legislação. Partindo do exemplo anterior, no caso do Despacho n.º 7725/2022, de 22 de junho foram vários ministérios a emitir a legislação, devem ser inseridos os nomes de todos separados entre si por um ponto e vírgula.

Exemplo: Economia e Mar; Ambiente e Ação Climática; Coesão Territorial; Agricultura e Alimentação.

Esta informação é facilmente encontrada no sítio do Diário da República, onde diz emissor:



BLOCO II — Dados relativos ao perfil do nomeado

[SEXO]

- 1: mulher
- 2: homem

[CARGO\_NOMEADO] *Identificação do cargo que está a ser nomeado ou designado:*

- 1. Administrador
- 2. Diretor
- 3.
- 4. Diretor-geral
- 5. Diretor-geral-adjunto
- 6. Presidente
- 7.
- 8. Vice-presidente
- 9. Inspetor-geral
- 10. Subinspetor Geral
- 11. Subdiretor Geral
- 12. Administrador-delegado

[NOME\_NOMEADO] *String* – Identificação do nome do nomeado

[CONCURSO] Codificar apenas se o despacho de nomeação fizer qualquer referência a um concurso (concurso, procedimento concursal). Se o despacho não o refere, codificar como 0.

- 0: Não
- 1: Sim

**[SUBSTITUIÇÃO]** *Codificar apenas se o despacho de nomeação fizer qualquer referência ao facto de a pessoa estar a ser nomeada em regime de substituição. Se o despacho não o refere, codificar como 0.*

0: Não

1: Sim

**[RENOVAÇÃO]** *Codificar apenas se o despacho de nomeação fizer qualquer referência ao facto de se tratar de uma renovação de mandato. Se o despacho não diz nada, codificar como 0.*

0: Não

1: Sim

**[CRESAP]** *Se há referência a um parecer ou uma nota de decisão da CRESAP/entidade de recrutamento. Se o despacho não diz nada, codificar como 0.*

0: Não

1: Sim

**[REGIME\_SUBSTITUIÇÃO]** *Não é a mesma coisa que um nomeado em regime de substituição. Neste caso, verificar se a pessoa que está a ser nomeada estava em regime de substituição. Trata-se da identificação dos casos em que a nomeação recai sobre ou escolhe alguém que se encontrava naquele momento em regime de substituição.*

0: Não

1: Sim

**[IDADE]** *Identifica a idade do nomeado. Se não for mencionada a idade, mas se for indicada a data de nascimento, calcular a diferença entre ano de nomeação e ano de nascimento para estimar a idade.*

**[MANDATO]** *Indica o número de anos durante os quais o candidato desempenhará funções. Notem: se a nomeação refere «em comissão de serviço», podem assumir que se trata de uma nomeação de três anos. Se não se refere nada, deixar em branco.*

**[CATEGORIA DA ENTIDADE RECEPTORA — INSTITUIÇÃO DE ACOLHIMENTO]**

2 – Instituto Público

5 – Direção-geral

6 – Inspeção-geral

7 – Empresa Pública do Estado

**[FORMAÇÃO ACADÉMICA]** *Identifica a formação académica do nomeado. Deve ser considerado apenas o último cargo. Deixar em branco se nada for referido no despacho.*

1. Licenciatura

2. Pós-graduação (inclui MBA)

3. Mestrado (inclui curso complementar)

4. Doutoramento

**[CARGO ANTERIOR]** *String – Identifica o cargo exercido imediatamente antes da nomeação. Podem ver isso no corpo do texto de nomeação; ou no curriculum.*

**[SETOR PROVENIENTE]** *Indica o sector de origem do nomeado*

1 – Público (incluindo empresas públicas; direção-geral, etc.)

2 – Privado

3 – Desconhecido

4 – Gabinete ministerial (assessores, adjuntos, técnicos, chefes de gabinetes – note-se que deve haver uma referência expressa a um

gabinete ministerial. Se for um assessor de um departamento não é um gabinete ministerial)

5 – Exercício de funções políticas

**[DATA DA ASSINATURA]** Indica a data em que o despacho é assinado. No caso de várias datas de assinatura colocar a mais antiga.

**[DATA DA ENTRADA EM VIGOR]** Indica a data que diz «tem efeitos a partir de»; qualquer data que sugira o início de funções; se diz expressamente data de publicação, indicar a data de publicação). Se não há qualquer referência, deixar em branco.

**[DATA DA PUBLICAÇÃO]** Indica a data em que a nomeação é publicada em Diário da República.

**[ÁREA SECTORIAL DA ENTIDADE RECETORA]** Classifica a área em que o nomeado vai exercer funções. No caso de entidades que cruzam duas áreas, devem estimar qual a área que parece ser mais saliente.

1 – saúde

2 – educação / ensino

3 – transportes / mobilidade / navegação / aviação / viação

4 – agricultura / (e) pescas / vinha / vinho

5 – social / solidariedade / integração / cooperativo / família/ proteção social

6 – economia / indústria / comércio / inovação / turismo / formação profissional / coimas

7 – ambiente / água / recursos naturais / proteção ambiental

8 – justiça

9 – cultura / arte / teatro / cinema / museu / património / comunicação social/ comissões de história

10 – diplomacia / negócios estrangeiros

11 – segurança e defesa / defesa nacional / forças armadas / serviços sociais das forças armadas/

12 – trabalho / segurança social / previdência / emprego

13 – finanças / tesouro / orçamento

14 – desporto / antidopagem / juventude

15 – infraestruturas / obras públicas / habitação

16 – ciências / e tecnologia/ estatística/ meteorologia

17 – administração interna / proteção civil / forças de segurança/ segurança alimentar

18 – mar / portos/ registo internacional de navios

19 – presidência do conselho de ministros

20 – administração pública / assuntos parlamentares / presidência;

21 – coesão territorial / cidades / planeamento / desenvolvimento regional / território / autarquias locais;

22 – energia;

23 – outros

**[SECTOR]** Classifica as áreas sectoriais anteriores de acordo com a classificação de Amaral (1995):

1. Soberania (8, 10, 11, 17, 19, 20)

2. Económico (6, 13)

3. Sociais (1, 2, 5, 9, 12, 14, 16)

4. Técnicos (3, 4, 7, 15, 18, 21, 22)

**[CARGO DO NOMEADOR]** Cargo da pessoa que nomeia.

**[NOME DO NOMEADOR]** Nome da pessoa que assina o despacho.

**[LINK]** Apresenta-se o link da nomeação.

**[observações]** identificam-se nesta *string* todas as observações que não se captam nas variáveis do *codebook*.

## Anexo 16 — Mapeamento das reorganizações e atribuições dos quatro estudos de caso

**Tabela A1** Mapeamento das reorganizações e atribuições da ASAE

Mapeamento	Ano	Ministério	Legislação	Atribuições
Inspeção-geral das Atividades Económicas (IGAE)	1965	Ministério da Economia	Decreto-Lei 46336, de 17 de maio	<p>Artigo 2.º</p> <p>a) Fiscalizar e acompanhar a vida administrativa dos organismos corporativos e de coordenação económica dependentes do Ministério da Economia e a forma como exercem a respetiva ação económica;</p> <p>b) Velar pelo cumprimento das leis, regulamentos, instruções, despachos e demais normas que disciplinam a atividade económica, organizando a prevenção e promovendo a repressão das respetivas infrações;</p> <p>c) Executar as providências destinadas a assegurar o abastecimento do País em matérias-primas e géneros de primeira necessidade;</p> <p>d) Fiscalizar e proceder ao levantamento dos autores, nos casos prevenidos nos artigos 124.º, n.ºs 4 e 5, 161.º, n.º 5, e 212.º a 226.º do Código da Propriedade Industrial;</p> <p>e) Coordenar a atividade de todos os organismos com funções de polícia económica;</p> <p>f) Prosseguir os outros fins que por lei, regulamento ou determinação superior lhe sejam cometidos.</p>
Inspeção-geral das Atividades Económicas (IGAE)	1971	Ministério da Economia	Decreto-Lei 452/71, de 27 de outubro	<p>Artigo 2.º</p> <p>a) Velar pelo cumprimento das leis, regulamentos, instruções, despachos e demais normas que disciplinam a atividade económica, organizando a prevenção e promovendo a repressão das respetivas infrações;</p> <p>b) Propor e executar, de acordo com o que superiormente estiver estabelecido ou lhe for determinado, as providências destinadas a assegurar o abastecimento do País em matérias-primas e géneros de primeira necessidade;</p> <p>c) Fiscalizar e proceder ao levantamento dos autos respetivos, nos casos prevenidos nos artigos 124.º, n.ºs 4.º e 5.º, 161.º, n.º 5.º, e 212.º a 226.º do Código da Propriedade Industrial;</p> <p>d) Coordenar a ação de todos os organismos com funções de fiscalização das atividades económicas, no exercício destas funções;</p> <p>e) Informar e dar parecer sobre todas as questões de carácter jurídico relativas às suas atribuições, cujo estudo lhe tenha sido cometido pelo Governo ou solicitado por entidades judiciais ou fiscalizadoras;</p> <p>f) Propor o progressivo aperfeiçoamento das disposições reguladoras da prevenção e repressão dos delitos de natureza antieconómica e contra a saúde pública e demais normas cuja fiscalização lhe cabe;</p> <p>g) Informar e dar parecer sobre todas as questões de carácter económico relativas às suas atribuições, cujo estudo lhe tenha sido cometido pelo Governo ou solicitado por entidades judiciais ou fiscalizadoras;</p> <p>h) Colaborar com o Conselho Superior de Economia, designadamente no referente à investigação dos factos que se traduzam em práticas restritivas da concorrência;</p> <p>i) Prosseguir os outros fins que por lei, regulamento ou determinação superior lhe sejam cometidos.</p>

Mapeamento	Ano	Ministério	Legislação	Atribuições
Direcção-Geral da Fiscalização Económica (DGFE)	1974	Ministério da Coordenação Económica	Decreto-lei 329-D/74, de 10 de julho	<p>O Decreto-Lei extingue a Inspeção-geral das Atividades Económicas (IGAE) e cria a Direcção-Geral da Fiscalização Económica (DGFE).</p> <p>Artigo 2.º</p> <p>a) Transitam para a DGFE a competência e as atribuições cometidas à Inspeção-geral das Atividades Económicas pelo Decreto-Lei 452/71, de 27 de outubro.</p> <p>b) Transitam para a DGFE a competência e as atribuições dos organismos de coordenação económica, dos organismos corporativos e da Administração-Geral do Açúcar e do Alcool, em matéria de fiscalização preventiva e repressiva de infrações antieconómicas e contra a saúde pública.</p>
Direcção-Geral de Inspeção Económica (DGIE)	1984	Ministério do Comércio e Turismo	Decreto-Lei 23/84, de 14 de janeiro	<p>Artigo 5.º</p> <p>Direcção-Geral de Fiscalização Económica passa a designar-se Direcção-Geral da Inspeção Económica.</p>
Inspeção-geral das Atividades Económicas (IGAE)	1993	Ministério do Comércio e Turismo	Decreto-lei 14/93, de 18 de janeiro	<p>Extinta a Direcção-Geral de Inspeção Económica (DGIE) e aprovada a lei orgânica da Inspeção-geral das Atividades Económicas (IGAE).</p> <p>Artigo 3.º</p> <p>a) Promover ações de natureza preventiva e repressiva em matéria de infrações antieconómicas e contra a saúde pública;</p> <p>b) Coadjuvar as autoridades judiciais, nos termos do disposto no Código de Processo Penal;</p> <p>c) Proceder à investigação e instrução dos processos por contraordenações cuja competência lhe esteja legalmente atribuída;</p> <p>d) Assegurar, em colaboração com outros organismos, o cumprimento das disposições legais relativas à requisição de bens e serviços, com vista à sua adequada distribuição e utilização;</p> <p>e) Executar, em colaboração com outros organismos e na dependência funcional do Ministério do Comércio e Turismo, as medidas destinadas a assegurar o abastecimento do País em bens, serviços, produtos intermédios e acabados considerados essenciais, tendo em vista prevenir situações de açambarcamento;</p> <p>f) Efetuar a recolha de dados através de inquéritos que lhe permitam obter um conhecimento sempre atualizado dos sectores da economia em que a sua ação se exerce;</p> <p>g) Divulgar a legislação que rege o exercício dos diversos sectores da economia cuja fiscalização lhe está atribuída, colaborando, sempre que necessário, com as associações de consumidores, associações empresariais, organizações sindicais e agentes económicos.</p>

