

---

RESUMOS DA FUNDAÇÃO ► 24

# Continuidade e Mudança nas Políticas Públicas em Portugal (1976-2020)

António F. Tavares  
Patrícia Silva  
Pedro J. Camões



- A coleção Resumos da Fundação pretende levar até si as ideias-chave dos Estudos da FFMS, de uma forma sintética, linear e clara. Para quem gosta da conclusão mais perto do início.



RESUMOS DA FUNDAÇÃO

# Continuidade e Mudança nas Políticas Públicas em Portugal

(1976-2020)

António F. Tavares

Patrícia Silva

Pedro J. 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: 978-989-9243-57-6  
Depósito Legal n.º 549 700/25

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.

# **Continuidade e Mudança nas Políticas Públicas em Portugal**

(1976-2020)



<b>Introdução</b>	<b>9</b>
<b>1. Enquadramento</b>	<b>13</b>
<b>2. A continuidade e mudança das entidades da administração pública</b>	<b>25</b>
<b>3. A continuidade e mudança nas prioridades orçamentais</b>	<b>31</b>
<b>4. A continuidade e mudança dos dirigentes da administração pública</b>	<b>37</b>
<b>5. Continuidade e mudança: visão global</b>	<b>45</b>
<b>6. As Agências Executivas de Regulação como estudos de caso</b>	<b>51</b>
<b>Conclusão</b>	<b>57</b>
<b>Siglas e acrónimos</b>	<b>59</b>
<b>Glossário</b>	<b>61</b>
<b>Para saber mais</b>	<b>69</b>
<b>Autores</b>	<b>71</b>



# Introdução

A governação de um país desenrola-se num cenário complexo, no qual cidadãos, parlamentos, governos e administração pública interagem como atores principais. Esta interação ocorre, contudo, num cenário em constante transformação. A incerteza económica, as crises sociais e as questões globais, como as mudanças climáticas e as migrações, impõem desafios que exigem respostas ágeis e eficazes da parte dos governantes.

As mudanças nas políticas públicas não se devem apenas a estes fatores. São, também, influenciadas por mudanças nas expectativas da sociedade, nas dinâmicas políticas e partidárias e nas interações entre diferentes grupos de interesse. O processo de governação é, por isso, muito intrincado e requer uma adaptação constante de todos os atores envolvidos.

No entanto, esta dinâmica de mudança contínua contribui para uma forte perceção de instabilidade nas políticas públicas. Os cidadãos, frequentemente confrontados com ajustes frequentes e respostas que parecem inadequadas às suas necessidades, tendem a questionar a capacidade do governo para oferecer soluções duradouras. Embora as perceções nem sempre reflitam a realidade, essa visão — alimentada ao longo dos anos pela comunicação social e pela opinião pública — tem um impacto significativo na confiança dos cidadãos nas instituições. Esse ciclo de desconfiança não só reforça a sensação de instabilidade nas políticas

públicas, mas também dificulta a construção de um diálogo construtivo entre o governo e a sociedade, essencial para a promoção de um ambiente de governança eficaz.

Chegados aqui, convém perguntar: 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? Responder a estas questões não apenas preenche uma lacuna na literatura nacional, mas também contribui para fortalecer a confiança pública na governação.

O palco deste estudo é a interação entre governos e administração pública, o que permite analisar a continuidade ou mudança nas políticas públicas ao longo das últimas cinco décadas da democracia portuguesa. Os governos precisam da administração para assegurar a implementação de políticas públicas e, por forma a garantir que a administração se orienta para os objetivos estabelecidos, utilizam mecanismos de controlo que funcionam como o volante de um veículo: o condutor vira e as rodas giram. Assim como um condutor ajusta o volante para orientar o veículo, os governos utilizam várias ferramentas de controlo para direcionarem a administração pública, assegurando que as políticas públicas são implementadas de acordo com as suas intenções. Neste estudo, consideramos três ferramentas: a reorganização da administração pública, a variação das alocações orçamentais, e a nomeação de pessoas para cargos de topo. Este estudo entende estas ferramentas como indicadores de estabilidade e mudança.

Este relatório síntese estrutura-se em sete secções. Na primeira secção, aprofundamos os pilares teóricos do estudo, assim como as potenciais premissas explicativas para os padrões de continuidade e mudança. Na segunda secção, analisamos os padrões de reorganização das entidades da administração pública. De seguida, avaliamos as alterações orçamentais e, posteriormente, consideramos as mudanças nas nomeações de dirigentes da administração pública. A quinta secção apresenta uma visão global do uso dos três instrumentos. Por fim, apresentam-se os estudos de caso de quatro inspeções-gerais, que ilustram o uso das ferramentas institucionais.

Este resumo concentra os principais resultados do estudo *Continuidade e Mudança nas Políticas Públicas em Portugal (1976-2020)*, publicado pela Fundação Francisco Manuel dos Santos. O estudo completo está disponível para consulta gratuita em [ffms.pt](http://ffms.pt).



# 1. Enquadramento

É amplamente reconhecido que a estabilidade das políticas públicas é essencial para fomentar confiança nas instituições, promover solidez social e económica, e gerar um contexto em que cidadãos, empresas e organizações possam programar as suas atividades com previsibilidade. Pelo contrário, as mudanças frequentes — ainda que ligeiras — introduzem incertezas no funcionamento e na interação entre entidades. Tal tende a reduzir a eficácia das políticas e impede a acumulação de conhecimento sobre os seus efeitos. Essa dinâmica torna-se ainda mais prejudicial para uma democracia quando não se investe em processos adequados de avaliação, comprometendo o ciclo de adaptação e de melhoria.

As dinâmicas de mudança e estabilidade de políticas públicas são, por isso, cruciais para compreender o equilíbrio entre inovação e continuidade, permitindo aos governos responderem a novas necessidades sem perderem a confiança dos cidadãos. A forma como essas dinâmicas são geridas afeta a eficiência governativa e a previsibilidade institucional, elementos essenciais para uma democracia estável e funcional.

Não é incomum, contudo, a perceção de que existem mudanças frequentes nas políticas públicas em Portugal — uma perceção cuja correspondência com a realidade é incerta, pois faltam estudos que analisem detalhadamente a estabilidade das políticas ao longo do tempo.

Este estudo pretende colmatar esta lacuna através de uma análise da evolução das políticas públicas ao longo dos 45 anos da sua democracia. Além de procurar descobrir potenciais padrões nas políticas públicas, com base em três ferramentas que os sinalizam, o estudo procura fazer o levantamento dos potenciais determinantes dos momentos de mudança e de continuidade das políticas públicas.

Com estes objetivos em mente, este estudo apresenta uma abordagem inovadora ao examinar as três principais ferramentas à disposição dos governos para controlarem a direção das políticas públicas: as reorganizações administrativas, as alocações orçamentais e as nomeações para cargos dirigentes. Trata-se de três mecanismos que permitem aos governos guiar a administração pública, ajustando as suas ações e atividades, limitando a sua margem de manobra e redirecionando as suas prioridades. Assim, o estudo parte da premissa fundamental de que a estabilidade das políticas públicas passa pela atividade da administração pública, que é uma peça incontornável — embora frequentemente ignorada —, nestes processos. O estudo oferece, desta forma, uma nova e aprofundada perspetiva sobre as dinâmicas governamentais, contribuindo para o entendimento aprofundado das interações entre governação, políticas e administração pública.

Esta problemática é relevante também do ponto de vista teórico. Com efeito, as dinâmicas de mudança e de continuidade das políticas públicas têm sido analisadas utilizando abordagens teóricas que, embora possam ser encaradas como complementares, tendem a ser consideradas de forma isolada. A Teoria do Equilíbrio Pontuado argumenta que as políticas

públicas experimentam longos períodos de estabilidade ou mudanças incrementais, interrompidos ocasionalmente por períodos de mudança rápida e intensa, que são provocados por crises económicas ou alterações ao cenário político. Os pontos de mudança mais drástica ocorrem quando pressões externas, normalmente suscitadas por crises económicas graves, guerras ou avanços tecnológicos, rompem o consenso entre atores políticos ou superam a inércia institucional.

Embora se trate de uma teoria que permite compreender as dinâmicas de mudança e de continuidade, não se detém na articulação clara com a administração pública, que é o braço operacional dos governos na implementação de políticas. A administração pública, ao operar sob normas e rotinas, tende a sustentar a inércia e o *status quo* das políticas até que ocorra uma “perturbação” externa significativa (como crises ou alterações políticas), que pode levar à necessidade de ajustes ou mudanças nas operações administrativas para se adaptar a novas direções políticas. Nesse sentido, embora a administração pública não seja o foco principal da teoria, desempenha um papel essencial na manutenção da estabilidade e na adaptação quando ocorrem “explosões” de mudança.

