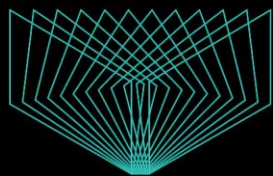


“Continuidade e Mudança nas Políticas Públicas em Portugal”

Estudo da Fundação Francisco Manuel dos Santos analisa cinco décadas para compreender com que frequência mudam as políticas públicas em Portugal

- Estudo da autoria de António F. Tavares, Patrícia Silva e Pedro J. Camões faz uma análise inédita a se existe ou não continuidade nas políticas públicas em Portugal.
- O nível de estabilidade das políticas públicas foi medido através de três lentes fundamentais: como o governo reorganiza as suas estruturas, como distribui o orçamento e como escolhe a liderança das entidades. Os dados relativos ao uso destas ferramentas foram recolhidos para o período de 1976 a 2020.
- Os autores procedem ao mapeamento das entidades da administração direta e indireta do Estado português com identificação de 3320 organizações públicas; analisam orçamentos de 102 direções-gerais, 184 institutos públicos e 22 inspeções-gerais; bem como 1692 nomeações de dirigentes de 1º grau na administração pública. Apresentam-se ainda estudos de caso de quatro inspeções-gerais, que permitem ilustrar o efeito que estes instrumentos podem exercer na Administração Pública.
- O estudo revela haver diferenças entre governos de esquerda e de direita: enquanto governos de direita tendem a fundir ou extinguir organismos públicos mais frequentemente, alinhados com a visão de "menos Estado, melhor Estado", os de esquerda são mais propensos a criar organismos, especialmente na área social. Na escolha de dirigentes, a esquerda valoriza experiência no sector público e academia, enquanto a direita prioriza profissionais do sector privado.



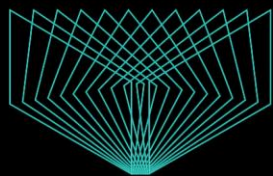
O novo estudo da Fundação Francisco Manuel dos Santos (FFMS) faz uma análise inédita sobre a estabilidade das políticas públicas em Portugal, entre 1976 e 2020. Intitulada “Continuidade e Mudança nas Políticas Públicas em Portugal”, esta investigação é da autoria de António F. Tavares, Patrícia Silva e Pedro J. Camões, e será disponibilizada esta sexta-feira, dia 27 de junho, no [site da FFMS](#).

Será que as políticas públicas em Portugal mudam frequentemente e de forma intensa, ou há uma estabilidade subjacente? E se mudam, que fatores explicam estas mudanças? Estas são duas das principais questões a que os autores tentam dar resposta, centrando-se na interação entre governos e administração pública, ao longo das últimas cinco décadas da democracia portuguesa. Para isso, são consideradas três ferramentas principais à disposição dos governos para controlar a direção das políticas públicas: as reorganizações administrativas, as alocações orçamentais e as nomeações para cargos dirigentes. Em concreto, os autores mapearam as entidades da administração direta e indireta do Estado, identificando 3320 organizações públicas; consideraram os orçamentos de 102 direções-gerais, 184 institutos públicos e 22 inspeções-gerais e analisaram 1692 nomeações.

O estudo revela que, ao contrário da perceção comum, as políticas públicas em Portugal têm demonstrado uma tendência de estabilidade.

Esta estabilidade é particularmente evidente nas áreas sociais (como por exemplo, o Ministério da Saúde e da Educação) e nos ministérios de soberania (como o Ministério dos Negócios Estrangeiros e Ministério da Defesa), enquanto as áreas técnicas e económicas continuam a apresentar maior volatilidade (os que se ocupam de áreas específicas de gestão pública e desenvolvimento de infraestruturas, como o Ministério do Ambiente ou o Ministério das Infraestruturas e Habitação). A alternância partidária no governo surge como o principal motor de mudança nas políticas públicas.

Os dados revelam diferenças conforme as orientações ideológicas de cada governo: os governos de direita tendem a reduzir e fundir estruturas administrativas, enquanto os governos de esquerda privilegiam a criação de novas entidades e o reforço de investimento, sobretudo nas áreas sociais.