Mapeamento	Ano	Ministério	Legislação	Atribuições
Autoridade de Segurança Alimentar e Económica (ASAE)	2005	Ministério da Economia e da Inovação	Decreto-Lei 237/2005, de 30 de dezembro	<p>Extinção da Inspeção-geral das Atividades Económicas, a Agência Portuguesa de Segurança Alimentar, I. P., e a Direcção-Geral de Fiscalização e Controlo da Qualidade Alimentar.</p> <p>Artigo 5.º</p> <p>a) Emitir pareceres científicos e técnicos, recomendações e avisos, nomeadamente em matérias relacionadas com a nutrição humana, saúde e bem-estar animal, fitossanidade e organismos geneticamente modificados;</p> <p>b) Recolher e analisar dados que permitam a caracterização e a avaliação dos riscos que tenham impacte, direto ou indireto, na segurança alimentar;</p> <p>c) Avaliar os riscos alimentares, nomeadamente os relativos aos novos alimentos e ingredientes alimentares novos, alimentos para animais, novos processos tecnológicos e riscos emergentes;</p> <p>d) Promover a criação de uma rede de intercâmbio de informação entre entidades que trabalhem nos domínios das suas competências;</p> <p>e) Assegurar a comunicação pública e transparente dos riscos;</p> <p>f) Promover a divulgação da informação sobre segurança alimentar junto dos consumidores;</p> <p>g) Colaborar, na área das suas atribuições, com a Autoridade Europeia para a Segurança dos Alimentos;</p> <p>h) Acompanhar a participação técnica nacional nas diferentes instâncias internacionais em matéria de segurança alimentar, designadamente quanto às normas e procedimentos de controlo;</p> <p>i) Proceder à avaliação dos riscos biológicos, químicos, físicos e nutricionais e dos riscos inerentes à saúde e bem-estar animal e à alimentação animal;</p> <p>j) Propor a definição da estratégia da comunicação dos riscos em matéria de segurança alimentar, tendo em consideração os conteúdos, os meios e os grupos alvo da comunicação;</p> <p>k) Promover ações de natureza preventiva e repressiva em matéria de infrações contra a qualidade, genuinidade, composição, aditivos alimentares e outras substâncias e rotulagem dos géneros alimentícios e dos alimentos para animais;</p> <p>l) Assegurar, em articulação com a Direcção-Geral de Veterinária (DGV), o funcionamento dos postos de inspeção fronteiriços (PIF);</p> <p>m) Executar, em articulação com a (DGV), o Plano Nacional de Controlo de Resíduos;</p> <p>n) Executar, em articulação com a Direcção-Geral de Protecção das Culturas, o Programa Oficial de Controlo de Resíduos de Pesticidas em Produtos de Origem Vegetal;</p> <p>o) Fiscalizar os estabelecimentos de abate, preparação, tratamento e armazenamento de produtos de origem animal;</p> <p>p) Fiscalizar os estabelecimentos da indústria transformadora da pesca, navios-fábrica, lotas e mercados grossistas;</p> <p>q) Fiscalizar a cadeia de comercialização dos produtos de origem vegetal e dos produtos de origem animal, incluindo os produtos da pesca e da aquicultura;</p> <p>r) Fiscalizar a circulação e comércio de uvas destinadas à produção de vinho, de mosto e de vinho em todo o território nacional;</p> <p>s) Fiscalizar os lagares de azeite, bem como o destino do azeite obtido da azeitona laborada e seus subprodutos;</p> <p>t) Fiscalizar a oferta de produtos e serviços nos termos legalmente previstos e, quando for caso disso, proceder à investigação e instrução de processos por contraordenação cuja competência lhe esteja legalmente atribuída;</p> <p>u) Fiscalizar o cumprimento das obrigações legais dos agentes económicos, assegurando a instrução dos respetivos processos de contraordenação, sem prejuízo das competências atribuídas por lei a outras entidades;</p>

Mapeamento	Ano	Ministério	Legislação	Atribuições
				<p>v) Fiscalizar todos os locais onde se proceda a qualquer atividade industrial, comercial, agrícola, piscatória ou de prestação de serviços, designadamente de produtos acabados e ou intermédios, armazéns, escritórios, meios de transporte, entrepostos frigoríficos, empreendimentos turísticos, empreendimentos de turismo no espaço rural, estabelecimentos de turismo de natureza, agências de viagens, empresas de animação turística, estabelecimentos de restauração e bebidas, cantinas e refeitórios, recintos de diversão ou de espetáculos, portos, gares e aerogares, sem prejuízo das competências atribuídas por lei a outras entidades;</p> <p>w) Proceder à realização de perícias e colheitas de amostras nos locais onde se produzam, comercializem e ministrem alimentos para animais;</p> <p>x) Executar, em colaboração com outros organismos competentes, as medidas destinadas a assegurar o abastecimento do País em bens e serviços considerados essenciais, tendo em vista prevenir situações de açambarcamento;</p> <p>y) Promover e colaborar na divulgação da legislação sobre o exercício dos diferentes sectores da economia cuja fiscalização lhe esteja atribuída junto das associações de consumidores, associações empresariais, associações agrícolas e das pescas, organizações sindicais e agentes económicos;</p> <p>z) Promover a divulgação dos resultados da atividade operacional de fiscalização, sem prejuízo das regras inerentes ao segredo de justiça;</p> <p>aa) Arquivar os processos de contraordenação cuja competência instrutória lhe esteja legalmente atribuída, sempre que se verificar que os factos que constam dos autos não constituem infração ou não existam elementos de prova suscetíveis de imputar a prática da infração a um determinado agente;</p> <p>ab) Prosseguir quaisquer outras atribuições que lhe sejam cometidas por lei.</p>
Autoridade de Segurança Alimentar e Económica (ASAE)	2007	Ministério da Economia e da Inovação	Decreto-Lei 274/2007, de 30 de julho	<p>No âmbito do PRACE.</p> <p>A ASAE mantém as atribuições gerais iniciais com alguns ajustamentos. Por outro lado, e no que diz respeito à orgânica interna da autoridade, importa levar a cabo as adaptações necessárias ao cumprimento das diretrizes do PRACE, nomeadamente redução de cargos dirigentes e estruturas.</p>

Mapeamento	Ano	Ministério	Legislação	Atribuições
Autoridade de Segurança Alimentar e Económica (ASAE)	2012	Ministério da Economia e do Emprego	Decreto-Lei 194/2012, de 23 de agosto	<p>No âmbito do PREMAC.</p> <p>Reestruturação da ASAE (Decreto-Lei n.º 126-C/2011 de 29 de dezembro):</p> <p>Artigo 14.º</p> <p>a) Emitir pareceres, recomendações e avisos, nomeadamente em matérias relacionadas com a nutrição humana, saúde e bem-estar animal, fitossanidade e organismos geneticamente modificados;</p> <p>b) Caracterizar e avaliar os riscos que tenham impacto na segurança alimentar, colaborando, na área das suas atribuições com a Autoridade Europeia para a Segurança dos Alimentos;</p> <p>c) Elaborar e coordenar a execução de planos de monitorização ou vigilância relativos ao cumprimento da legislação alimentar das atividades e produtos, nomeadamente efetuando a colheita de amostras nas fases de transporte, armazenamento e comércio por grosso e a retalho, sem prejuízo das competências de investigação e fiscalização da ASAE nas restantes fases da cadeia alimentar, e das competências da Direcção-Geral de Alimentação e Veterinária na elaboração e financiamento de planos de colheitas de amostras que decorram das suas atribuições;</p> <p>d) Fiscalizar a oferta de produtos e serviços nos termos da lei, bem como o cumprimento das obrigações dos agentes económicos, procedendo à investigação e instrução de processos de contraordenação cuja competência lhe esteja legalmente atribuída;</p> <p>e) Fiscalizar todos os locais onde se proceda a qualquer atividade industrial, turística, comercial, agrícola, piscatória ou de prestação de serviços;</p> <p>f) Apoiar as autoridades policiais na prevenção e punição de práticas ilícitas, em matéria de jogos de fortuna e azar, em articulação com o Serviço de Inspeção de Jogos do Instituto do Turismo de Portugal, I. P.;</p> <p>g) Instruir os processos de contraordenação em matéria económica e aplicar coimas e sanções acessórias.</p> <p>Na sua orgânica são muito mais detalhadas as atribuições no que diz respeito 1) à área da fiscalização das atividades económicas; 2) à área da segurança alimentar; 3) à área da cooperação interna e externa; 4) área da instrução e aplicação de sanções em processos de contraordenação; 5) às áreas da divulgação e informação e da valorização profissional. São extintos, sendo objeto de fusão, os seguintes serviços, organismos e estruturas:</p> <p>g) A Comissão de Aplicação de Coimas em Matéria Económica e de Publicidade, sendo as suas atribuições no domínio da economia integradas na Autoridade de Segurança Alimentar e Económica e as suas atribuições no domínio da publicidade integradas na Direcção-Geral do Consumidor;</p>

Fonte: Decreto-Lei 46336, de 17 de maio, Decreto-Lei 452/71, de 27 de outubro, Decreto-lei 329-D/74, de 10 de julho, Decreto-Lei 23/84, de 14 de janeiro, Decreto-lei 14/93, de 18 de janeiro, Decreto-Lei 237/2005, de 30 de dezembro, Decreto-Lei 274/2007, de 30 de julho, Decreto-Lei 194/2012, de 23 de agosto.

**Tabela A2** Mapeamento das reorganizações e atribuições da IGAS

Mapeamento	Ano	Ministério	Decreto-Lei	Atribuições
Serviços de Inspeção na Secretaria-Geral (SISG)	1971	Ministério da Saúde e Assistência	Decreto-Lei 413/71, de 27 de setembro	Reorganizados os serviços do Ministério da Saúde e Assistência. Artigo 14.º Funções de inspeção administrativa das atividades de saúde e assistência a cargo dos serviços e estabelecimentos do Ministério ou das instituições sujeitas à sua tutela que lhes sejam superiormente cometidas, bem como, nas mesmas condições, proceder a inquéritos disciplinares ou sindicâncias.
Inspeção dos Serviços de Saúde (ISS)	1975	Ministério dos Assuntos Sociais	Decreto-Lei 403/75, de 25 de julho	Criação da Inspeção dos Serviços de Saúde. São extintos os Serviços de Inspeção. Artigo 2.º a) Realizar inspeções ordinárias e extraordinárias à administração e funcionamento dos serviços; b) Proceder a inquéritos, sindicâncias e processos disciplinares; c) Colaborar com os serviços da Secretaria de Estado no apoio jurídico e administrativo a prestar aos estabelecimentos de saúde.
Inspeção-geral dos Serviços de Saúde (IGSS)	1980	Ministério dos Assuntos Sociais	Decreto-Lei 384/80, de 19 de setembro	Reestrutura a Inspeção dos Serviços de Saúde (ISS), que passa a chamar-se Inspeção-geral dos Serviços de Saúde (IGSS). Alargamento das atribuições. Artigo 3.º a) Fiscalizar e inspecionar as atividades dos órgãos e serviços dependentes da Secretaria de Estado da Saúde ou sujeitos à sua tutela; b) Propor aos órgãos centrais da Secretaria de Estado da Saúde e ao Governo as medidas corretivas decorrentes da sua atividade inspetiva; c) Realizar inquéritos, sindicâncias e processos disciplinares; d) Emitir normas sobre matéria processual disciplinar, nos termos da lei.
Inspeção-geral dos Serviços de Saúde (IGSS)	1987	Ministério da Saúde	Decreto-Lei 312/87, de 18 de agosto	Aprova a orgânica da Inspeção-geral dos Serviços de Saúde (IGSS). Alargamento de atribuições e maior exigência. Artigo 3.º No âmbito da ação inspetiva compete à IGSS: a) Fiscalizar e inspecionar as atividades e o funcionamento dos serviços e estabelecimentos dependentes do MS, analisando, designadamente, a respetiva gestão e situação económico-financeira em estreita articulação com o Departamento de Gestão Financeira dos Serviços de Saúde; b) Colaborar na observância da legalidade do funcionamento dos serviços e estabelecimentos, verificando o cumprimento das disposições legais e das orientações normativas emanadas dos órgãos centrais e regionais; c) Colaborar com os órgãos centrais e regionais do MS no estudo dos problemas relacionados com os aspetos económicos, financeiros e administrativos dos serviços e estabelecimentos nele integrados; d) Recolher informações sobre a situação dos serviços e estabelecimentos, transmitindo as anomalias e deficiências neles detetadas aos órgãos competentes, com vista à adoção das medidas necessárias e adequadas à respetiva normalização; e) Colaborar com os serviços competentes do MS na fiscalização do funcionamento das entidades privadas do sector da saúde.