Para uma compreensão mais clara destas dinâmicas fundamentais nos processos de políticas públicas, podemos tirar partido da investigação sobre modelos de delegação, que clarificam a importância da interação entre políticos e dirigentes.

Convém clarificar que a relação entre políticos e dirigentes enfrenta os riscos inerentes aos processos de delegação. É, com efeito, uma relação marcada pela potencial divergência

entre os objetivos e interesses de ambos, podendo resultar em assimetrias e tensões no processo decisório. Os políticos eleitos, frequentemente sobrecarregados e incapazes de lidar com a complexidade de diferentes temas, delegam tarefas a dirigentes e estruturas administrativas especializadas. Mas aqui surge um desafio: como garantir que esses funcionários seguem fielmente as orientações dos seus superiores hierárquicos? Dois problemas fundamentais caracterizam esta relação: a seleção adversa e o risco moral.

A seleção adversa manifesta-se antes do acordo formal, através de divergências nas preferências e conhecimentos entre principal (os políticos) e agente (os burocratas). O risco moral emerge após o acordo, quando o agente atua de forma oportunista, aproveitando-se das dificuldades de monitorização por parte do principal. Estas dinâmicas são ainda mais complexas devido à multiplicidade de atores envolvidos — grupos de pressão, *stakeholders* sectoriais e, no caso de governos de coligação, diferentes partidos políticos — que procuram influenciar o processo de políticas públicas.

Assim sendo, que ferramentas têm os políticos ao seu dispor para tentarem garantir que as suas decisões são implementadas como pretendido? Desde logo, a supervisão ou monitorização direta através de auditorias e inspeções regulares, para verificar se o trabalho está a ser bem feito; em segundo lugar, o controlo do orçamento disponível, limitando, assim, a liberdade de ação dos dirigentes; em terceiro lugar, o poder de escolher as pessoas que ocupam os cargos de direção e de as substituir quando necessário; e, por fim, através de ajustes e alterações nas estruturas organizacionais

da administração pública. Estas ferramentas permitem alinhar as prioridades políticas e operacionais, redistribuindo funções e redefinindo responsabilidades para assegurar que a ação da estrutura administrativa se mantém em sintonia com os objetivos estratégicos e as orientações do governo.

Os orçamentos são ferramentas essenciais para quantificar a importância de políticas específicas. Eles traduzem as prioridades do governo em números concretos, revelando claramente onde se pretende aumentar ou diminuir os investimentos. Embora essas alocações normalmente se mantenham estáveis ao longo do tempo, podem sofrer mudanças drásticas com uma nova orientação política. Entretanto, a mudança enfrenta frequentemente uma resistência natural, originada pela estrutura das organizações. Esse atrito institucional tende a intensificar-se em organizações maiores, onde muitos indivíduos participam da tomada de decisões, especialmente em governos de coligação ou em situações que requerem negociações entre diferentes níveis de poder. No entanto, quando essas resistências são finalmente superadas, as mudanças podem ser mais radicais, pois é preciso acumular uma pressão significativa para ultrapassar os obstáculos existentes, o que resulta em transformações profundas na direção das políticas.

Contudo, tão importante como controlar o orçamento disponível é garantir que a implementação e o cumprimento das diretrizes políticas são efetivados por parte dos dirigentes. Como sabemos, em democracia, os políticos chegam ao poder com um mandato dos eleitores para desenvolverem políticas específicas, mas precisam dos conhecimentos técnicos

e da estrutura da administração pública para as transformarem em realidade. Ora, esta relação tem-se tornado mais complexa, não só porque a administração está, hoje, mais fragmentada, com múltiplos níveis de decisão, mas também porque funciona de forma mais independente, adotando frequentemente práticas do sector privado. Assim, assegurar o controlo do funcionamento destas estruturas pode tornar-se numa tarefa complexa. Este cenário mais intrincado traz alguns desafios: por um lado, é mais difícil escolher as pessoas certas, pois podem não partilhar os mesmos objetivos e preferências políticas e, por outro, é mais difícil controlar o que fazem depois de selecionadas, já que podem agir de forma contrária aos interesses do governo. Neste contexto, as nomeações para cargos dirigentes tornaram-se numa ferramenta importante, uma vez que permitem aos governos escolher pessoas alinhadas com os seus objetivos, coordenar diferentes departamentos e manter algum controlo sobre o cumprimento das suas diretrizes.

São vários os fatores que podem influenciar as nomeações políticas na administração pública, tais como: a alternância de partidos no governo, a existência de governos de coligação — onde cada partido quer ter os seus representantes em posições-chave — e, ainda, a ideologia dos partidos, visto que partidos de esquerda e de direita tendem a apresentar padrões diferentes de nomeações, tanto em termos de volume como do perfil de quem é nomeado. No caso português, em particular, as nomeações são muito influenciadas pela proximidade política, sendo especialmente relevantes as lógicas de recompensa partidária e de utilização dos cargos

públicos para o fortalecimento dos próprios partidos. Neste processo de seleção, os decisores procuram ainda equilibrar dois aspectos principais, a confiança política e a competência técnica, recrutando, ora dentro da própria administração pública, ora no interior dos partidos, ou, em alternativa, recorrendo a recrutamento externo. Esta complexa relação entre decisores e dirigentes mostra como, nas democracias modernas, as nomeações são uma ferramenta essencial para alcançar um equilíbrio nem sempre fácil de atingir.

Como vimos, a administração pública é considerada uma peça central para colocar em prática as políticas dos governos, fornecer serviços aos cidadãos e ajudar a cumprir promessas eleitorais. Contudo, as suas estruturas não são permanentes, podendo mudar, ou até desaparecer, por várias razões. Se, por um lado, as questões económicas são importantes — uma organização pode ser extinta em tempos de contenção de gastos ou quando tem um mau desempenho—, a competição por recursos entre diferentes entidades também pode afetar a sua sobrevivência. Porém, a principal razão para as mudanças na administração pública é política, em particular quando existe alternância partidária no governo. Com efeito, quando os governos iniciam funções, herdam uma máquina administrativa já existente e frequentemente levam a cabo reorganizações, tanto para simplificar o funcionamento do governo, como para melhorar o uso dos recursos, introduzir inovações nos serviços ou deixar a sua marca ideológica na estrutura administrativa. Na prática, estas mudanças organizacionais podem acontecer de várias formas: desde a criação ou extinção completa de entidades

até às mudanças mais subtis como fusões, divisões ou simples mudanças de nome. Mesmo uma alteração no nome de uma organização pode indicar uma mudança importante nas prioridades do governo.

O caso português tende a ser negligenciado em abordagens comparativas em estudos sobre políticas públicas e administração pública, o que limita a compreensão do seu contexto e desempenho em relação a outros países. Primeiramente, a escassez de dados abrangentes e comparáveis sobre Portugal em relação a outros casos pode dificultar a análise. Muitos estudos concentram-se em países com dados robustos ou com tradições académicas mais estabelecidas em estudos comparados — veja-se a profusão de estudos sobre o contexto americano. Além disso, os escassos estudos existentes permitem apenas considerar os indicadores de forma parcial ou parcelar. Nesse sentido, o presente estudo procura analisar as três ferramentas atrás mencionadas de forma longitudinal, estimando a forma como a sua articulação permite identificar os momentos críticos de mudança e os períodos de estabilidade.

Tal como apresentado na Tabela 1, podemos observar três formas distintas de mudança em políticas públicas. A mudança minimalista (ou canónica) caracteriza-se pela alteração em apenas uma ferramenta institucional. A mudança moderada implica alterações simultâneas em, pelo menos, duas ferramentas. Por fim, a mudança maximalista representa a forma mais profunda de transformação, ocorrendo quando há alterações simultâneas nas três ferramentas: variações orçamentais substantivas, nomeações com

um novo perfil e reorganizações estruturais. Em contraposição a estes três níveis de mudança, a continuidade é definida pela ausência de alterações significativas em qualquer uma destas ferramentas.