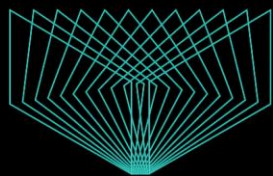
O estudo revela, contudo, que as políticas públicas em Portugal são mais estáveis do que geralmente se assume. Com efeito, as mudanças simultâneas nas três ferramentas foram pouco frequentes ao longo das cinco décadas analisadas, concentrando-se nos períodos de reforma administrativa que marcaram a década de 2005 a 2015.

No que respeita à continuidade ou mudança nas prioridades orçamentais, os autores concluem que as dotações orçamentais em Portugal não mudam de forma tão errática como a narrativa comum sugere mas apresentam padrões distintos conforme as entidades. As suas mudanças são influenciadas por uma combinação de fatores políticos, económicos e institucionais. As crises económicas e a alternância de partido no governo são momentos particularmente propensos a alterações bruscas. Além disso, as direções-gerais são mais afetadas por cortes orçamentais do que os institutos públicos enquanto as inspeções-gerais apresentam menos alterações drásticas. Os governos de direita realizam mais alterações orçamentais e implementam variações de maior intensidade, tanto positivas como negativas, direcionando estas flutuações orçamentais particularmente para as inspeções-gerais e institutos públicos.

No que respeita às nomeações para cargos de topo na administração pública, estas são identificadas como um instrumento privilegiado para alinhar a máquina do Estado com as prioridades políticas de cada governo, sendo que 64% dessas nomeações ocorreram em momentos de mudança de partido no poder.

As nomeações manifestam-se de formas distintas conforme o tipo de entidade. O estudo conclui, que, em geral, os institutos públicos (com maior autonomia na sua atividade), enfrentam mais alterações nas suas lideranças com a mudança partidária de governo. Já nas direções-gerais, mais próximas do controlo ministerial, as mudanças são menos frequentes, sugerindo uma maior preocupação com a continuidade do trabalho técnico. As inspeções-gerais apresentam mais nomeações em momentos de alteração do(s) partido(s) no governo.

Os governos utilizam três tipos de estratégias para nomear novos dirigentes: o recrutamento interno, o recrutamento partidário e o recrutamento externo. O recrutamento interno é globalmente o mais utilizado, valorizado o conhecimento interno existente na administração



pública (o que acaba por ter impacto na idade média dos selecionados, tendencialmente mais elevada). Nos institutos públicos, o recrutamento externo está mais presente em comparação com as direções-gerais, sendo este resultado coerente com a sua maior autonomia, que favorece a captação de outro tipo de candidatos do mundo empresarial. A ideologia política também influencia as nomeações: governos de direita preferem nomear para as direções-gerais, enquanto os governos de esquerda nomeiam mais frequentemente para os institutos públicos, sugerindo que os governos de esquerda procuram controlar um perímetro maior da administração – consistente, também, com a tendência para a expansão de entidades da administração identificadas no estudo.

A leitura conjunta do recurso às três ferramentas, ao longo de 50 anos, permite verificar que, no início da democracia portuguesa, os governos privilegiaram as alterações aos orçamentos. A partir da primeira década do novo milénio, destaca-se a preferência dos governos por influenciar políticas públicas através de novas lideranças. E em momentos-chave, durante reformas (2005; 2012), operaram-se grandes reorganizações da máquina pública.

Para além destas conclusões, o estudo alerta ainda para os riscos de um uso excessivo das ferramentas de mudança sem mecanismos robustos de monitorização e planeamento. Nomeações temporárias, em regime de substituição, e reorganizações frequentes podem comprometer a qualidade dos serviços públicos e afastar talento qualificado do setor estatal. Os autores sublinham a importância de políticas estáveis, capazes de gerar confiança nas instituições e permitir planeamento de longo prazo por parte dos cidadãos, empresas e organizações.

Para esclarecimentos adicionais:

Manuel Louro | 918 881 124 | manuel.louro@jlma.pt

Maria João Soares | 914 237 487 | mjsoares@jlma.pt

António Moreira | 919 626 977 | avmoreira@jlma.pt