Mapeamento	Ano	Ministério	Decreto-Lei	Atribuições
				<p>No âmbito da ação e auditoria disciplinares compete à IGSS:</p> <p>a) Exercer a ação disciplinar nos casos em que legalmente a mesma lhe está reservada e, bem assim, naqueles em que tal se mostre necessário para assegurar a justiça das decisões;</p> <p>b) Elaborar e difundir normas técnicas para correta aplicação da legislação disciplinar vigente por parte dos serviços e estabelecimentos dependentes do MS;</p> <p>c) Dar apoio, em matéria disciplinar, aos serviços e estabelecimentos, colaborando no exercício do poder disciplinar por parte dos respetivos dirigentes.</p>
Inspeção-geral da Saúde (IGS)	1993	Ministério da Saúde	Decreto-Lei 10/93, de 15 de janeiro + Decreto-Lei 291/93, de 24 de agosto	<p>Mudança de nome para Inspeção-geral da Saúde (IGS).</p> <p>Continuação das mesmas atribuições: exerce a ação disciplinar e de auditoria em relação às instituições e serviços do Serviço Nacional de Saúde e inspeciona as instituições e serviços do sistema de saúde.</p> <p>As atribuições continuam, fundamentalmente, as mesmas do decreto-lei de 1987. Mas a área de intervenção é alargada, no âmbito de ação inspetiva, ao sistema de saúde. Abrange a totalidade das instituições e serviços do Serviço Nacional de Saúde, além dos privados que, por convenção ou contrato, integram o sistema de saúde.</p> <p>Artigo 3.º</p> <p>1 – No âmbito da ação inspetiva e de auditoria de gestão em relação às instituições, serviços e profissionais integrados no sistema de saúde compete à IGS:</p> <p>a) Inspeccionar a atividade e funcionamento, designadamente a respetiva gestão e situação económico-financeira;</p> <p>b) Realizar auditorias de gestão;</p> <p>c) Verificar o cumprimento das disposições legais e das orientações aplicáveis;</p> <p>d) Recolher informações sobre o funcionamento das instituições e serviços, transmitindo as anomalias e deficiências neles detetadas aos órgãos competentes e propor as medidas necessárias para a sua correção;</p> <p>e) Colaborar com os serviços centrais e serviços personalizados de âmbito central do Ministério no estudo de assuntos relacionados com os aspetos económicos, financeiros e administrativos;</p> <p>f) Efetuar, em colaboração com a Direção-Geral da Saúde, a fiscalização do exercício da atividade das unidades privadas de saúde;</p> <p>g) Realizar quaisquer inspeções que lhe forem determinadas pelo Ministro da Saúde.</p> <p>2 – No âmbito da ação e auditoria disciplinares em relação às instituições e serviços do Serviço Nacional de Saúde, compete à IGS:</p> <p>a) Propor regras técnicas e emitir orientações para correta aplicação da legislação disciplinar;</p> <p>b) Instruir processos de averiguações, de inquérito e disciplinares;</p> <p>c) Realizar auditorias disciplinares;</p> <p>d) Instruir processos de sindicância;</p> <p>e) Dar apoio às instituições e serviços, colaborando com os seus dirigentes no exercício do poder disciplinar.</p>
Inspeção-geral das Atividades em Saúde (IGAS)	2007	Ministério da Saúde	Decreto-Lei 275/2007, de 30 de julho	<p>No contexto do PRACE.</p> <p>Aprova a orgânica da Inspeção-geral das Atividades em Saúde (IGAS).</p> <p>A Inspeção-geral das Atividades em Saúde, herdeira da Inspeção-geral da Saúde quanto à maioria das suas atribuições e competências, recebe nova designação e, mantendo a sua vocação de instância de controlo do orçamento da saúde e do funcionamento das instituições e serviços, passa agora a abranger também os serviços centrais do Ministério e vê alargado o seu âmbito de atuação às entidades privadas.</p>

Mapeamento	Ano	Ministério	Decreto-Lei	Atribuições
				<p>Artigo 2.º</p> <p>a) Verificar o cumprimento das disposições legais e das orientações aplicáveis por qualquer entidade ou profissional, no domínio das atividades em saúde;</p> <p>b) Atuar no âmbito do sistema de controlo interno da administração financeira do Estado, no que diz respeito às instituições e serviços integrados no MS ou sob sua tutela e garantir a aplicação eficaz, eficiente e económica dos dinheiros públicos, de acordo com os objetivos definidos pelo Governo, bem como a correta utilização pelas entidades privadas dos fundos públicos de que tenham beneficiado;</p> <p>c) Auditar as instituições e serviços integrados no MS, ou por este tutelados, e inspecionar as atividades e prestações de saúde desenvolvidas por entidades do sector público, bem como por entidades privadas integradas ou não no Sistema de Saúde;</p> <p>d) Desenvolver a ação disciplinar em serviços e organismos do MS ou por este tutelados, nos termos previstos no presente diploma;</p> <p>e) Efetuar ações de prevenção e deteção de situações de corrupção e de fraude promovendo os procedimentos adequados;</p> <p>f) Colaborar com organismos nacionais e internacionais em matérias das atribuições das inspeções-gerais.</p>
Inspeção-geral das Atividades em Saúde (IGAS)	2012	Ministério da Saúde	Decreto-Lei 33/2012, de 13 de fevereiro	<p>No contexto do PREMAC.</p> <p>Mantém sua vocação de instância de controlo em todos os domínios da prestação dos cuidados de saúde, quer pelas instituições, serviços e organismos do Ministério da Saúde, ou por este tutelados, quer ainda pelas entidades privadas, pessoas singulares ou coletivas, com ou sem fins lucrativos e reforça as suas competências de fiscalização e inspeção, de carácter regular, com a centralização destas competências antes dispersas em diferentes entidades, e alarga o seu âmbito de atuação ao nível da auditoria, que passa a incluir também a prestação de serviços regulares de auditoria interna a todas as instituições, serviços, estabelecimentos e organismos do Ministério ou por este tutelados.</p> <p>Artigo 2.º</p> <p>a) Verificar o cumprimento das disposições legais e regulamentares e das orientações aplicáveis, bem como a qualidade dos serviços prestados, por qualquer entidade ou profissional, no domínio das atividades em saúde, através da realização de ações de auditoria, inspeção e fiscalização;</p> <p>b) Atuar no âmbito do sistema de controlo interno da administração financeira do Estado, no que respeita às instituições e serviços integrados no MS ou sob sua tutela, e garantir a aplicação eficaz, eficiente e económica dos dinheiros públicos, de acordo com os objetivos definidos pelo Governo, bem como a correta utilização pelas entidades privadas de fundos públicos de que tenham beneficiado;</p> <p>c) Realizar auditorias aos serviços, estabelecimentos e organismos integrados no MS, ou por este tutelados, e assegurar os respetivos serviços regulares de auditoria interna, designadamente de âmbito organizacional e financeiro, bem como os serviços regulares de inspeção ao nível da segurança e qualidade, em articulação com a Direcção-Geral da Saúde (DGS);</p> <p>d) Apoiar, quando solicitado, a DGS na prossecução das suas atribuições em matéria de inspeção e implementação de medidas de controlo ao cumprimento dos padrões de qualidade e segurança das atividades relativas à dádiva, colheita, análise, processamento, preservação, armazenamento e distribuição de sangue humano, de componentes sanguíneos, de órgãos, tecidos e células de origem humana;</p> <p>e) Realizar ações de fiscalização às unidades de prestação de cuidados de saúde do sector privado e social, na área das dependências e comportamentos aditivos;</p> <p>f) Desenvolver, nos termos legais, a ação disciplinar em relação aos serviços, estabelecimentos e organismos integrados no MS, ou por este tutelados;</p> <p>g) Realizar ações de prevenção e deteção de situações de corrupção e de fraude, promovendo os procedimentos adequados;</p> <p>h) Colaborar com organismos nacionais e internacionais em matérias das atribuições das inspeções-gerais.</p>

Fonte: Decreto-Lei 413/71, de 27 de setembro, Decreto-Lei 403/75, de 25 de julho, Decreto-Lei 384/80, de 19 de setembro, Decreto-Lei 312/87, de 18 de agosto, Decreto-Lei 10/93, de 15 de janeiro, Decreto-Lei 291/93, de 24 de agosto, Decreto-Lei 275/2007, de 30 de julho, Decreto-Lei 33/2012, de 13 de fevereiro.

**Tabela A3** Mapeamento das reorganizações e atribuições da IGA

Mapeamento	Ano	Ministério	Decreto-Lei	Atribuições
Inspeção-geral do Ambiente (IGA)	1997	Ministério do Ambiente	Decreto-Lei 230/97, de 30 de agosto	Criada a Inspeção-geral do Ambiente (IGA), o serviço central de inspeção. Artigo 13.º a) Garantir o cumprimento das leis, regulamentos, instruções, despachos e demais normas jurídicas ou contratuais de natureza ambiental; b) Proceder ao levantamento de autos sempre que se verificarem infrações e instruir processos de contraordenação; c) Instruir processos de averiguações, de inquérito e disciplinares.
Inspeção-geral do Ambiente (IGA)	1997	Ministério do Ambiente	Decreto-Lei 296/97, de 24 de outubro	Regime de instalação da Inspeção-geral do Ambiente (IGA). É sublinhada a necessidade de reflexão sobre as atribuições, orgânica e quadro de pessoal, referindo a complexidade que é criar um serviço da natureza da IGA. Tal como indica o n.º 2 do Decreto-Lei, a «instalação da IGA é assegurada por uma comissão instaladora, constituída por um presidente e dois vogais, equiparados, respetivamente, para todos os efeitos legais, a diretor-geral e a subdiretor-geral». A comissão ficou com a responsabilidade de redigir o projeto de lei orgânica e o quadro de pessoal.
Inspeção-geral do Ambiente (IGA)	1999	Ministério do Ambiente	Decreto-Lei 549/99 de 14 de dezembro	Aprovada a lei orgânica da Inspeção-geral do Ambiente (IGA). Artigo 4.º 1 – Compete à IGA: a) Fiscalizar o cumprimento de normas legais e regulamentares em matérias de incidência ambiental e inspecionar estabelecimentos, locais ou atividades a elas sujeitos; b) Instaurar, instruir e decidir os processos relativos aos ilícitos de mera ordenação social; c) Sem prejuízo das competências de outras entidades, exercer funções próprias de órgão de polícia criminal relativamente aos crimes previstos nos artigos 278.º, 279.º e 280.º do Código Penal; d) Emitir, no âmbito das ações previstas na alínea a), recomendações aos responsáveis por tais atividades. 2 – Incumbe ainda à IGA: a) Realizar inspeções a quaisquer serviços dependentes do Ministério do Ambiente, quando ordenadas pelo Ministro do Ambiente; b) Instruir processos de averiguações, de inquérito e disciplinares que forem determinados pelo Ministro do Ambiente; c) Emitir parecer sobre os projetos de diplomas com incidência ambiental sempre que para tal for solicitada; d) Inspeccionar a execução de projetos financiados pelo Ministério do Ambiente a entidades privadas; e) Realizar auditorias no âmbito do sistema de controlo interno da administração financeira do Estado. 1 – Compete ainda à IGA, a solicitação do Ministro do Ambiente: a) Realizar estudos que visem a harmonização de práticas administrativas de serviços dependentes do Ministério, nomeadamente em matéria de licenciamento; b) Elaborar o diagnóstico de situações de vulnerabilidade ambiental e de medidas de natureza preventiva para fazer face às mesmas; c) Elaborar estudos de natureza jurídica que visem a coerência e a racionalidade dos vários diplomas com incidência ambiental.
Inspeção-geral do Ambiente e do Ordenamento do Território (IGAOT)	2005	Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território	Decreto-Lei 53/2005, de 25 de fevereiro	Aprova a orgânica do Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território. A IGA passou a denominar-se como Inspeção-geral do Ambiente e do Ordenamento do Território (IGAOT), em virtude de a sua missão ter passado a abranger uma nova área de intervenção.