**Tabela 1. Tipos de mudança em políticas públicas**

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

Este trabalho pretende identificar os pontos de mudança e explicá-los. Para tal, analisa quatro grandes premissas explicativas. Em primeiro lugar, a hipótese da alternância sugere que as mudanças nas ferramentas institucionais (orçamentos, nomeações e reorganizações) são mais intensas após a formação de um novo governo apoiado por diferentes partidos. Já a hipótese do conflito político propõe que as mudanças nas ferramentas institucionais são menos intensas em governos minoritários e de coligação do que em governos de maioria de um só partido. A terceira premissa reporta-se ao efeito da ideologia. Aqui, duas ideias são relevantes na análise: por um lado, quando governos de esquerda chegam

ao poder, tendem a expandir a administração pública, criando novos organismos, aumentando orçamentos e dividindo estruturas existentes em novas entidades, em particular nos sectores sociais; por outro, quando governos de direita assumem o poder, tendem a reduzir a dimensão do Estado, cortando orçamentos, fundindo organismos existentes ou mesmo extinguindo algumas estruturas administrativas, focando a sua atenção nos sectores económico e financeiro. Por fim, são testados dois argumentos sobre a forma como os eventos externos influenciam as mudanças nas políticas: se, em momentos de crise económica, são implementadas alterações significativas nas políticas públicas e se essas mudanças tendem a ser mais radicais do que as que ocorrem em períodos normais; e se decisões e acontecimentos importantes no processo de integração europeia também provocam mudanças na forma como o Estado se organiza, levando a alterações nos orçamentos, na escolha de dirigentes e na organização das estruturas administrativas.

A concretização destes quatro grandes objetivos empíricos recorre a fontes de dados tão extensas como diversas. A análise das entidades da administração pública baseia-se em três fontes principais de dados: as leis orgânicas dos governos constitucionais (1976-2020), que permitem identificar as organizações da administração direta e indireta do Estado; as leis orgânicas dos ministérios; e, pontualmente, dados complementares do Diário da República sobre cada uma das entidades já identificadas. A análise das alocações orçamentais recorre aos Orçamentos do Estado aprovados anualmente entre 1976 e 2020, considerando as alocações

atribuídas a três tipos de organismos: direções-gerais, institutos públicos e inspeções-gerais (ver definições e exemplos no glossário). Por fim, a análise das nomeações para cargos dirigentes baseia-se nos despachos de nomeação publicados no Diário da República Eletrónico, focando-se nos cargos de direção superior de 1º grau na administração pública direta e indireta, entre 1986 e 2020.

---

## Ideias-chave

- »» Uma percepção generalizada de instabilidade permanente nas políticas públicas em Portugal pode afetar a confiança da população nas instituições e o seu apoio ao regime democrático, devendo ser confrontada com dados concretos sobre mudança e continuidade de políticas públicas, bem como os seus fatores explicativos.
- »» Para compreender como as políticas públicas são formuladas e implementadas é essencial analisar tanto os seus ciclos mais longos de estabilidade ou transformação intensa, como a complexa relação entre governos e administração pública nas democracias modernas.
- »» Três ferramentas ajudam a identificar este padrão de continuidade e de mudança de políticas públicas: as reorganizações administrativas, as alocações orçamentais e as nomeações para cargos dirigentes.
- »» As mudanças nas políticas públicas podem ser minimalistas, moderadas ou maximalistas, conforme expressem alterações em uma, duas ou três das ferramentas institucionais mencionadas acima. A ausência de alterações caracteriza a continuidade da política.

## **2. A continuidade e mudança das entidades da administração pública**

Um primeiro passo crucial deste estudo foi o mapeamento das entidades da administração direta e indireta do Estado português. Nas cinco décadas em análise, foram identificadas 3320 organizações públicas, revelando padrões sectoriais e temporais, e elementos determinantes de continuidade e mudança.

A análise foi estruturada de acordo com uma classificação de ministérios que se subdivide em quatro categorias: ministérios de soberania, ministérios económicos, ministérios sociais e ministérios técnicos. Os ministérios de soberania são aqueles que asseguram as funções nucleares do Estado e a sua segurança, como o Ministério dos Negócios Estrangeiros e o Ministério da Defesa Nacional. Os ministérios económicos dedicam-se à regulação e promoção da atividade económica e do desenvolvimento produtivo, exemplificados pelo Ministério da Economia e pelo Ministério das Finanças. Os ministérios sociais focam-se na prestação de serviços públicos e na proteção social aos cidadãos, como o Ministério da Saúde e o Ministério da Educação. Por fim, os ministérios técnicos ocupam-se de áreas específicas de gestão pública e desenvolvimento de infraestruturas, sendo exemplos o Ministério do Ambiente e o Ministério das Obras Públicas.

Na análise da continuidade nas organizações públicas, observa-se maior estabilidade no início do novo século em comparação com o período imediatamente após o 25 de abril de 1974. Durante o período em análise, a maioria das entidades demonstra um padrão de estabilidade, especialmente nas organizações do tipo social e nas entidades de soberania. Em contraste, nas organizações de natureza técnica, observa-se que a continuidade é frequentemente interrompida. Este resultado pode ser justificado pela natureza das entidades que se ocupam de áreas em constante evolução, como ciência, tecnologia, meio ambiente e infraestruturas. Estas áreas estão sujeitas a influências externas e internas, exigindo uma atualização contínua. Curiosamente, no sector económico observa-se igualmente menor continuidade nas organizações, ainda que este padrão seja menos acentuado do que nos ministérios técnicos. Diversos fatores explicam a continuidade das estruturas públicas. Os governos de coligação, ou sem maioria parlamentar, apresentam mais estabilidade ao lidarem com as organizações públicas. Este resultado é intuitivo, pois um governo sem maioria parlamentar pode enfrentar uma maior resistência no parlamento, sendo as pequenas mudanças mais comuns e mudanças disruptivas mais raras. Os períodos de maior estabilidade ocorreram em segundos mandatos: Cavaco Silva (1987-1991), ainda que, neste caso, existisse maioria absoluta, António Guterres (1999-2002), José Sócrates (2009-2011) e António Costa (2019-2022).

Quanto à influência de eventos externos e internos, momentos cruciais do processo da integração europeia estão

associados a uma menor estabilidade, enquanto períodos de crise económica tendem a não afetar a continuidade das entidades da administração pública. Na orientação ideológica, os governos de direita proporcionam mais estabilidade em crises financeiras, enquanto os governos de esquerda mantêm a continuidade em momentos mais estáveis.

Mas, como e quando é que a estrutura administrativa sofre alterações? As mudanças nos organismos da administração pública podem ocorrer por meio de criação, fusão, desagregação ou extinção. Os primeiros dez anos da democracia portuguesa são assinalados pela criação de entidades com o objetivo de reorganizar a estrutura do Estado. Esta tendência diminui com a entrada na Comunidade Económica Europeia (CEE), em 1986, dando lugar a várias extinções. Após a entrada em vigor da União Económica e Monetária (UEM), destacam-se as fusões entre entidades, especialmente durante os primeiros governos de Sócrates (2005) e Passos Coelho (2011), coincidindo com as reformas do PRACE (Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado) e do PREMAC (Programa de Reestruturação da Administração Pública e Modernização do Estado). A partir de 2012, as desagregações tornam-se a forma de reorganização dominante, principalmente no primeiro governo de Passos Coelho (2011-2015).

Em conclusão, as influências políticas e de eventos internos e externos nas reorganizações permitem traçar o seguinte retrato: a influência da mudança partidária no governo é relevante nas desagregações e fusões; relativamente à influência do tipo de governo, um cenário de maioria parlamentar

aumenta as reestruturações por fusão e criação de novas agências; as desagregações tendem a prevalecer durante governos de coligação, possivelmente como estratégia para lidar com o panorama político e assegurar a cooperação entre parceiros de coligação; os governos de partidos de esquerda geram maior estabilidade nas estruturas da Administração Pública e, quando as alteram, tendem a criar entidades, adotando uma postura de alargamento da máquina pública; por fim, os governos de partidos à direita tendem a apresentar uma maior propensão para a extinção de estruturas, tanto em momentos de crise como de estabilidade, evidenciando uma postura mais orientada para a contenção e redução de custos da máquina pública.

---

## Ideias-chave

- »» A mudança nos organismos da administração pública pode ocorrer através da respetiva criação, fusão, desagregação ou extinção.
- »» As organizações públicas apresentam maior estabilidade a partir do século XXI e nos sectores do tipo social e de soberania, enquanto as entidades de tipo técnico e económico são mais voláteis.
- »» A evolução da administração pública seguiu um padrão temporal com quatro fases distintas: criação intensiva de entidades nos primeiros anos da democracia, seguida de extinções após a entrada na CEE, fusões com a entrada na UEM, e predominância de desagregações após 2012.
- »» As extinções e desagregações são mais frequentes com governos de direita. Os governos de esquerda preferem assegurar a continuidade nas organizações e aumentar o perímetro da estrutura administrativa.
- »» Um cenário de maioria parlamentar aumenta as reestruturações por fusão e criação de novas agências, enquanto os governos de coligações realizam mais desagregações.



### **3. A continuidade e mudança nas prioridades orçamentais**

Uma das formas de controlo político sobre a administração pública é a gestão orçamental. Os orçamentos permitem que as organizações públicas cumpram as suas missões, mas cortes significativos podem criar entraves ao seu funcionamento. Assim, analisar os orçamentos na administração pública é olhar para prioridades políticas do governo, e as suas alterações podem indicar mudanças importantes no panorama político e económico.

Para identificar padrões nas variações orçamentais, foram analisados orçamentos de 102 direcções-gerais, 184 institutos públicos e 22 inspeções-gerais ao longo de 45 anos. Predominam as variações mínimas, embora as variações grandes sejam mais frequentes do que as moderadas. Entre 1976 e 1987, verificamos uma grande volatilidade suscitada pela instabilidade política e pelas crises financeiras do final da década de 1970 e início da década de 1980. Entre 1987 e 2000, identificamos aumentos nos orçamentos, interrompidos em 2001, seguindo-se um período de estabilidade até 2008. As oscilações orçamentais regressam em 2009, até que, em 2015, iniciamos uma nova fase de estabilidade. As crises económicas e a alternância partidária no governo são momentos particularmente propensos a estas alterações bruscas nos orçamentos. As variações positivas e negativas tendem a ter amplitudes semelhantes, o que significa que os

aumentos e os cortes orçamentais, quando acontecem, são igualmente intensos.

A comparação entre diferentes tipos de instituições revela que organizações da administração direta, entidades da administração indireta e inspeções-gerais tiveram variações orçamentais mais intensas nas primeiras décadas da democracia, evoluindo para maior estabilidade em 1987 e, sobretudo, a partir de 2002. Nos anos 2000, é de notar que alterações negativas na administração direta surgem aquando da entrada de Portugal na UEM; adicionalmente, a crise da Zona Euro afetou os três tipos de instituições. Importa sublinhar que as direções-gerais tendem a ser mais afetadas por cortes orçamentais, enquanto os institutos públicos mantêm maior estabilidade. As inspeções-gerais apresentam menos alterações extremas.

Diferentes tipos de organizações públicas reagem de forma distinta a estas mudanças. Por exemplo, os Ministérios da Saúde e da Administração Interna tendem a manter orçamentos mais estáveis, enquanto o Ministério das Obras Públicas apresenta maior volatilidade nas suas despesas. Esta diferença faz sentido se pensarmos que é mais fácil adiar uma obra pública do que cortar em serviços essenciais como a saúde.

A ideologia política também tem o seu papel: os governos de direita tendem a fazer mudanças orçamentais mais significativas, especialmente quando têm maioria no parlamento. Os institutos públicos (serviços e fundos autónomos) são mais vulneráveis a estas alterações do que as direções-gerais e outros serviços diretamente dependentes dos ministérios.

Um dado particularmente interessante é que o início dos mandatos governativos tende a ser marcado por maiores mudanças orçamentais. É como se os governos aproveitassem o início do mandato, quando têm mais capital político, para fazer as alterações mais significativas. A entrada na União Europeia e, depois, na zona Euro também deixou a sua marca nos orçamentos públicos. Estes momentos históricos coincidiram com períodos de maior volatilidade orçamental, refletindo os ajustamentos necessários para cumprir os critérios europeus.

Curioso é notar que os serviços de inspeção, responsáveis por fiscalizar e controlar diferentes sectores, mostram uma estabilidade orçamental notavelmente maior do que outras entidades públicas. Esta estabilidade sugere um esforço consciente para proteger a independência e continuidade destas funções de supervisão.

Em suma, o estudo mostra que os orçamentos públicos em Portugal não mudam de forma tão errática quanto a narrativa comum sugere. Contudo, não mudam de forma totalmente previsível. São, antes, influenciados por uma combinação de fatores políticos, económicos e institucionais que produzem períodos alternados de estabilidade e mudança.

---

## **Ideias-chave**

- »» **Predominam as pequenas alterações orçamentais, interrompidas por períodos de intensa instabilidade orçamental.**
- »» **As variações orçamentais seguem padrões temporais: as grandes variações nos orçamentos predominaram até 1987, em virtude da instabilidade política e financeira; depois de 1987, a situação foi oscilando, com estabilidade entre 2001 e 2008, e novamente a partir de 2015.**
- »» **No início da democracia portuguesa, os governos privilegiaram as alterações aos orçamentos para resolverem problemas económicos.**
- »» **As direções-gerais, os institutos públicos e as inspeções-gerais apresentam padrões distintos de variação: as direções-gerais são mais afetadas por cortes orçamentais do que os institutos públicos, enquanto as inspeções-gerais apresentam menos alterações drásticas.**
- »» **As áreas de soberania apresentam variações mais extremas, enquanto as áreas técnicas mostram maior dispersão orçamental, provavelmente reflexo da irregularidade dos investimentos públicos.**
- »» **Os governos de direita realizam mais alterações orçamentais e implementam variações de intensidade mais extrema, tanto positivas como negativas, direcionando estas flutuações orçamentais particularmente para as inspeções-gerais e institutos públicos.**

**»» A estabilidade orçamental tende a aumentar com a duração dos governos, independentemente da sua orientação ideológica.**

---



## **4. A continuidade e mudança dos dirigentes da administração pública**

Este estudo analisou 1692 nomeações realizadas entre 1986 e 2020. O período de análise das nomeações dos dirigentes de 1º grau foi mais curto comparativamente ao das restantes análises (1976-2020) devido à dificuldade em garantir um elevado grau de abrangência e representatividade dos dados anteriores a 1986. Estes dados encontram-se disponíveis apenas em formato físico, com acesso extremamente limitado, e apresentam problemas de fiabilidade significativos que comprometeriam a robustez do estudo. Apesar desta limitação, a análise das nomeações para cargos de topo revela padrões marcantes na forma como os governos gerem a máquina do Estado.

As nomeações podem ser interpretadas como uma estratégia de alinhamento político. Os governos tendem a utilizar as nomeações para cargos superiores como uma forma de garantir que a administração pública vai agir conforme as suas preferências políticas, especialmente em momentos de alternância partidária. Este cenário é verificado no contexto português, onde mais de metade nas nomeações estudadas (64%) aconteceram em momentos de alternância de partidos no governo. Nos períodos sem alternância partidária, as nomeações tendem a ocorrer com mais frequência a meio do mandato. As áreas sociais, como saúde e educação, são as que

registam mais nomeações em momentos de alternância política (42%), enquanto as áreas técnicas registam apenas 25%. Tal pode refletir a maior sensibilidade política dos ministérios sociais e a natureza mais técnica de outras áreas.

As nomeações manifestam-se de formas distintas conforme o tipo de entidade. Os institutos públicos, que têm maior liberdade e 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 um padrão semelhante aos institutos públicos, com mais nomeações em momentos de alteração de partidos no governo. Convém destacar que os processos de reorganização das entidades da administração pública podem estar associados aos volumes de nomeações. Um exemplo claro disso é a dinâmica, na primeira década de 2000, de aumento significativo de institutos públicos (440 em 2002), que foi acompanhada pelo correspondente aumento nas nomeações, indicando uma relação direta entre a quantidade de instituições e as dinâmicas de recrutamento.

Na análise por sector, durante mudanças partidárias no governo, o sector social lidera em número de nomeações, seguido pelos sectores técnico, de soberania e económico. Podemos concluir que a rotatividade política no governo tende a provocar alterações nos cargos de topo da administração pública, que parecem ser mais influenciadas pela natureza das organizações públicas (direções-gerais,

institutos públicos e inspeções-gerais) do que pelas áreas específicas de atuação do governo (soberania, económica, social e técnica).

Os governos utilizam três tipos de estratégias para nomear novos dirigentes, nomeadamente o recrutamento interno, o recrutamento partidário e o recrutamento externo. O recrutamento interno é globalmente o mais utilizado, sendo uma estratégia que garante a continuidade. Isto mostra que, além das preocupações com a sintonia entre governos e dirigentes, é também valorizado o conhecimento interno existente na administração pública. 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. As estratégias variam ao longo do ciclo governativo: o recrutamento interno concentra-se no início e meio do mandato, enquanto o externo e o partidário ocorrem mais no início.

O que justifica estes padrões nas nomeações? Os resultados mostram que, nas direções-gerais, as nomeações são feitas através do recrutamento interno, o que acaba por ter impacto na idade média dos selecionados, pois tendem a priorizar-se pessoas que já têm experiência dentro da máquina pública. Embora não tenha sido alvo de investigação neste estudo, uma explicação plausível para este fenómeno poderá residir na reduzida atratividade da administração pública para profissionais do sector privado, hipótese corroborada pela crescente dificuldade em preencher vagas para dirigente devido à ausência de candidaturas externas e, possivelmente,

por recusas não documentadas a convites para cargos dirigentes. O grau académico dos nomeados é um fator relevante no caso das inspeções-gerais, e, neste tipo de agências, o recrutamento externo tem igualmente menos peso.