Mapeamento	Ano	Ministério	Decreto-Lei	Atribuições
Inspeção-geral do Ambiente e do Ordenamento do Território (IGAOT)	2007	Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional	Decreto-Lei 276-B/2007 de 31 de julho	<p>No âmbito do PRACE.</p> <p>Aprova a orgânica da IGAOT</p> <p>Artigo 3.º</p> <p>a) Realizar inspeções, inquéritos, sindicâncias e averiguações sumárias a quaisquer órgãos, serviços, organismos e empresas da área de atuação do MAOTDR, por forma a garantir o cumprimento das leis, regulamentos, contratos, diretivas e instruções ministeriais;</p> <p>b) Auditar os sistemas e procedimentos de controlo interno dos serviços e organismos da área de atuação do MAOTDR, ou sujeitos à tutela do respetivo ministro, no quadro das responsabilidades cometidas ao Sistema de Controlo Interno da Administração Financeira do Estado pela Lei de Enquadramento Orçamental;</p> <p>c) Controlar a aplicação eficaz, eficiente e económica dos dinheiros públicos de acordo com os objetivos definidos pelo Governo e avaliar os resultados obtidos em função dos meios disponíveis;</p> <p>d) Exercer o controlo técnico sobre todos os serviços e organismos do MAOTDR, ou sujeitos à tutela do respetivo ministro;</p> <p>e) Garantir a avaliação e o controlo contínuos sobre os níveis de ação e desempenho de cada organismo, recomendando alterações e melhorias e acompanhando a sua introdução;</p> <p>f) Assegurar a obtenção e o fornecimento de indicadores de desempenho dos serviços relevantes para as restantes funções de suporte;</p> <p>g) Avaliar a qualidade dos sistemas de informação de gestão, incluindo os indicadores de desempenho;</p> <p>h) Assegurar a divulgação dos resultados da atividade operacional de inspeção e colaborar no cumprimento de medidas adequadas e na proposta de medidas tendentes à eliminação das deficiências e irregularidades encontradas;</p> <p>i) Garantir a declaração pública da credibilidade e ou fiabilidade dos mecanismos de gestão financeira dos organismos, com base nas verificações e análises de acordo com as normas de auditoria geralmente aceites;</p> <p>j) Inspeccionar a execução de projetos financiados pelo MAOTDR a entidades públicas e privadas;</p> <p>l) Assegurar a realização de ações de inspeção com vista à verificação do cumprimento de normas legais e regulamentares em matérias de incidência ambiental, em estabelecimentos, locais ou atividades a elas sujeitos;</p> <p>m) Emitir pareceres científicos e técnicos e recomendações aos responsáveis por estabelecimentos, locais ou atividades com incidência ambiental;</p> <p>n) Exercer funções próprias de órgão de polícia criminal relativamente aos crimes que se relacionem com o cumprimento da sua missão em matérias de incidência ambiental, sem prejuízo das atribuições de outras entidades;</p> <p>o) Impor, no âmbito das ações previstas na alínea l), medidas preventivas que previnam, corrijam ou eliminem situações de perigo grave para a saúde, segurança das pessoas e bens e ambiente;</p> <p>p) Efetuar as operações necessárias para a gestão do cadastro nacional das contraordenações ambientais;</p> <p>q) Instaurar, instruir e decidir processos de contraordenação ambiental, relativamente às infrações de que tome conhecimento, nos termos da Lei n.º 50/2006, de 29 de agosto, bem como nos demais casos previstos na lei;</p> <p>r) Proceder a ações de inspeção no âmbito do MAOTDR e junto de entidades integradas noutros departamentos governamentais, por forma a acompanhar e avaliar o cumprimento da legalidade no âmbito do ambiente e do ordenamento do território;</p> <p>s) Desenvolver a ação disciplinar em serviços e organismos do MAOTDR, ou sujeitos à tutela do respetivo ministro, quando tal competência lhe seja cometida;</p> <p>t) Assegurar o tratamento e análise das exposições recebidas, nos casos em que as entidades fiscalizadoras competentes para o efeito ou os serviços desconcentrados do MAOTDR não exerçam ou exerçam de modo deficiente as competências que lhes estão cometidas, bem como quando não se trate de conflitos essencialmente privados;</p>

Mapeamento	Ano	Ministério	Decreto-Lei	Atribuições
				<ul style="list-style-type: none"> <li>u) Promover a divulgação das normas em vigor, assegurando a realização das ações de comunicação adequadas;</li> <li>v) Assegurar a elaboração de estudos, informações e pareceres sobre matérias de incidência ambiental ou de ordenamento do território, assim como participar na elaboração de diplomas legais, sempre que para tal for solicitada;</li> <li>x) Estabelecer relações de cooperação, designadamente celebrando protocolos com organismos similares de outros países ou com organizações internacionais, bem como com organismos nacionais;</li> <li>z) Coordenar a representação nacional na rede europeia de inspeções ambientais (IMPEL – European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law).</li> </ul>
Inspeção-geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território (IGAMAOT)	2012	Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território	Decreto-Lei 7/2012, de 17 de janeiro + Decreto-Lei 23/2012, de 1 de fevereiro	<p>Inspeção-geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território (IGAMAOT) é o resultado de uma fusão: anteriores Inspeção-geral da Agricultura e Pescas e Inspeção-geral do Ambiente e do Ordenamento do Território.</p> <p>A IGAOT foi extinta.</p> <p>No contexto do PREMAC, é aprovada a orgânica da Inspeção-Geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território.</p> <p>Unificação num só ministério das áreas da agricultura, mar, florestas, desenvolvimento rural, ambiente, ordenamento do território, habitação e reabilitação urbana.</p> <p>Artigo 2.º</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Realizar, com carácter sistemático, auditorias, inspeções e outras ações de controlo à atividade prosseguida pelos organismos, serviços e entidades dependentes ou tutelados pelo MAMAOT;</li> <li>b) Realizar inquéritos, averiguações e outras ações que lhe sejam superiormente determinadas;</li> <li>c) Exercer o controlo financeiro sectorial ao nível do MAMAOT, no quadro dos objetivos e metas anuais e plurianuais traçadas no âmbito do Sistema de Controlo Interno (SCI) da Administração Financeira do Estado;</li> <li>d) Coordenar a intervenção do MAMAOT no Sistema Nacional de Auditoria do Plano Nacional de Controlo Plurianual Integrado (PNCPI), realizar as auditorias externas e avaliar as auditorias internas aos sistemas de controlo oficial implementados pelos serviços e organismos no domínio da segurança alimentar;</li> <li>e) Assegurar a coordenação nacional e a execução dos controlos <i>ex-post</i> a beneficiários dos apoios financiados pelo Fundo Europeu Agrícola de Garantia (FEAGA), bem como pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER);</li> <li>f) Assegurar a realização de ações de inspeção a entidades públicas e privadas em matérias de incidência ambiental, impondo as medidas que previnam ou eliminem situações de perigo grave para a saúde, segurança das pessoas, dos bens e do ambiente;</li> <li>g) Proceder a ações de inspeção no âmbito do MAMAOT e junto de entidades integradas na administração central e local, de modo a acompanhar e avaliar o cumprimento da legalidade no âmbito do ordenamento do território;</li> <li>h) Exercer funções próprias de órgão de polícia criminal relativamente aos crimes que se relacionem com o cumprimento da sua missão em matérias de incidência ambiental, sem prejuízo das atribuições de outras entidades;</li> <li>i) Instaurar, instruir e decidir processos de contraordenação ambiental, nos termos da lei-quadro das contraordenações ambientais, bem como nos demais casos previstos na lei, e levantar auto de notícia relativo às infrações legalmente definidas;</li> <li>j) Emitir pareceres e elaborar estudos sobre matérias das suas atribuições, assim como participar na elaboração de diplomas legais;</li> <li>l) Proceder à instrução de processos disciplinares em serviços e organismos sujeitos à tutela do MAMAOT, quando determinado;</li> <li>m) Assegurar a representação nacional e a articulação com as demais autoridades nacionais, com a Comissão Europeia e com os Estados Membros, acompanhar as missões comunitárias, bem como estabelecer relações de cooperação externa nos seus domínios de atuação.</li> </ul>

Fonte: Decreto-Lei 230/97, de 30 de agosto, Decreto-Lei 296/97, de 24 de outubro, Decreto-Lei 549/99 de 14 de dezembro, Decreto-Lei 53/2005, de 25 de fevereiro, Decreto-Lei 276-B/2007 de 31 de julho, Decreto-Lei 7/2012, de 17 de janeiro, Decreto-Lei 23/2012, de 1 de fevereiro.

**Tabela A4** Mapeamento das reorganizações e atribuições da IGAI

Mapeamento	Ano	Ministério	Decreto-Lei	Atribuições
Inspeção-geral da Administração Interna (IGAI)	1974	Ministério da Administração Interna	Decreto-Lei 746/74, de 27 de dezembro	São instituídos e extintos vários serviços no Ministério da Administração Interna. É instituída a Inspeção-geral da Administração Interna. Art. 4.º – 1. À Inspeção-geral da Administração Interna compete especialmente: a) Exercer em nome do Governo o controle superior sobre todo o pessoal, serviços, estabelecimentos e instituições pertencentes ao Ministério ou sobre os quais os governadores civis superintendam, mesmo que submetidos a outro corpo de inspeção; b) Inspeccionar, nos termos definidos na lei, os corpos administrativos e os serviços das autarquias locais; c) Prestar apoio técnico às autarquias e seus serviços, com vista ao estudo e resolução dos problemas de carácter jurídico, administrativo, social e económico da vida local; d) Exercer nos termos da lei a tutela das pessoas coletivas de direito público, institutos públicos ou empresas públicas dependentes do Ministério da Administração Interna.
Inspeção-geral da Administração Interna (IGAI)	1977	Ministério da Administração Interna	Decreto-Lei 342/77, de 19 de agosto	Aprova a Lei Orgânica do Ministério da Administração Interna. Art. 17.º a) Proceder a visitas de inspeção ordinária às autarquias locais, mediante planos gerais, aprovados pelo Ministro da Administração Interna; b) Proceder junto das autarquias locais e dos respetivos funcionários a outras ações de averiguação ou esclarecimentos que lhe sejam cometidas pelo Ministro da Administração Interna e que se mostrem necessárias à eficiência da intervenção tutelar do Governo; c) Proceder a inquéritos e sindicâncias aos órgãos e serviços das autarquias locais e a serviços dependentes do Ministério da Administração Interna; d) Propor e instruir processos disciplinares, quando resultantes das suas visitas de inspeção ou de inquéritos e sindicâncias; e) Instruir outros processos disciplinares, quando assim for determinado por despacho ministerial e desde que os arguidos façam parte dos serviços referidos na alínea b). Art. 18.º Compete ao Ministro da Administração Interna decidir os processos instaurados pela Inspeção-geral da Administração Interna e ordenar as inspeções extraordinárias, as sindicâncias, os inquéritos e os processos disciplinares que hajam de ser instruídos pela mesma.
Inspeção-geral da Administração Interna (IGAI)	1985	Ministério do Plano e da Administração do Território	Decreto-Lei 497/85, de 17 de dezembro	Integração da IGAI no Ministério do Plano e da Administração do Território.
Inspeção-geral da Administração Interna (IGAI)	1986	Ministério do Plano e da Administração do Território	Decreto-Lei 130/86, de 7 de junho	Extinção da Inspeção-geral da Administração Interna (IGAI). Logo convertida em Inspeção-geral da Administração do Território (IGAT).