No que diz respeito às variáveis políticas, é possível mostrar que os governos ajustam a gestão de recursos humanos conforme a situação económica. Quando há alternância partidária no governo, existe um maior foco em controlar entidades mais autónomas do poder do governo, ou seja, os institutos públicos. A nomeação de novos líderes para estas estruturas permite que o governo imponha as suas prioridades políticas. Em períodos de crises económicas e em momentos centrais da integração europeia, diminuem as nomeações para as direções-gerais, aumentando nas inspeções-gerais, provavelmente para reforçar a supervisão.

A ideologia política também influencia as nomeações: os governos de direita preferem nomear para as direções-gerais, enquanto os governos de esquerda nomeiam mais frequentemente para os institutos públicos. Estes resultados sugerem que os governos de esquerda procuram controlar um perímetro maior da administração — consistente, também, com a tendência para a expansão de entidades da administração que identificámos anteriormente. Em paralelo, não deve ser descurada a hipótese de que estas dinâmicas possam também estar relacionadas com uma estratégia de mobilização de um dos seus grupos eleitorais mais significativos — os funcionários públicos — como parte de um esforço para reforçar a base de apoio político.

Além disso, a interação entre a ideologia e as áreas de políticas públicas é importante. Os governos de esquerda tendem a nomear mais líderes para institutos públicos nas áreas sociais e técnicas; já os governos de direita concentram-se nas nomeações para as direções-gerais, independentemente da área.

Um aspeto particularmente interessante é o modo como as nomeações são usadas de forma diferente em governos minoritários e de coligação. Nestes casos, a distribuição de cargos torna-se mais complexa, refletindo a necessidade de equilibrar diferentes interesses políticos. Os dados sugerem que os governos de coligação tendem a alocar estrategicamente as nomeações entre os diferentes partidos que compõem a aliança governativa, gerando um padrão de alterações mais diversificado na administração pública. Em contraste, os governos minoritários recorrem com maior frequência ao regime de substituição para cargos dirigentes, possivelmente como reflexo da incerteza quanto à sua longevidade política e da necessidade de manter flexibilidade na gestão dos quadros superiores da administração.

As nomeações tendem a operar como um termómetro das prioridades governativas: mostram onde os governos pretendem continuidade e onde preferem mudança, revelando muito sobre como diferentes forças políticas entendem e gerem a administração pública.

---

## Ideias-chave

- »» A análise de 1692 nomeações (1986-2020) revela que estas são utilizadas estrategicamente pelos governos para alinhar a administração pública com as suas prioridades políticas.
- »» Os institutos públicos, mais autónomos e independentes, tendem a sofrer mais alterações nas suas lideranças durante mudanças partidárias no governo. Em contraste, as direções-gerais, mais dependentes do governo, experimentam menos alterações.
- »» O uso do recrutamento interno é o mais comum em todos os tipos de entidades, sugerindo uma valorização do conhecimento existente na administração pública.
- »» Do universo de nomeações analisadas, verificou-se que 64% ocorreram em períodos coincidentes com a mudança de partido político no exercício do poder governativo.
- »» Os sectores sociais, nomeadamente a saúde e a educação, evidenciam a maior incidência de nomeações durante períodos de transição política (42%), em contraste com os sectores técnicos, que apresentam apenas 25% de renovação nessas circunstâncias. Esta disparidade poderá ser interpretada como um reflexo da elevada sensibilidade política inerente aos ministérios de cariz social e da predominância de requisitos especializados nas áreas de natureza mais técnica.

»» Os governos de direita tendem a focar-se mais em nomeações para direções-gerais, enquanto os governos de esquerda distribuem as nomeações de forma mais ampla entre os diferentes tipos de entidades. Além disso, os governos de esquerda tendem a nomear mais líderes para institutos públicos nas áreas sociais e técnicas, enquanto os de direita se concentram nas direções-gerais, sem distinção entre sectores.

---



## 5. Continuidade e mudança: visão global

Um olhar global sobre as agências ao longo da história da democracia portuguesa no pós-25 de abril permite uma compreensão mais clara da mudança e continuidade das políticas públicas. A análise simultânea das reorganizações, das alterações orçamentais e das nomeações fornece um quadro explicativo para quantificar as mudanças, revelando a forma como os governos usam cada uma destas ferramentas para promover mudanças ou garantir a continuidade das políticas públicas.

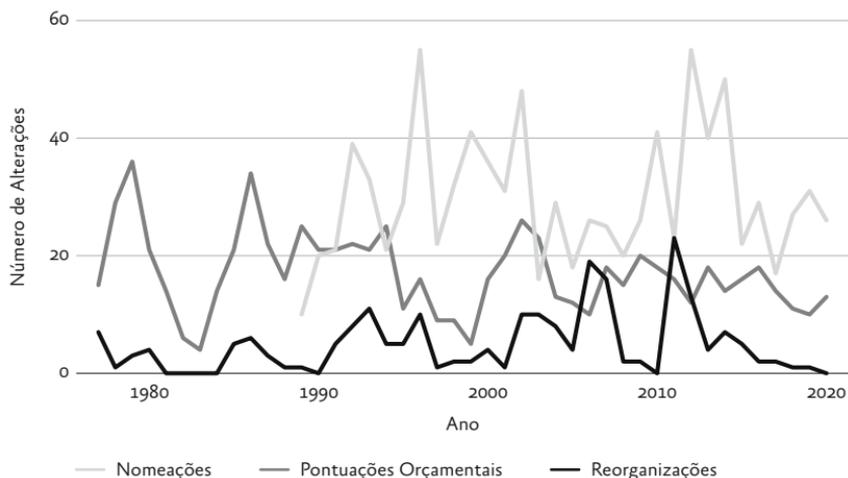
Os dados revelam que, ao longo das últimas cinco décadas de democracia, os responsáveis políticos escolheram diferentes mecanismos para a implementação de políticas públicas, refletindo diferentes visões de governação. Entre 1976 e 2020 podemos identificar padrões específicos para cada ferramenta institucional. Nos anos 1980, com a estabilização da situação política, as mudanças tornaram-se mais visíveis através das nomeações. Nos primeiros anos após a Revolução dos Cravos, a instabilidade política e económica resultou em grandes variações nos orçamentos, especialmente até 2002, conforme evidenciam as alterações irregulares nas direções-gerais.

As nomeações predominam nos anos 1990 e a partir de 2012, destacando a preferência dos governos por influenciar políticas públicas através de novas lideranças, especialmente

nas inspeções-gerais. Nas direções-gerais, o uso de nomeações diminuiu a partir do século XXI, enquanto nos institutos públicos este padrão não é evidente. As reorganizações têm picos em 2005 e 2012, com o PRACE e o PREMAC, reformas para modernizar a administração pública e promover mudanças em ministérios e agências.

Esta evolução temporal mostra que, no início da democracia portuguesa, os governos privilegiaram o poder do orçamento para resolver problemas económicos. Posteriormente, mudaram a atenção para um instrumento mais sensível e visível, as nomeações. Em momentos-chave de reformas, fizeram grandes reorganizações na máquina pública, geralmente visando aliviar e simplificar as estruturas como um todo.

**Figura 1. Evolução do número de reorganizações, pontuações orçamentais e nomeações**



Em termos sectoriais, ocorreram menos nomeações para os ministérios da área técnica do que para os ministérios sociais e económicos, possivelmente devido à necessidade de conhecimentos especializados. As reorganizações que ocorreram com o PRACE e o PREMAC afetaram mais a área social do que o sector económico. As variações orçamentais afetaram mais as pastas ministeriais económicas, o que pode estar relacionado com as crises e os resgates financeiros do final dos anos 70 e início dos anos 80. Nos últimos anos, as variações orçamentais são mais comuns nas pastas sociais.

Quanto aos períodos de estabilidade (ausência de uso das ferramentas), destacam-se as direções políticas de Cavaco Silva e António Guterres entre 1987 e 1998; posteriormente, assistimos a um aumento da estabilidade a partir do final do século xx, com o maior pico de estabilidade durante a governação de António Costa. Esta estabilidade contrasta com a crise das dívidas soberanas e com as políticas de austeridade implementadas na governação de Passos Coelho.

As mudanças maximalistas, que indicam uma reorientação completa das políticas públicas, foram muito raras, apenas 11 casos em 44 anos, concentrados entre 2005 e 2015 (governos de Sócrates e Passos Coelho), principalmente na administração direta através de fusões. Isto demonstra que as políticas públicas em Portugal são menos erráticas do que a perceção pública sugere, seguindo uma natureza gradual.