Mapeamento	Ano	Ministério	Decreto-Lei	Atribuições
Inspeção-geral da Administração Interna (IGAI)	1995	Ministério da Administração Interna	Decreto-Lei 227/95, de 11 de setembro	<p>IGA renasce. Entre 1985 e 1995 o Ministério da Administração Interna esteve sem um organismo de inspeção.</p> <p>Artigo 3.º</p> <p>2. No âmbito da sua ação inspetiva, fiscalizadora e investigatória, compete à IGAI, em especial:</p> <p>a) Realizar inspeções ordinárias e utilizar métodos de auditoria com vista à regular avaliação da eficiência e eficácia dos serviços integrados na orgânica do MAI, de acordo com o respetivo plano de atividades;</p> <p>b) Realizar inspeções extraordinárias superiormente determinadas, com os objetivos e utilizando os métodos referidos na alínea anterior;</p> <p>c) Fiscalizar, sem prejuízo das competências do Conselho de Segurança Privada, o funcionamento das organizações que desempenham atividades de segurança privada, sempre que hajam fundadas dúvidas sobre a legalidade da sua atuação;</p> <p>d) Apreçar as queixas, reclamações e denúncias apresentadas por eventuais violações da legalidade e, em geral, as suspeitas de irregularidade ou deficiência no funcionamento dos serviços;</p> <p>e) Efetuar inquéritos, sindicâncias e peritagens, superiormente determinados, necessários à prossecução das respetivas competências;</p> <p>f) Propor a instrução de processos disciplinares e instruir aqueles que forem determinados pelo Ministro da Administração Interna;</p> <p>g) Participar aos órgãos competentes para a investigação criminal os factos com relevância jurídico-criminal e colaborar com aqueles órgãos na obtenção das provas, sempre que isso for solicitado;</p> <p>h) Exercer outras competências previstas na lei ou superiormente ordenadas, no domínio das respetivas atribuições.</p> <p>No âmbito da sua ação de apoio técnico ao Ministro, compete, em especial, à IGAI:</p> <p>a) Coligir, analisar e interpretar os elementos necessários à preparação da resposta aos pedidos de esclarecimento feitos pelas organizações nacionais e internacionais de defesa e proteção dos direitos do homem;</p> <p>b) Realizar estudos e emitir pareceres sobre quaisquer matérias respeitantes às respetivas atribuições.</p>
Inspeção-geral da Administração Interna (IGAI)	2012	Ministério da Administração Interna	Decreto-Lei 58/2012, de 14 de março	<p>Novo enquadramento jurídico para a Inspeção-Geral da Administração Interna.</p> <p>Artigo 2.º</p> <p>2 – A IGAI prossegue as seguintes atribuições:</p> <p>a) Realizar inspeções utilizando métodos de auditoria e de verificação de legalidade, com vista a avaliar do cumprimento das missões, das normas legais e regulamentares e das instruções governamentais que impendem sobre a atividade dos serviços e entidades;</p> <p>b) Exercer o controlo de segundo nível sobre a gestão e a execução dos projetos de financiamento participados por fundos externos, designadamente da União Europeia, no âmbito do Ministério da Administração Interna (MAI);</p> <p>c) Averiguar todas as notícias de violação grave dos direitos fundamentais de cidadãos por parte dos serviços ou seus agentes, que cheguem ao seu conhecimento, e apreciar as demais queixas, reclamações e denúncias apresentadas por eventuais violações da legalidade e, em geral, as suspeitas de irregularidade ou deficiência no funcionamento dos serviços;</p> <p>d) Efetuar inquéritos, sindicâncias e peritagens, bem como processos de averiguações e disciplinares superiormente determinados, e instruir ou cooperar na instrução dos processos instaurados no âmbito dos serviços, cuja colaboração seja solicitada e autorizada superiormente;</p> <p>e) Realizar auditorias e estudos de organização e funcionamento, orientados para a eficiência e eficácia dos serviços, de acordo com plano de atividades ou mediante determinação superior, e propor ao membro do Governo responsável pela área da administração interna providências legislativas relativas à melhoria da qualidade e eficiência e ao aperfeiçoamento das entidades, serviços e organismos do MAI;</p> <p>f) Participar aos órgãos competentes para a investigação criminal os factos com relevância jurídico-criminal e colaborar com aqueles órgãos na obtenção de provas, sempre que isso for solicitado.</p> <p>A IGAI cumpre, ainda, as demais atribuições que lhe sejam conferidas por lei ou regulamento.</p>

Fonte: Decreto-Lei 746/74, de 27 de dezembro, Decreto-Lei 342/77, de 19 de agosto, Decreto-Lei 497/85, de 17 de dezembro, Decreto-Lei 130/86, de 7 de junho, Decreto-Lei 227/95, de 11 de setembro, Decreto-Lei 58/2012, de 14 de março.

# Notas

- < 1. Rego, J. (2018), «No centro do poder: Governo e Administração Pública em Portugal», col. Retratos da Fundação, Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- < 2. Se estivessemos a analisar mudança vs. continuidade num caso específico (uma direção-geral, por exemplo), seria possível recorrer a outro tipo de indicadores, como a revogação expressa de legislação. Todavia, a análise quantitativa obriga a sacrificar algum detalhe em favor da possibilidade de generalização.
- < 3. Ver «EU median age increased by 2.3 years since 2013», Eurostat, disponível em [Link](#) (consultado a 15 de outubro de 2024).
- < 4. Os autores reconhecem a existência de diversas teorias/ enquadramentos teóricos dedicados à explicação da continuidade e da mudança das políticas públicas. Reconhecem, em particular, a relevância das teorias de Sabatier (*Advocacy Coalition Framework*) e de John Kingdon (*Multiple Streams Theory*) para essa análise de continuidade e mudança nas políticas públicas. No entanto, a escolha da Teoria do Equilíbrio Pontuado (PET) e dos modelos de delegação como principais enquadramentos teóricos foi uma decisão estratégica baseada nos objetivos e dados específicos recolhidos no âmbito do projeto. O projeto pretende analisar as dinâmicas de estabilidade e mudança abrupta nas políticas públicas em Portugal, particularmente considerando as ferramentas institucionais de sinalização, como dotações orçamentais, nomeações políticas e reorganizações da administração pública. A PET oferece uma estrutura robusta para explorar a forma como as políticas alternam entre períodos de estabilidade e de mudanças significativas, o que se alinha com a natureza pontuada das transformações que observamos no contexto português. Já os modelos de delegação são cruciais para compreender as relações entre agentes e instituições, permitindo captar as dinâmicas de continuidade nas operações políticas e administrativas.
- < 5. O Presidente da República pode solicitar ao Tribunal Constitucional a análise da constitucionalidade dos projetos de lei que recebe para promulgação. Pode, ainda, vetá-los. O veto presidencial é absoluto no caso dos projetos de lei do governo, mas é um poder relativo no caso dos projetos de lei da Assembleia, podendo ser ultrapassado por uma maioria dos deputados (Camerlo e Sanches, 2013: 132).
- < 6. A seleção adversa ocorre quando a presença de assimetria de informação *ex-ante* conduz à contratação de um agente que não irá cumprir os termos contratuais (Weimer e Vining, 2017).
- < 7. O risco moral resulta da presença de assimetria de informação *ex-post* e ocorre quando o agente se comporta de forma oportunista e abdica de cumprir os termos do contrato (Weimer e Vining 2017).
- < 8. O ciclo eleitoral exerce uma influência significativa nos padrões orçamentais, alternando entre estabilidade e mudanças mais pronunciadas. Antes das eleições, a necessidade de evitar conflitos políticos e preservar a imagem de governabilidade pode estimular os decisores a adotarem medidas incrementais, mantendo a estabilidade orçamental e reduzindo a probabilidade de alterações significativas. A alternância partidária e potenciais alterações em termos de composição parlamentar logo após as eleições podem gerar maior capacidade de superar resistências e implementar reformas.
- < 9. É importante notar que o estudo de Marin-i-Fernandez et al. (2022) questiona as medições tradicionais da Teoria do Equilíbrio Pontuado (PET), sugerindo que alternativas como a análise dos graus de liberdade podem oferecer uma compreensão mais precisa das mudanças políticas. No entanto, reconhecemos que a crítica às medições tradicionais e as propostas alternativas apresentadas por Marin-i-Fernandez et al. (2022) não podem ser ainda consideradas generalizadamente aceites na literatura. No mesmo ano, Kaplaner e Steinebach (2022) criticam a sensibilidade e a precisão das medidas tradicionais e, em alternativa, propõem o coeficiente de Gini como medida i) comparável, mas ii) mais intuitiva, e iii) mais rigorosa para medir os padrões de mudança pontuada. Neste sentido, a comparação com a literatura existente (e consolidada) levou-nos a escolher uma abordagem mais cautelosa. As medições tradicionais, apesar das suas limitações, são amplamente reconhecidas e aplicadas em estudos similares, conferindo maior robustez à nossa análise. Investigação futura poderá explorar novas medições sugeridas por estudos recentes.
- < 10. Embora a idade e o género dos nomeados possam não sugerir critérios relevantes em termos de continuidade e mudança de políticas públicas, podem tratar-se de fatores relevantes no processo de nomeações, pelo que devem ser variáveis de controlo importantes nos modelos a estimar.
- < 11. Note-se que este projeto abrange apenas agências de regulação que fazem parte da administração direta e indireta do Estado e, por isso, estão subordinadas aos respetivos ministérios. A análise inclui todas as inspeções-gerais, partes integrantes dos diferentes ministérios, e a Agência de Segurança Alimentar e Económica, que tem natureza semelhante. Excluem-se da análise as chamadas entidades administrativas independentes, como a Entidade Reguladora da Saúde, o Instituto de Seguros de Portugal, a Comissão do Mercado de Valores Mobiliários, a Autoridade da Concorrência ou a Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos, apenas para dar alguns exemplos. Para um conhecimento mais aprofundado destas últimas, aconselhamos a consulta e leitura do estudo da Fundação Francisco Manuel dos Santos intitulado *Estado Regulador em Portugal: Evolução e Desempenho*, coordenado por Ana Lourenço.
- < 12. Os governos classificados como «Esquerda» incluem, além daqueles liderados por partidos tradicionalmente de esquerda, o II Governo Constitucional (1978-1979) e o governo de coligação «Bloco Central» (1983-1985). Apesar da participação de partidos de centro-direita (CDS no II Governo Constitucional e PSD no Bloco Central), ambos os governos foram liderados por Mário Soares, líder do Partido Socialista. Nestes casos, a classificação considerou a filiação do Primeiro-Ministro. Esta opção metodológica visa uniformizar os critérios de análise, reconhecendo, contudo, a complexidade das coligações no contexto político da época.

- < **13.** Foram considerados anos de crise os seguintes períodos: a crise da balança de pagamentos de 1976-1978; a recessão de 1983-1984; a recessão de 1992-1993 e 2002-2003; a crise financeira de 2008-2009; e a longa recessão de 2010-2013. Embora a classificação das crises tenha sido originalmente realizada com maior precisão, considerando a evolução trimestral, optou-se por considerar cada ano como um marco de crise por melhor se alinhar com a natureza dos dados orçamentais disponíveis neste estudo. Deve ser destacado que se consideram estes anos, mesmo que o estudo em causa apenas classifique um dos seus trimestres, como períodos de crise.
- < **14.** Podemos, aqui, considerar órgãos independentes o Provedor de Justiça, a Comissão Nacional de Eleições, a Comissão Nacional de Proteção de Dados, a Alta Autoridade para a Comunicação Social, a Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos e o Conselho de Fiscalização do Sistema de Informações da República. Na administração independente podemos, ainda, incluir as entidades reguladoras (ver Lei 67/2013), em que se podem contabilizar, entre outros, o Instituto de Seguros de Portugal, a Comissão de Mercado de Valores Imobiliários, a Autoridade da Concorrência, a Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos, a Autoridade Nacional de Comunicações, a Autoridade Nacional de Aviação Civil e a Autoridade da Mobilidade e dos Transportes.
- < **15.** Ver Síntese Estatística do Emprego Público (2023), disponível em [link](#), consultado a 7 de dezembro de 2023. Vale a pena destacar que se inclui nesta percentagem o conjunto de dirigentes. Na mesma data, foram contabilizados 1854 dirigentes superiores e 13 305 dirigentes intermédios.
- < **16.** Ver artigo 20 da Lei 49/99, de 22 de junho; ou artigo 25 da Lei 2/2004, de 15 de janeiro; artigo 25 da Lei n.º 51/2005, de 30 de agosto; artigo 25 da Lei n.º 64/2011, de 22 de dezembro.
- < **17.** Disponível em [link](#).
- < **18.** Veja-se, a título de exemplo, o artigo 25 da Lei 64/2011, de 22 de dezembro.
- < **19.** Note-se que a codificação de Rolland e Roness (2011) considera que cada evento deve ser classificado de forma mutuamente exclusiva, o que procurámos manter.
- < **20.** É absolutamente central clarificar que o quadro legislativo em Portugal é particularmente complexo e denso, com múltiplos decretos, leis orgânicas e revisões que regulam as entidades ao longo do tempo. Apesar de todos os esforços para realizar uma análise exaustiva, é possível que algumas alterações ou mudanças menores possam ter escapado à nossa observação devido à vastidão e à natureza fragmentada da legislação. Por estes motivos, a análise baseia-se nas referências explícitas encontradas. Reconhecemos, contudo, que, dada a complexidade do sistema legislativo, outras modificações pontuais possam não ter sido captadas.
- < **21.** Decreto-Lei n.º 86-A/2011, de 12 de julho.
- < **22.** Surge com o Decreto-Lei n.º 213/2006, de 27 de outubro, que aprova a Lei Orgânica do Ministério da Educação.
- < **23.** Decreto-Lei n.º 276-C/2007, de 31 de julho, que aprova a orgânica da Agência Nacional para a Qualificação, IP.
- < **24.** Decreto-Lei n.º 249-A/2015, de 9 de novembro.
- < **25.** Decreto-Lei n.º 125/2011, de 29 de dezembro.
- < **26.** Lei Orgânica do XXI Governo Constitucional (Decreto-Lei n.º 251-A/2015, de 17 de dezembro); Lei Orgânica do XXII Governo Constitucional (Decreto-Lei n.º 169-B/2019, de 3 de dezembro); e Lei Orgânica do XXIII Governo Constitucional (Decreto-Lei n.º 32/2022, de 9 de maio).
- < **27.** Tome-se, como exemplo, o caso do Gabinete de Avaliação Educacional (GAVE) que, em 2011, deixa de integrar a administração direta do Estado e passa a assumir um novo «enquadramento jurídico como entidade autónoma e independente», como se refere no Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 125/2011, de 29 de dezembro. Da mesma forma, as entidades podem manter-se estáveis do ponto de vista da sua nomenclatura, mas alterar-se a sua tutela. Tal é o caso das entidades que transitam entre ministérios. Estes casos não são considerados formas de estabilidade, uma vez que há uma mudança da estrutura orgânica em termos da sua tutela. Convém clarificar que, não raramente, os ministérios sofrem desagregações (vejam-se os casos em que o ministério da Educação e da Ciência se juntam ou separam). Um bom exemplo desta codificação é a transição, em 1995, da Direção-Geral dos Espetáculos da tutela da Presidência do Conselho de Ministros para o Ministério da Cultura (Decreto-Lei 296-A/95, de 17 de novembro).
- < **28.** Decreto-Lei n.º 440/86, de 31 de dezembro.
- < **29.** Lei n.º 73/2021, de 12 de novembro.
- < **30.** A orgânica deste instituto público surge apenas em 2023, através do Decreto-Lei n.º 41/2023, de 2 de junho.
- < **31.** Ver Decreto-Lei n.º 451/91, de 4 de dezembro.
- < **32.** Decreto Regulamentar n.º 13/2012, de 20 de janeiro.
- < **33.** Ver artigo 31.º do Decreto-Lei n.º 125/2011, de 29 de dezembro.
- < **34.** Ver Lei Orgânica do Ministério de Educação e Ciência (MEC), aprovada pelo Decreto-Lei n.º 125/2011, de 29 de dezembro.
- < **35.** Boin, Kuipers e Steenberg (2010) utilizam uma operacionalização de extinção de entidades que é muito mais ampla do que a que se utiliza neste estudo. Com efeito, os autores consideram que as fusões ou desagregações contam como extinções, uma vez que «quando se altera apenas a designação das organizações ou algumas das suas funções, elas não são consideradas como extintas» (Boin, Kuipers e Steenberg 2010, pp. 390-391). Esta não é, contudo, uma operacionalização consensual, na medida em que, como nota Hajnal (2012, 834) não se permite «demarcar conceptualmente a extinção organizacional de outras mudanças».
- < **36.** Decreto-Lei 237/99 de 25 de junho.

< 37. Há uma ressalva que importa clarificar aqui. A tipologia de Rolland e Roness (2011) diferencia dois subtipos de fusões e de desagregações, permitindo considerar se a organização original continua a existir após o evento ou, pelo contrário, existem apenas organizações completamente novas após o evento. Neste estudo, optámos, tal como Hajnal (2012), por não manter este tipo de diferenciação, uma vez que tal implica uma análise ao conteúdo funcional das entidades, que nem sempre é claro.

< 38. Ver alínea 2 do artigo 3 da Lei 13/97, de 23 de maio.

< 39. Deve ser salientado que a recolha de dados abrangeu os cargos que, embora possam ter uma designação diferente, são equiparados — quer no enquadramento legal específico do sector, quer no próprio despacho de nomeação — aos cargos que aqui apresentamos.

< 40. Ver Capítulo IV da Lei n.º 4/2004 — Organização da administração direta do Estado.

< 41. O *codebook* utilizado para classificar as nomeações pode ser consultado no Anexo 15.

< 42. Se considerássemos a média algébrica dos valores propostos pelos autores, constantes da tabela, seriam obtidos os valores de -22,4 % e 24,2 % (ver Tabela A do Anexo 2).

< 43. Pordata (2024), Taxa de crescimento real do PIB (%). (disponível em [link](#))

< 44. Pordata (2024), Taxa de desemprego por género, grupo etário e nacionalidade (%). (disponível em [link](#))

< 45. Os coeficientes específicos podem ser consultados no Anexo 3. De uma forma global, os modelos apresentados neste capítulo demonstram a relevância das variáveis independentes na explicação das diferentes formas de reorganizações. Os testes Wald apresentados, que avaliam a significância estatística dos coeficientes, indicam que, em conjunto, os fatores analisados possuem um impacto significativo sobre o resultado de cada modelo apresentado. Embora o pseudo R<sup>2</sup> possa sugerir que os diferentes modelos explicam apenas

uma pequena fração da variação na variável dependente, a robustez do modelo é evidenciada pela significância estatística obtida, o que sugere que os modelos possuem valor preditivo.

< 46. Os coeficientes específicos podem ser consultados no Anexo 3.

< 47. Ver Modelo 3 do Anexo 3.

< 48. Das 1692 nomeações analisadas, apenas 1282 reportam claramente o setor de origem dos nomeados. Vale a pena clarificar que a legislação relativa à nomeação das estruturas dirigentes da administração pública apenas determina a obrigatoriedade de publicação de uma nota curricular dos nomeados a partir de 1997, com a Revisão do Estatuto do Pessoal Dirigente da Função pública (artigo 3.º da Lei 13/97, de 23 de maio). A estratégia de análise dos padrões permite obter apenas «estimativas conservadoras das potenciais ligações políticas» dos nomeados (Meyer-Sahling, 2007: 18). Ao não captar padrões de carreira de longo prazo, não conseguimos identificar os casos de nomeações de dirigentes que são recrutados da administração (e, portanto, são considerados casos de recrutamento interno), embora os dirigentes possam ter ingressado no ministério meses antes. Da mesma forma, as nomeações que consideramos como «externas» podem, na realidade, reportar-se a dirigentes experientes, pois estes dirigentes podem ter trabalhado nos ministérios numa fase anterior das suas carreiras.

< 49. Neste estudo, consideramos três fases distintas do mandato — início, meio e fim — para avaliar o recurso ao regime de substituição e analisar os volumes de nomeações. A fase inicial foi consistentemente codificada como o primeiro ano de mandato, refletindo a expectativa inicial de estabilidade e cumprimento integral do mandato. Já a fase final corresponde ao último ano de atuação do governo, ajustando-se nos casos de mandatos não completados, e considerando aqui a diminuição típica da capacidade de ação governativa em contextos de dissoluções ou antecipações eleitorais. Por exclusão, os restantes anos foram classificados como intermediários (meio do mandato). Esta classificação procura captar variações temporais na probabilidade de recurso às nomeações

e ao regime de substituição, refletindo as dinâmicas políticas e administrativas próprias de cada etapa do ciclo governativo. Devem ser destacados dois casos específicos em que estes períodos temporais foram ajustados. O primeiro reporta-se ao Governo liderado por Santana Lopes, cuja duração inferior a um ano não permitiu fazer a distribuição do ciclo governativo da mesma forma. Neste caso, considera-se como período inicial os primeiros 3 meses; e o período final os últimos três meses (12 de dezembro 2024 a 12 de março de 2005). O segundo caso reporta-se ao segundo mandato de José Sócrates. Neste caso, a aplicação da estratégia de codificação geraria sobreposição entre o período inicial e o final. Por este motivo, considerámos como período final todas as nomeações que ocorreram desde 1 de janeiro de 2011 a 21 de junho de 2011.

< 50. Presidente da CReSAP: «Temos problemas? Temos. O regime de substituição é um deles», *Expresso*, 16 de junho de 2021.

< 51. Veja-se o Relatório Anual da CReSAP, de 2022, que refere na página 22: «Outra constatação a que chegámos foi a de que, existindo um dirigente a desempenhar funções em regime de substituição, em muitos casos esse candidato é o que vem a ser escolhido pelo membro do Governo, quer por integrar a *short list*, quer por, não sendo possível apresentar uma proposta de designação, a escolha do Executivo incidir sobre quem já se encontra no exercício do cargo».

< 52. Apenas sete despachos de nomeação foram identificados com esta referência clara.

< 53. Os coeficientes podem ser consultados no Anexo 12, Modelo 1.

< 54. As margens preditivas são estimadas com base no Modelo 2 do Anexo 12.

< 55. As margens preditivas são estimadas com base no Modelo 2 do Anexo 12.

< 56. As margens preditivas são estimadas com base no Modelo 3 do Anexo 12.

< 57. Os coeficientes específicos podem ser consultados no Anexo 8.

- < 58. Os coeficientes dos modelos podem ser consultados no Anexo 9.
- < 59. Os coeficientes de regressão específicos podem ser identificados no Anexo 10.
- < 60. As mudanças maximalistas não são analisadas aqui porque foram analisadas separadamente na secção anterior e porque o número de casos (29) torna inviável a sua inclusão numa abordagem de análise de regressão logística.
- < 61. No Anexo 13, apresentam-se os resultados completos, incluindo os coeficientes estimados com diferentes especificações bem como as estatísticas de significância dos respetivos modelos.
- < 62. Em Portugal, as agências executivas de regulação tomam o nome de inspeções-gerais ou autoridades.
- < 63. Ver, a título de exemplo, a atividade desenvolvida pela Autoridade de Segurança Alimentar e Económica (ASAE) [link](#) (consultado em 24 de abril de 2024), ou pela Autoridade para as Condições do Trabalho (ACT) [link](#) (consultado em 24 de abril de 2024).
- < 64. Ver «Illegalidades provocam aumento de fecho de alojamentos locais», in CNN, 5 de março de 2024 (disponível em [link](#), consultado em 24 de abril de 2024).
- < 65. Ver «IGAS audita capacidade de resposta do SNS em situações de emergência», in Jornal Eco, 4 de maio de 2021 (disponível em [link](#), consultado em 24 de abril de 2024).
- < 66. Ver «Acesso à consulta das gémeas luso-brasileiras foi ilegal, conclui auditoria. Inspeção-Geral deixa “recomendação” ao Ministério da Saúde», in Jornal Eco, 4 de abril de 2024 (disponível em [link](#), consultado em 24 de abril de 2024).
- < 67. Ver «Inspeção-Geral do Ambiente encontra irregularidades graves numa das maiores gestoras de resíduos em Portugal», in Visão, 21 de fevereiro de 2022 (disponível em [link](#), consultado a 12 de maio de 2024).
- < 68. Ver «IGAI diz que não há procedimento para avaliar impacto das avarias no SIRESP», in Público, 9 de agosto de 2017 (disponível em [link](#), consultado a 7 de abril 2024) e «IGAI tem 13 inquéritos para averiguar discriminação pelas forças de segurança», in Público, 7 de maio de 2024 (disponível em [link](#), consultado a 10 de maio de 2024).
- < 69. Na base de dados, a ASAE surge inicialmente como designação original: Inspeção-Geral das Atividades Económicas (IGAE).
- < 70. Na base de dados, a ASAE surge inicialmente com os orçamentos da DGFE (orçamentos de 1976 até 1984). Os orçamentos de 1985 até 1993 dizem respeito à DGIE. Os orçamentos de 1994 até 2006 dizem respeito à IGAE. De 2007 até 2020 os orçamentos são da ASAE.
- < 71. Não foi possível encontrar as nomeações para a Direção-Geral da Fiscalização Económica (DGFE) (1976-1984) e para a Direção-Geral de Inspeção Económica (DGIE) (1984-1993).
- < 72. Os primeiros três nomes estão indicados no *website* da IGAS, mas não foi possível confirmar estas nomeações em Diário da República. Fonte: Serviço Nacional de Saúde, IGAS (disponível em [link](#), consultado a 27 de abril de 2024).
- < 73. Na base de dados, a IGA surge inicialmente com a sua designação original: Inspeção-Geral do Ambiente (IGA). Os orçamentos dos anos 2000-2004 são da IGA. Os orçamentos dos anos 2005-2012 são da IGAOT. De 2013 a 2020 surgem na base de dados os orçamentos da IGAMAOT.
- < 74. Informação disponível em [link](#) (consultado a 20 de abril de 2024)
- < 75. No Orçamento de Estado de 1976, no desenvolvimento do orçamento das despesas do Ministério da Administração interna, na página 245, nota 11, é dito que a Direção-Geral da Administração Interna é um serviço extinto e a substituir pela Direção-Geral de Ação Regional e pela Inspeção-geral da Administração Interna. No Orçamento de Estado de 1977, no desenvolvimento do orçamento das despesas do Ministério da Administração Interna, na página 458, nota 9, é dada a mesma indicação do ponto anterior. No Orçamento de Estado de 1978, no desenvolvimento do orçamento das despesas do Ministério da Administração interna, na página 483, nota 9, volta-se a mencionar a mesma informação. No Orçamento de Estado de 1979, no desenvolvimento do orçamento das despesas do Ministério da Administração interna, na página 552, nota 8, a situação repete-se.
- < 76. Atualizado pelo Decreto-Lei n.º 3/99, de 4 de janeiro, Decreto-Lei n.º 58/2012, de 14 de março, Decreto-Lei n.º 146/2012, de 12 de julho, e Decreto-Lei n.º 22/2021, de 15 de março.
- < 77. A ASAE disponibiliza no seu *website* oficial o número de operadores fiscalizados entre 2006 e 2017 [link](#). De 2017 a 2020, o indicador é uma constante nos relatórios de atividades da agência [link](#).
- < 78. Este indicador está disponível para consulta na base de dados Pordata, [link](#).
- < 79. Este indicador está disponível para consulta na base de dados Pordata, [link](#).
- < 80. Os indicadores utilizados, número de processos de inspeção e número de processos de auditoria, são apresentados anualmente nos relatórios de atividades da IGAS [link](#).
- < 81. O indicador utilizado, número de processos de inspeção ambiente, é apresentado anualmente no relatório de atividades da agência [link](#).
- < 82. O indicador utilizado, número de ações sem aviso prévio, é apresentado anualmente no relatório de atividades da agência [link](#).
- < 83. O número de processos de inquérito instaurados pela IGAI é um indicador disponível, anualmente, no relatório de atividades da agência [link](#).