O que determina, então, a mudança? O principal fator de mudança nas políticas públicas é a alternância partidária no governo. A adesão à União Europeia e à moeda

única aumentam a probabilidade de mudança, mostrando a influência das dinâmicas externas. Os resultados confirmam as nossas expectativas iniciais. Como esperado, os governos majoritários de longa duração geram mais estabilidade. Além disso, os dados sugerem que governos de esquerda mudam mais as direções-gerais, enquanto governos de direita focam a sua atenção em mudar as inspeções-gerais e os institutos públicos, embora não se trate de diferenças assinaláveis do ponto de vista estatístico. Terceiro, os governos minoritários também mostram sinais de continuidade.

Esta análise ao longo de cinco décadas permite ver padrões e reflexos da influência de fatores políticos, institucionais e externos nos instrumentos que os políticos tem à sua disposição para reorientar as políticas públicas. Mudanças profundas e radicais são raras em comparação com mudanças mais pequenas e moderadas, mostrando a natureza progressiva das políticas públicas em Portugal.

---

## Ideias-chave

- »» As alterações orçamentais, nomeações e reorganizações são formas de os governos influenciarem e reorientarem as políticas públicas.
- »» Encontramos padrões na utilização das ferramentas institucionais. As mudanças orçamentais foram mais frequentes nos primeiros anos da democracia, enquanto as nomeações e reorganizações ganharam destaque no final do século XX e durante o século XXI.
- »» As grandes reformas administrativas do PRACE e do PREMAC causaram picos de reorganizações nas agências.
- »» A estabilidade nas políticas públicas aumentou a partir do final dos anos 1990, mas foi interrompida pela crise económica da dívida soberana, no contexto da governação de Passos Coelho.
- »» Eventos externos, como a adesão à União Europeia e à União Económica e Monetária, influenciam e aumentam a frequência de mudanças nas políticas públicas.
- »» A alternância de governos é o principal fator explicativo para as mudanças minimalistas e moderadas.



## 6. As Agências Executivas de Regulação como estudos de caso

As ferramentas institucionais foram utilizadas para potencializar a mudança ou a estabilidade nas inspeções-gerais? Como é que o uso destas ferramentas pelos políticos influenciou os resultados das políticas públicas nestas entidades? Os estudos de caso desenvolvidos procuraram ilustrar o efeito que estes instrumentos podem exercer na Administração Pública. As agências executivas de regulação, conhecidas como inspeções-gerais, controlam e monitorizam a execução das políticas públicas nos vários sectores da Administração Pública. As sanções, recomendações, inspeções ou fiscalizações permitem a estas agências regular a atividade nas diferentes áreas. Além disso, funcionam como entidades da Administração Pública, com orçamentos, nomeações e reorganizações, mas também como um instrumento político que permite ao executivo influenciar a atividade das restantes entidades que elas monitorizam.

A investigação internacional demonstra que as reorganizações, variações orçamentais e nomeações dos altos cargos influenciam o rigor das atividades destas agências, afetando o nível de fiscalização. Assim, a atividade das inspeções-gerais é suscetível a reorganizações, mudanças orçamentais e nomeações, que afetam diretamente o desempenho. Aqui, as inspeções-gerais surgem como estudos de caso interessantes

para explorar a influência das ferramentas institucionais sobre a atividade de inspeção. O desempenho destas entidades é mais fácil de quantificar, permitindo, através do estudo de indicadores como o número de alvos fiscalizados, processos-crime instaurados, contraordenações, inspeções, auditorias e inquéritos, relacionar o desempenho com os mecanismos institucionais.

A escolha de inspeções-gerais a incluir nesta análise foi feita de forma a abarcar uma agência de cada tipo ministerial, como se apresenta na Tabela 2.

**Tabela 2. Estudos de Caso por Tipo e Ministério**

<b>Tipo</b>	<b>Ministério</b>	<b>Agências Executivas de Regulação (Inspeções-Gerais)</b>
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)

O estudo apresenta uma caracterização detalhada das quatro agências ao longo do tempo, incluindo as suas origens e reorganizações, variações orçamentais e historial de nomeações dos dirigentes de topo. Discutimos também as mudanças dos três instrumentos considerando as premissas traçadas no início deste resumo, isto é, como se manifestam as

relações entre as ferramentas institucionais e a alternância no governo, o grau de conflito, a ideologia, os momentos de crise económica ou as etapas centrais do processo de integração europeia.

De forma global, as reorganizações nas quatro inspeções-gerais são raras e concentradas, sobretudo associadas ao PRACE e ao PREMAC. Apesar de pouco frequentes, parecem ter impacto. No decorrer destas reorganizações, através de fusões, as responsabilidades das inspeções-gerais também aumentaram, refletindo-se no aumento do número de atividades inspetivas, principalmente na IGAMAOT e na ASAE. A análise das nomeações de inspetores-gerais demonstra que existe um impacto visível das lideranças no desempenho das agências. A designação de perfis com determinadas características técnicas ou profissionais influencia diretamente o rigor e a intensidade com que as atividades inspetivas são desenvolvidas, evidenciando que a nomeação de dirigentes tem um impacto real e mensurável na continuidade e mudança das políticas públicas. Sublinhamos que momentos de diminuição ou crescimento nas atividades da ASAE, da IGAMAOT e da IGAI acontecem com altos dirigentes específicos. Esta correlação temporal sugere uma relação causal entre as orientações estratégicas implementadas por estas lideranças e as alterações observadas nas métricas de desempenho institucional, evidenciando um padrão deliberado de intervenção diretiva que reflete escolhas administrativas conscientes e orientadas para objetivos específicos. As mudanças orçamentais mostram uma influência mais resiliente ao longo do tempo, com um especial papel nos anos da *troika*.

Verificamos, ainda, que a mudança de partido no governo não causa necessariamente uma mudança direta na atividade de supervisão e regulação, evidenciando a força da autonomia burocrática e a resistência institucional. Identificamos reações diferentes às alterações institucionais por parte das inspeções-gerais. No domínio económico, a ASAE parece apresentar um maior impacto na atividade quando há mudanças nas nomeações, o que pode significar que é mais suscetível às influências políticas. A ASAE lida com vários agentes económicos, tem uma grande visibilidade na sociedade portuguesa, e a sua atividade é de complexidade intermédia. Estes fatores podem ajudar a explicar a sua maior vulnerabilidade à mudança nas ferramentas institucionais. Importa notar que a ASAE sofreu reestruturações, com fusões ao longo dos anos, adaptando-se aos diferentes contextos. De modo semelhante à ASAE, a IGAMAOT também se mostra mais sensível às mudanças.

O caso da IGAMAOT é complexo. Uma vez que é dependente de vários ministérios, tem de coordenar múltiplos interesses entre pastas ministeriais e entre sectores de políticas públicas. Esta agência tem complexidade técnica e saliência na sociedade, ao mesmo tempo que enfrenta pressões externas e, por isso, não foi uma surpresa verificarmos uma maior instabilidade nesta agência em concreto. No âmbito social, a IGAS mostra uma maior estabilidade, possivelmente explicada pela complexidade técnica da área e pelo peso social da área da saúde. Estas características podem influenciar a resistência da IGAS às influências políticas. Estes resultados estão em consonância com a investigação

sobre o interesse público e a complexidade de determinadas políticas públicas. A IGAI, também com forte visibilidade pública, mostra continuidade ao longo dos anos na defesa da segurança interna.

Os estudos de caso permitiram uma análise mais próxima dos efeitos das alterações das ferramentas institucionais no desempenho de um tipo de entidade pública única. Este olhar próximo, alicerçado numa análise temporal, permite compreender a evolução das escolhas feitas para as inspeções-gerais. A história destas inspeções-gerais não é apenas relevante do ponto de vista descritivo. Antes, permite ilustrar a forma como a administração pública e as estruturas políticas se articulam. Com efeito, as escolhas institucionais feitas no passado influenciam e explicam o desempenho futuro das inspeções-gerais.

---

## Ideias-chave

- »» As quatro agências analisadas operam em sectores diferentes, mas compartilham a necessidade de garantir a execução das políticas públicas nas suas áreas.
- »» As inspeções-gerais são fundamentais na implementação de políticas públicas, com atividade mais facilmente mensurável através de indicadores específicos (alvos fiscalizados, processos-crime, contraordenações, inspeções, auditorias e inquéritos).
- »» O desempenho das inspeções-gerais varia conforme a manipulação das ferramentas institucionais (reorganizações, orçamentos e nomeações) por parte dos decisores políticos, o que afeta a atividade de regulação e de supervisão.
- »» As principais mudanças nas inspeções-gerais concentraram-se nas reformas do PRACE e do PREMÁC, com impacto das nomeações no seu desempenho e dos cortes orçamentais na redução da atividade inspetiva.
- »» A alternância de partidos no governo não parece alterar a atividade das inspeções-gerais, sendo esta conclusão um reflexo da sua autonomia burocrática e resistência institucional.