# Índice de figuras

- 24 **Figura 1** Cadeia de delegação em democracias parlamentares
- 33 **Figura 2** Tipologia de perfil dos nomeados
- 39 **Figura 3** Representação teórica da distribuição normal e leptocúrtica
- 55 **Figura 4** Processos de reorganização das entidades da administração pública
- 61 **Figura 5** Estrutura integrada da informação analisada (Bases de dados e variáveis)
- 66 **Figura 6** Estabilidade das organizações da administração, por governo, 1976-2022 (%)
- 67 **Figura 7** Estabilidade das organizações da administração, por área sectorial, 1976-2022 (%)
- 67 **Figura 8** Estabilidade das organizações da administração, por área sectorial e período temporal, 1976-2022 (%)
- 69 **Figura 9** Determinantes da estabilidade das organizações da administração, coeficientes de regressão logística
- 70 **Figura 10** Margens preditivas da interação entre ideologia e áreas sectoriais
- 70 **Figura 11** Margens preditivas da interação entre a ideologia e os contextos de crise económica
- 71 **Figura 12** Mudanças da administração pública, por período temporal, 1976-2022
- 72 **Figura 13** Mudanças da administração pública, por período temporal (*predictive margins*)
- 72 **Figura 14** Distribuição das fusões de entidades, por governo, 1976-2022
- 73 **Figura 15** Distribuição das desagregações de entidades, por governo, 1976-2022 (%)
- 74 **Figura 16** Efeitos da estrutura da administração pública sobre a criação e desagregação de entidades
- 74 **Figura 17** Efeitos da estrutura da administração pública sobre a criação e desagregação de entidades, margens preditivas
- 75 **Figura 18** Reorganizações por ideologia partidária, 1976-2022 (%)
- 76 **Figura 19** Mudanças na administração pública, com e sem alternância partidária no governo, 1976-2022 (%)
- 77 **Figura 20** Determinantes das mudanças na administração pública, coeficientes de regressão logística (erros robustos)
- 79 **Figura 21** Efeito da interação entre contextos de crise e ideologia, margens preditivas
- 82 **Figura 22** Variações orçamentais, 1976-2020
- 82 **Figura 23** Frequência das variações orçamentais anuais, 1976-2020
- 83 **Figura 24** Frequência variações orçamentais anuais, 1976-2020
- 83 **Figura 25** Histograma de variações orçamentais anuais por tipo de agência
- 84 **Figura 26** Histograma de variações orçamentais anuais, por área de política pública
- 85 **Figura 27** Variações por Governo, por área de política pública, 1976-2020
- 87 **Figura 28** Coeficientes para os determinantes das alterações orçamentais
- 87 **Figura 29** Margens preditivas de variações orçamentais por ideologia do partido no governo
- 88 **Figura 30** Margens preditivas de variações orçamentais na presença de eventos europeus
- 89 **Figura 31** Coeficientes para os determinantes das pontuações positivas e negativas
- 89 **Figura 32** Efeitos marginais de forma e duração de governo
- 90 **Figura 33** Efeitos marginais de ideologia e eventos europeus

- 93 **Figura 34** Nomeações para o topo da administração pública, por tipo de entidade e alternância partidária no governo (%)
- 93 **Figura 35** Nomeações, por entidade e período temporal, 1987-2020 (%)
- 94 **Figura 36** Nomeações ao longo do mandato e alternância partidária (%)
- 94 **Figura 37** Nomeações por área sectorial e alternância partidária (%)
- 95 **Figura 38** Estratégias de recrutamento, por tipologia de entidades (%)
- 96 **Figura 39** Estratégias de recrutamento, ao longo do ciclo governativo (%)
- 97 **Figura 40** Nomeações em regime de substituição, ao longo do ciclo governativo (%)
- 98 **Figura 41** Recrutamento em regime de substituição, regressão logística
- 98 **Figura 42** Margens preditivas do uso do regime de substituição, ao longo do mandato
- 99 **Figura 43** Margens preditivas do uso do regime de substituição, com diferentes estratégias de recrutamento
- 100 **Figura 44** Margens preditivas do uso do regime de substituição, por ideologia e contextos de crise
- 102 **Figura 45** Determinantes individuais das nomeações na administração pública, coeficientes de regressão logística
- 102 **Figura 46** Determinantes políticos das nomeações na administração pública, coeficientes de regressão logística
- 104 **Figura 47** Determinantes políticos das nomeações na administração pública, coeficientes de regressão logística
- 105 **Figura 48** Determinantes individuais das nomeações, por tipologia de ministério, coeficientes de regressão logística
- 108 **Figura 49** Evolução do número de reorganizações, pontuações orçamentais e nomeações
- 108 **Figura 50** Evolução do número de reorganizações, pontuações orçamentais e nomeações em entidades da administração direta (DG), inspeções (INSP) e administração indireta (SFA)
- 109 **Figura 51** Evolução do número de reorganizações, pontuações orçamentais e nomeações por área sectorial
- 109 **Figura 52** Evolução de momentos de estabilidade
- 110 **Figura 53** *Continuum* de estabilidade e mudança de políticas
- 110 **Figura 54** Evolução das mudanças minimalistas e moderadas
- 111 **Figura 55** Evolução do número de mudanças moderadas e minimalistas, por natureza institucional
- 111 **Figura 56** Evolução das mudanças maximalistas
- 113 **Figura 57** Determinantes de mudanças minimalistas e moderadas (*odds ratios*)
- 114 **Figura 58** Efeitos marginais preditivos de ideologia e tipo de entidade
- 115 **Figura 59** Determinantes das mudanças, modelos de regressão logística ordenada
- 115 **Figura 60** Margens preditivas da probabilidade de mudanças de acordo com a alternância e a orientação ideológica
- 126 **Figura 61** Variações Anuais no Orçamento da Autoridade de Segurança Alimentar e Económica

## Índice de tabelas

- 126 Figura 62** Histograma das Variações Orçamentais na IGAE/ASAE
- 130 Figura 63** Variações Anuais no Orçamento da Inspeção-Geral das Atividades em Saúde
- 130 Figura 64** Histograma das Variações Orçamentais na IGAS
- 134 Figura 65** Variações Anuais no Orçamento da IGA/IGAOT/IGAMAOT
- 134 Figura 66** Histograma das Variações Orçamentais na IGA/IGAOT/IGAMAOT
- 139 Figura 67** Variações Anuais no Orçamento da Inspeção-Geral da Administração Interna
- 140 Figura 68** Histograma das Variações Orçamentais na IGAI
- 145 Figura 69** Número de operadores fiscalizados pela IGAE/ASAE, 2006-2020
- 146 Figura 70** Número de Processos-Crime instaurados pela IGAE/ASAE, 1993-2020
- 147 Figura 71** Número de Contraordenações instauradas pela IGAE/ASAE, 1993-2020
- 152 Figura 72** Variação do número de processos de inspeção realizados pela IGAS, 2007-2020
- 153 Figura 73** Variação do número de processos de auditoria realizados pela IGAS, 2007-2020
- 156 Figura 74** Número de processos de inspeção ambiental realizados pela IGA, 1999-2020
- 158 Figura 75** Número de Contraordenações instauradas pela IGA, 1999-2020
- 162 Figura 76** Número de ações de inspeção sem aviso prévio realizadas pela IGAI, 1997-2020
- 164 Figura 77** Número de processos de inquérito instaurados pela IGAI, 1996-2020
- 40 Tabela 1** Operacionalização da mudança
- 50 Tabela 2** Variáveis independentes, definição e operacionalização
- 53 Tabela 3** Distribuição das entidades classificadas por natureza, 1976-2022
- 63 Tabela 4** Classificação de continuidade e mudança
- 63 Tabela 5** Frequência de Eventos de Continuidade e Mudança por tipo de entidade
- 84 Tabela 6** Síntese de Medidas Estatísticas das Variações Orçamentais, por tipologia institucional
- 86 Tabela 7** Síntese de Medidas Estatísticas das Variações Orçamentais, por área de política pública
- 112 Tabela 8** Listagem das entidades com mudanças maximalistas
- 122 Tabela 9** Estudos de Caso por Tipo e Ministério
- 127 Tabela 10** Síntese de Medidas Estatísticas das Variações Orçamentais na IGAE/ASAE
- 128 Tabela 11** Nomeações para a Autoridade de Segurança Alimentar e Económica
- 131 Tabela 12** Síntese de Medidas Estatísticas das Variações Orçamentais na IGAS
- 132 Tabela 13** Nomeações para a Inspeção-Geral das Atividades em Saúde

- 135 Tabela 14** Síntese de Medidas Estatísticas das Variações Orçamentais na IGA/IGAOT/IGAMAOT
- 137 Tabela 15** Nomeações para a Inspeção-Geral do Ambiente
- 140 Tabela 16** Síntese de Medidas Estatísticas das Variações Orçamentais na IGAI
- 141 Tabela 17** Nomeações para a Inspeção-Geral da Administração Interna
- 143 Tabela 18** Padrões de Estabilidade e Mudança na IGAE/ASAE
- 145 Tabela 19** Variação do número de alvos fiscalizados pela IGAE/ASAE, 2006-2020
- 147 Tabela 20** Variação do número de processos-crime instaurados pela IGAE/ASAE, 1993-2020
- 148 Tabela 21** Variação do número de contraordenações pela IGAE/ASAE, 1993-2020
- 149 Tabela 22** Padrões de Estabilidade e Mudança na IGAS
- 152 Tabela 23** Número de processos de inspeção realizados pela IGAS, 2007-2020
- 153 Tabela 24** Número de processos de auditoria realizados pela IGAS, 2007-2020
- 154 Tabela 25** Padrões de Estabilidade e Mudança na IGAMAOT
- 156 Tabela 26** Variação do número de processos de inspeção ambiental realizados pela IGA, 1999-2020
- 158 Tabela 27** Variação do número de contraordenações pela IGA, 1999-2020
- 159 Tabela 28** Padrões de Estabilidade e Mudança na IGAI
- 162 Tabela 29** Variação do número de ações de inspeção sem aviso prévio realizadas pela IGAI, 1997-2020
- 164 Tabela 30** Variação do número de processos de inquérito instaurados pela IGAI, 1996-2020
- 204 Tabela A** Intervalos Considerados na Literatura
- 204 Tabela B** Intervalos Considerados na Análise
- 218 Tabela A1** Mapeamento das reorganizações e atribuições da ASAE
- 223 Tabela A2** Mapeamento das reorganizações e atribuições da IGAS
- 226 Tabela A3** Mapeamento das reorganizações e atribuições da IGA
- 229 Tabela A4** Mapeamento das reorganizações e atribuições da IGAI

# Autores

## TAVARES, António F.

Doutorado pela Florida State University (EUA) e Professor Associado com Agregação e Diretor do Departamento de Ciência Política na Escola de Economia, Gestão e Ciência Política da Universidade do Minho. É membro do Conselho Estratégico do Instituto Nacional de Administração e autor do ensaio *Administração Pública Portuguesa* (FFMS, 2019). Publicou mais de três dezenas de artigos em revistas científicas internacionais. Em 2024 integrou a lista «World's Top 2% Scientists 2024».

## SILVA, Patrícia

Doutorada em Ciência Política. É professora auxiliar na Universidade de Aveiro e investigadora na Unidade de Investigação em Governança, Competitividade e Políticas Públicas (GOVCOPP) da Universidade de Aveiro, onde tem trabalhado sobre partidos políticos, politização do recrutamento de elites nomeadas, participação e representação política. É autora do ensaio *Jobs for the Boys: As Nomeações para a Administração Pública* (FFMS, 2020).

## CAMÕES, Pedro

Doutorado pela University of South Carolina e Professor Auxiliar do Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território da Universidade de Aveiro. Leciona e investiga nas áreas de Descentralização e Governo Locais, com cerca de duas dezenas de publicações em revistas internacionais. No âmbito das atividades de consultadoria estão estudos para a Direção Geral das Autarquias Locais, Ministério da Economia, Município do Porto e OCDE. Tem desempenhado o papel de consultor do Governo de Moçambique, no âmbito dos projetos de descentralização do Estado liderados pelo Banco Mundial.



## Fundação Francisco Manuel dos Santos

### Estudos publicados

#### Economia

##### O Cadastro e a Propriedade Rústica em Portugal

Coordenado por Rodrigo Sarmento de Beires; 2013.

##### Custos e Preços na Saúde: Passado, presente e futuro

Coordenado por Carlos Costa; 2013.

##### 25 anos de Portugal Europeu: A economia, a sociedade e os fundos estruturais

Coordenado por Augusto Mateus; 2013.

##### A Economia do Futuro: A visão de cidadãos, empresários e autarcas

Coordenado por João Ferrão; 2014.

##### Três Décadas de Portugal Europeu: Balanço e perspectivas

Coordenado por Augusto Mateus; 2015.

##### Empresas Privadas e Municípios: Dinâmicas e desempenhos

Coordenado por José Tavares; 2016.

##### Investimento em Infra-Estruturas em Portugal

Coordenado por Alfredo Marvão Pereira; 2016.

##### Benefícios do Ensino Superior

Coordenado por Hugo Figueiredo e Miguel Portela; 2017.

##### Diversificação e Crescimento da Economia Portuguesa

Coordenado por Leonor Sopas; 2018.

##### Dinâmica Empresarial e Desigualdade

Coordenado por Rui Baptista; 2018.

##### Encerramento de Multinacionais:

###### O capital que fica

Coordenado por Pedro de Faria; 2018.

##### Dívida indexada ao PIB na economia portuguesa

Coordenado por Gonçalo Pina; 2020.

##### As empresas portuguesas no comércio internacional

Coordenado por João Amador; 2020.

##### Crise e Crédito, Lições da Recessão de 2008-2013

Coordenado por Carlos Carreira, Paulino Teixeira, Ernesto Nieto Carrillo e João Eira; 2021.

##### O Mercado Imobiliário em Portugal

Coordenado por Paulo M. M. Rodrigues; 2022.

##### O Financiamento das PME Portuguesas: A crise e a recuperação entre 2008 e 2018

Coordenado por Clara Raposo; 2022.

##### Financiamento do empreendedorismo em Portugal

Coordenado por Miguel A. Ferreira, Hugo Reis, Francisco Queiró, Marta C. Lopes; 2022.

#### Instituições

##### Droga e Propinas: Avaliações de impacto legislativo

Coordenado por Ricardo Gonçalves; 2012.

##### Justiça Económica em Portugal: A citação do réu no processo civil

Coordenado por Mariana França Gouveia, Nuno Garoupa, Pedro Magalhães; 2012.

##### Justiça Económica em Portugal: Factos e números

Coordenado por Mariana França Gouveia, Nuno Garoupa, Pedro Magalhães; 2012.

##### Justiça Económica em Portugal: Gestão processual e oralidade

Coordenado por Mariana França Gouveia, Nuno Garoupa, Pedro Magalhães; 2012.

##### Justiça Económica em Portugal: Meios de resolução alternativa de litígios

Coordenado por Mariana França Gouveia, Nuno Garoupa, Pedro Magalhães; 2012.

##### Justiça Económica em Portugal: Novo modelo processual

Coordenado por Mariana França Gouveia, Nuno Garoupa, Pedro Magalhães; 2012.

##### Justiça Económica em Portugal: O sistema judiciário

Coordenado por Mariana França Gouveia, Nuno Garoupa, Pedro Magalhães; 2012.

##### Justiça Económica em Portugal: Produção de prova

Coordenado por Mariana França Gouveia, Nuno Garoupa, Pedro Magalhães; 2012.

##### Justiça Económica em Portugal: Recuperação do IVA

Coordenado por Mariana França Gouveia, Nuno Garoupa, Pedro Magalhães; 2012.

##### Justiça Económica em Portugal: Síntese e propostas

Coordenado por Mariana França Gouveia, Nuno Garoupa, Pedro Magalhães; 2012.

##### Segredo de Justiça

Coordenado por Fernando Gascón Inchausti; 2013.

##### Feitura das Leis: Portugal e a Europa

Coordenado por João Caupers, Marta Tavares de Almeida e Pierre Guibentif; 2014.

##### Portugal nas Decisões Europeias

Coordenado por Alexander Trechsel, Richard Rose; 2014.

##### Valores, Qualidade Institucional e Desenvolvimento em Portugal

Coordenado por Alejandro Portes e M. Margarida Marques; 2015.

##### O Ministério Público na Europa

Coordenado por José Martín Pastor, Pedro Garcia Marques e Luís Eloy Azevedo; 2015.

**Juízes na Europa: Formação, selecção, promoção e avaliação**

Coordenado por Carlos Gómez Ligüerre; 2015.

**Limitação de Mandatos: o impacto nas finanças locais e na participação eleitoral**

Coordenado por Francisco Veiga e Linda Veiga; 2017.

**O Estado por Dentro: Uma etnografia do poder e da administração pública em Portugal**

Coordenado por Daniel Seabra Lopes; 2017.

**O Impacto Económico dos Fundos Europeus: A experiência dos municípios portugueses**

Coordenado por José Tavares; 2017.

**Orçamento, Economia e Democracia: Uma proposta de arquitetura institucional**

Coordenado por Abel M. Mateus; 2018.

**Instituições e Qualidade da Democracia: Cultura política na Europa do Sul**

Coordenado por Tiago Fernandes; 2019.

**Os Tribunais e a Crise Económica e Financeira: Uma análise ao processo decisório em contexto de crise económico-financeira**

Patrícia André, Teresa Violante e Maria Inês Gameiro; 2019.

**Um Novo Normal? Impactos e lições de dois anos de pandemia em Portugal**

Coordenado por Nuno Monteiro e Carlos Jalali; 2022.

**Os Grupos de Interesse no Sistema Político Português**

Coordenado por Marco Lisi; 2022.

**O Estado Regulador em Portugal**

Coordenado por Ana Lourenço; 2022.

**Continuidade e Mudança nas Políticas Públicas em Portugal (1976-2020)**

António F. Tavares, Patrícia Silva e Pedro Camões; 2025.

## Sociedade

**Como Se Aprende a Ler?**

Coordenado por Isabel Leite; 2010.

**Fazer Contas Ensina a Pensar?**

Coordenado por António Bivar; 2010.

**Desigualdade Económica em Portugal**

Coordenado por Carlos Farinha Rodrigues; 2012.

**Projeções 2030 e o Futuro**

Coordenado por Maria Filomena Mendes e Maria João Valente Rosa; 2012.

**Escolas para o Século XXI: Liberdade e autonomia na educação**

Coordenado por Alexandre Homem Cristo; 2013.

**Informação e Saúde**

Coordenado por Rita Espanha; 2013.

**Literatura e Ensino do Português**

Coordenado por José Cardoso Bernardes e Rui Afonso Mateus; 2013.

**Processos de Envelhecimento em Portugal: Usos do tempo, redes sociais e condições de vida**

Coordenado por Manuel Villaverde Cabral; 2013.

**Que Ciência Se Aprende na Escola?**

Coordenado por Margarida Afonso; 2013.

**Inquérito à Fecundidade 2013**

INE e FFMS; 2014.

**A Ciência na Educação Pré-Escolar**

Coordenado por Maria Lúcia Santos, Maria Filomena Gaspar, Sofia Saraiva Santos; 2014.

**Dinâmicas Demográficas e Envelhecimento da População Portuguesa (1950-2011): Evolução e perspectivas**

Coordenado por Mário Leston Bandeira; 2014.

**Ensino da Leitura no 1.º Ciclo do Ensino Básico: Crenças, conhecimentos e formação dos professores**

Coordenado por João A. Lopes; 2014.

**Ciência e Tecnologia em Portugal: Métricas e impacto (1995-2011)**

Coordenado por Armando Vieira e Carlos Fiolhais; 2014.

**Mortalidade Infantil em Portugal: Evolução dos indicadores e factores associados de 1988 a 2008**

Coordenado por Xavier Barreto e José Pedro Correia; 2014.

**Os Tempos na Escola: Estudo comparativo da carga horária em Portugal e noutros países**

Coordenado por Maria Isabel Festas; 2014.

**Cultura Científica em Portugal**

Coordenado por António Granado e José Vítor Malheiros; 2015.

**O Multimédia no Ensino das Ciências**  
Coordenado por João Paiva; 2015.

**O Quinto Compromisso:  
Desenvolvimento de um sistema  
de garantia de desempenho  
educativo em Portugal**  
Coordenado por Margaret  
E. Raymond; 2015.

**Desigualdade do Rendimento  
e Pobreza em Portugal:  
As consequências sociais do programa  
de ajustamento**  
Coordenado por Carlos Farinha  
Rodrigues; 2016.

**Determinantes da Fecundidade  
em Portugal**  
Coordenado por Maria Filomena  
Mendes; 2016.

**Será a Repetição de Ano Benéfica  
para os Alunos?**  
Coordenado por Luís Catela  
Nunes; 2016.

**Justiça entre Gerações: Perspectivas  
interdisciplinares**  
Coordenado por Jorge Pereira da Silva  
e Gonçalo Almeida Ribeiro; 2017.

**Migrações e Sustentabilidade  
Demográfica: Perspectivas de  
evolução da sociedade e economia  
portuguesas**  
Coordenado por João Peixoto; 2017.

**Mobilidade Social em Portugal**  
Coordenado por Teresa Bago  
d'Uva; 2017.

**Porque Melhoraram os Resultados  
do PISA em Portugal?  
Estudo longitudinal e comparado  
(2000-2015)**  
Coordenado por Anália Torres; 2018.

**Igualdade de Género ao Longo da Vida:  
Portugal no contexto europeu**  
Coordenado por Anália Torres; 2018.

**As Mulheres em Portugal, Hoje:  
Quem são, o que pensam e como  
se sentem**  
Coordenado por Laura Sagnier e Alex  
Morell; 2019.

**Sustentabilidade Financeira e Social  
do Sistema de Pensões Português**  
Coordenado por Amílcar  
Moreira; 2019.

**Identidades Religiosas e Dinâmica  
Social na Área Metropolitana  
de Lisboa**  
Coordenado por Alfredo  
Teixeira; 2019.

**A Evolução da Ciência em Portugal  
(1987-2016)**  
Elizabeth Vieira, João Mesquita, Jorge  
Silva, Raquel Vasconcelos, Joana  
Torres, Sylwia Bugła, Fernando Silva,  
Ester Serrão e Nuno Ferrand; 2019.

**Os Jovens em Portugal, Hoje:  
Quem são, que hábitos têm,  
o que pensam e o que sentem**  
Coordenado por Laura Sagnier e Alex  
Morell; 2021.

**Territórios de Desigualdade  
e Bem-estar: Assimetrias  
nos municípios portugueses**  
Coordenado por Rosário  
Mauritti; 2022.

**Como Comemos o Que Comemos:  
Um retrato do consumo de refeições  
em Portugal**  
Coordenado por Ana Isabel  
de Almeida Costa; 2023.

**Compreender o Idadismo no Local  
de Trabalho**  
Coordenado por David Patient;  
2024.



**FUNDAÇÃO**  
FRANCISCO MANUEL DOS SANTOS