## Conclusão

Como mudam as políticas públicas em Portugal? Este estudo analisou a administração pública portuguesa ao longo de quase 50 anos, através de três lentes fundamentais: como o governo reorganiza as suas estruturas, como distribui o dinheiro e como escolhe a liderança das entidades.

Os dados sugerem que as mudanças nas políticas públicas geralmente seguem um padrão interessante: longos períodos de estabilidade são interrompidos por momentos de mudança rápida e significativa. Estas vagas de mudança tipicamente coincidem com a troca de partidos no governo, crises económicas ou marcos da integração europeia.

Quando novos partidos assumem o governo, especialmente se têm uma orientação política diferente do anterior, observa-se uma tripla mudança: reorganização estrutural, redistribuição de recursos e renovação das lideranças. Curiosamente, governos de coligação ou minoritários, geralmente, têm mais dificuldade em fazer grandes mudanças, pois necessitam de consensos mais amplos.

O estudo também notou diferenças entre governos de esquerda e de direita. Governos de direita tendem a fundir ou extinguir organismos públicos, alinhados com a visão de “menos Estado, melhor Estado”, enquanto 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.

Uma descoberta importante foi o impacto de programas de reforma administrativa, como o PRACE (2005) e o PREMAC (2011), que emergiram como verdadeiros “terramotos burocráticos”. Estes programas tentaram modernizar a estrutura do Estado, mas geraram períodos de instabilidade enquanto as organizações se adaptavam às mudanças.

Os dados sugerem algumas práticas preocupantes, como o uso excessivo de nomeações temporárias (regime de substituição) para cargos de liderança, o que pode comprometer a qualidade da gestão pública. Além disso, reorganizações frequentes podem resultar na perda de conhecimentos e experiências valiosos acumulados ao longo do tempo, o que penaliza as reformas e a estabilidade de políticas. Assim, este estudo sugere a importância de assegurar o planeamento e a coordenação das mudanças, a criação de mecanismos de monitorização das nomeações temporárias e uma maior estabilidade orçamental em áreas que precisam de investimentos de longo prazo, como o ambiente e a investigação científica.

Por fim, a investigação mostra que, ao longo dos anos, os governos foram aprendendo a ajustar o uso destas ferramentas (reorganizações, orçamentos e nomeações) para alcançarem os seus objetivos. O estudo alerta, contudo, para os seus riscos a longo prazo e para os potenciais danos em termos da qualidade dos serviços públicos e da desmotivação de profissionais qualificados do sector público.

# Siglas e acrónimos

**ASAE** Autoridade de Segurança Alimentar e Económica

**CEE** Comunidade Económica Europeia

**IGAI** Inspeção-Geral da Administração Interna

**IGAMAOT** Inspeção-Geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território

**IGAS** Inspeção-Geral das Atividades em Saúde

**PRACE** Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado

**PREMAC** Programa de Reestruturação da Administração Pública e Modernização do Estado

**UEM** União Económica e Monetária



# Glossário

**Administração Direta do Estado** — Serviços centrais e periféricos que estão sujeitos ao poder de direção do Governo, como direções-gerais e inspeções-gerais. Exemplos no âmbito das direções-gerais incluem a Direção-Geral do Consumidor (DGC), responsável pela definição e execução da política de defesa do consumidor, e a Direção-Geral do Orçamento (DGO), que desempenha um papel fundamental na gestão e controlo da execução orçamental do Estado. Exemplos de inspeções-gerais incluem a Inspeção-Geral das Atividades Culturais (IGAC), que supervisiona e fiscaliza o cumprimento das normas no sector cultural e dos direitos de autor e conexos, e a Inspeção-Geral dos Serviços de Justiça (IGSJ), que assegura a auditoria, fiscalização e controlo da atividade de todos os serviços e organismos do Ministério da Justiça.

**Administração Indireta do Estado** — Entidades públicas com personalidade jurídica própria e autonomia administrativa e financeira, como os institutos públicos, que estão sujeitas à tutela e superintendência do Governo. Exemplos de institutos públicos incluem o Instituto da Mobilidade e dos Transportes (IMT), entidade responsável pela regulação, fiscalização e planeamento do sector dos transportes terrestres e infraestruturas rodoviárias, e o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS), que assegura a gestão financeira unificada dos recursos económicos do sistema de segurança social, realizando a gestão do orçamento, a cobrança de contribuições e o pagamento de prestações sociais.

**Administração Pública** — Conjunto de instituições e entidades do Estado responsáveis pela implementação de políticas públicas, pela

prestação de serviços à sociedade e pela gestão dos recursos públicos de forma eficiente e alinhada com os objetivos estratégicos do governo.

**Alocações Orçamentais** — Distribuições financeiras realizadas pelo governo, com base no Orçamento do Estado, para financiar atividades, programas e projetos de entidades públicas, refletindo as prioridades políticas e económicas de um determinado período.

**Alternância Partidária** — Mudança no partido ou coligação que assume o poder após um ciclo eleitoral, acompanhada por alterações significativas nas orientações políticas e na composição partidária das lideranças governamentais.

**Crise Económica** — Período caracterizado por uma recessão económica, em que a produção de bens e serviços de um país diminui de forma significativa, resultando em impactos negativos como a redução do rendimento das pessoas, o aumento do desemprego e dificuldades na manutenção das atividades económicas regulares.

**Delegação** — O processo de 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. A delegação é especialmente pertinente no contexto das democracias representativas parlamentares, onde a escolha coletiva é organizada numa cadeia de delegação claramente definida.

**Direção-Geral** — Órgão executivo de alto nível na Administração Pública portuguesa, integrado na estrutura orgânica de um Ministério e subordinado hierarquicamente ao respetivo Ministro. Responsável pela implementação de políticas sectoriais, gestão estratégica e coordenação técnica e administrativa na sua área de atuação. Liderada por um Diretor-Geral, que executa as orientações governamentais, assegura o

cumprimento da missão institucional e presta contas diretamente ao Ministro da tutela. Exemplos: Direção-Geral da Saúde (DGS), Direção-Geral da Educação (DGE) e Direção-Geral do Território (DGT).

**Estabilidade das Políticas Públicas** — Condição em que as políticas permanecem consistentes ao longo do tempo, criando um ambiente previsível para cidadãos e organizações, com menor risco de interrupções e maior possibilidade de acumular conhecimento sobre os efeitos das decisões políticas.

**Ferramentas Institucionais** — Instrumentos utilizados pelos governos para orientar e controlar a implementação das políticas públicas, incluindo a gestão orçamental, as nomeações para cargos dirigentes e as reorganizações administrativas.

**Fricção institucional** — Resistência à mudança criada pela existência de múltiplos atores com poder de veto no processo de tomada de decisão.

**Governos de Coligação** — Formações governamentais compostas por mais de um partido político, geralmente estabelecidas para alcançar uma maioria parlamentar, sendo caracterizadas, usualmente, pela necessidade de negociação constante entre os seus membros para a definição de prioridades políticas.

**Inspeção-Geral** — Organismo da Administração Pública portuguesa com funções de fiscalização, auditoria e controlo, integrado num Ministério específico. Responsável por assegurar a legalidade, regularidade e qualidade do desempenho dos serviços públicos na sua área de competência. Atua com autonomia técnica e independência funcional, realizando investigações, auditorias e ações inspetivas, reportando diretamente ao Ministro da tutela. Desempenha um papel crucial na prevenção e deteção de irregularidades e na promoção de boas

práticas administrativas. Exemplos: Inspeção-Geral das Atividades em Saúde (IGAS), Inspeção-Geral da Educação e Ciência (IGEC) e Inspeção-Geral de Finanças (IGF).

**Instituto Público** — Pessoa coletiva de direito público, dotada de autonomia administrativa e financeira, pertencente à administração indireta do Estado português. Criado para desempenhar funções técnicas especializadas, científicas ou de prestação de serviços em áreas específicas, sob tutela ou superintendência ministerial. Dispõe de património próprio e órgãos de gestão próprios, geralmente um Conselho Diretivo. Opera segundo o regime jurídico dos institutos públicos (Lei n.º 3/2004), conjugando a prossecução do interesse público com maior flexibilidade operacional relativamente aos serviços da administração direta do Estado. Exemplos: Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP), Instituto Nacional de Estatística (INE) e Instituto Português do Mar e da Atmosfera (IPMA).

**Mudança Maximalista** — Tipo de alteração nas políticas públicas caracterizada pela transformação simultânea de múltiplas ferramentas institucionais, como pontuações orçamentais (ver definição abaixo), estrutura organizacional e lideranças, resultando em mudanças profundas e significativas.

**Mudança Minimalista** — Alteração numa única ferramenta institucional, como a substituição de um dirigente ou uma variação orçamental, muitas vezes percebida como cosmética ou de alcance limitado.

**Mudança Moderada** — Processo de alteração nas políticas públicas que envolve ajustes em, pelo menos, duas ferramentas institucionais, representando uma mudança mais substancial em comparação com intervenções pontuais, mas sem alcançar uma transformação maximalista.

**Nomeações para Cargos Dirigentes** — Processo de seleção e designação de indivíduos para cargos de direção superior nas entidades da administração pública direta e indireta.

**Orçamento Público** — Documento oficial que detalha as receitas e despesas previstas para o governo num determinado ano, servindo como instrumento central para a gestão das prioridades políticas e económicas do Estado.

**Organizações Públicas** — Entidades criadas pelo Estado para desempenhar funções específicas, como a prestação de serviços, o desenvolvimento de políticas públicas ou a regulação de sectores estratégicos, podendo incluir direções-gerais, institutos públicos e inspeções-gerais.

**Pontuação orçamental** — Variação abrupta e significativa no orçamento de uma organização pública.

**PRACE (Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado)** — Iniciativa implementada pelo governo português (2005-2007) com o objetivo de reorganizar a administração pública, promovendo a simplificação das estruturas organizacionais, a redução de custos operacionais e a melhoria da eficiência. Este programa resultou em fusões, extinções e redefinições de competências entre diferentes entidades estatais, com foco em modernizar o funcionamento do Estado.

**PREMAC (Programa de Reestruturação da Administração Pública e Modernização do Estado)** — Programa implementado na sequência do Programa de Assistência Económica e Financeira (2011-2014), estabelecido pelo Memorando de Entendimento entre Portugal, a Comissão Europeia, o Fundo Monetário Internacional e o Banco Central Europeu. O PREMAC visava reduzir os custos do Estado,

eliminando estruturas redundantes e promovendo modelos mais eficientes de funcionamento da Administração Central, com metas como uma redução de, pelo menos, 15% no número de estruturas orgânicas e cargos dirigentes.

**Regime de substituição** — Forma temporária de provimento de cargo dirigente, utilizada em situações de urgência ou de lugar vago.

**Relação Principal-Agente** — A relação principal-agente descreve a dinâmica em que o poder político (o principal) delega autoridade aos dirigentes da administração pública (os agentes) para implementarem políticas públicas. Em democracia, os ministros desempenham o papel de principais, delegando poder aos dirigentes — diretores-gerais, inspetores-gerais ou presidentes de institutos públicos — para executarem programas e políticas governamentais. A delegação de poder não implica apenas confiança, mas também a necessidade de responsabilização (*accountability*). Isto significa que os dirigentes devem justificar as suas ações e decisões perante os ministros e podem ser substituídos caso não cumpram adequadamente as suas funções. A relação principal-agente pode ser negativamente afetada pelo risco moral e pela seleção adversa.

**Reorganizações Administrativas** — Mudanças estruturais nas organizações públicas que podem incluir processos de criação, extinção, fusão ou divisão de entidades, geralmente motivadas por mudanças nas prioridades políticas ou por necessidades de adaptação a contextos externos.

**Resistência Institucional** — Capacidade das organizações públicas de manterem as suas estruturas, processos e objetivos operacionais relativamente inalterados, mesmo em contextos de pressão externa ou mudanças significativas na orientação política do governo.

**Risco Moral** — O risco moral refere-se aos problemas que decorrem de assimetrias de informação sobre a atividade e o desempenho dos agentes após a formalização de um acordo entre um principal (quem delega) e um agente (quem executa). Este problema ocorre porque os principais enfrentam dificuldades em monitorizar, de forma perfeita, as ações dos agentes.

**Seleção Adversa** — Seleção adversa refere-se aos problemas que surgem antes da formalização de um acordo entre um principal (quem delega) e um agente (quem executa). Este problema decorre de assimetrias de informação prévias, como diferenças nas preferências, crenças ou níveis de conhecimento entre as partes. No caso de modelos de delegação em contextos democráticos, a seleção adversa pode manifestar-se, por exemplo, na dificuldade de os políticos eleitos identificarem os dirigentes mais alinhados ou competentes para implementar as suas políticas, comprometendo o processo de delegação.

**Teoria do Equilíbrio Pontuado** — Abordagem teórica que propõe que as políticas públicas passam por longos períodos de estabilidade ou mudanças incrementais, interrompidos, ocasionalmente, por alterações abruptas e significativas em resposta a eventos críticos ou mudanças no cenário político.

**Troika** — Equipa constituída por responsáveis da Comissão Europeia, do Banco Central Europeu (BCE) e do Fundo Monetário Internacional (FMI) que, entre 2010 e 2014, supervisionou programas de assistência financeira a países da zona Euro em crise, como Grécia, Portugal e Irlanda. O programa de resgate português, que envolveu um empréstimo de aproximadamente 78 bilhões de euros, foi formalmente assinado em maio de 2011 e durou três anos. Durante este período, a Troika supervisionou a implementação de políticas de austeridade e reformas estruturais como condições para o financiamento.



## Para saber mais

**Huber, J. D. e Shipan, C. R.**, *Deliberate Discretion?: The Institutional Foundations of Bureaucratic Autonomy*, Cambridge University Press, 2002.

**Jones, B. D. e Baumgartner, F. R.**, *The Politics of Attention: How Government Prioritizes Problems*, University of Chicago Press, 2005.

**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.

**Silva, P.**, «Political advisers in Portugal: Partisanship and loyalty in policy support», *International Journal of Public Administration*, Vol. 40, n.º 2, 2017, pp. 153-164.

**Silva, P.**, *A Arte de Governar: Partidos, Governo e Administração Pública*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais, 2018.

**Silva, P.**, *Jobs for the Boys? As Nomeações para o Topo da Administração Pública*, Lisboa, Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2020.

**Strøm, K.**, «Delegation and accountability in parliamentary democracies», *European Journal of Political Research*, Vol. 37, n.º 3, 2000, pp. 261-289.

**Tavares, A.**, *Administração Pública Portuguesa*, Lisboa, Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2019.

**Tavares, A.**, «Burocracia e administração pública» em *O essencial da política portuguesa*, J. M. Fernandes, P. Magalhães, A. C. Pinto (eds.), Lisboa, Tinta da China, 2023, pp. 260-276.

**Wood, B. D. e Waterman, R. W.**, *Bureaucratic Dynamics: The Role of Bureaucracy in a Democracy*, Westview Press, 1994.



## **Autores**

**António F. Tavares** é doutorado em Administração Pública pela Florida State University (EUA). É professor associado com agregação, Diretor do Departamento de Ciência Política na Escola de Economia e Gestão da Universidade do Minho e membro do Centro de Investigação em Ciência Política. Desde julho de 2015, é também *Adjunct Associate Professor* na Unidade Operacional de Governação Eletrónica da Universidade das Nações Unidas (UNU-EGOV).

**Patrícia Silva** é doutorada em Ciência Política. É investigadora da Unidade de Investigação em Governança, Competitividade e Políticas Públicas (GOVCOPP), professora auxiliar e Diretora do Mestrado em Ciência Política na Universidade de Aveiro. Os seus principais interesses de investigação incidem sobre modelos de delegação e politização da elite da administração pública.

**Pedro J. Camões** é doutorado em Ciência Política pela Universidade da Carolina do Sul (EUA). É professor auxiliar e membro integrado da Unidade de Investigação em Governança, Competitividade e Políticas Públicas (GOVCOPP). É Diretor do Programa Doutoral em Ciência Política. A sua investigação incide sobre descentralização, Governo Local e Políticas Públicas.



## Resumos da Fundação

- 1. Igualdade de género ao longo da vida**  
Coordenação: Anália Torres
- 2. Encerramento de multinacionais**  
Coordenação: Pedro de Faria
- 3. Dinâmica empresarial e desigualdade**  
Coordenação: Rui Baptista
- 4. Diversificação e crescimento da economia portuguesa**  
Coordenação: Leonor Sopas
- 5. Qualidade da governação local em Portugal**  
Coordenação: António Tavares e Luís de Sousa
- 6. Identidades religiosas na Área Metropolitana de Lisboa**  
Coordenação: Alfredo Teixeira
- 7. As mulheres em Portugal, hoje**  
Coordenação: Laura Sagnier e Alex Morell
- 8. Sustentabilidade do sistema de pensões português**  
Coordenação: Amílcar Moreira
- 9. Cultura política e democracia**  
Coordenação: Tiago Fernandes
- 10. Dívida indexada ao PIB na economia portuguesa**  
Coordenação: Gonçalo Pina
- 11. As empresas portuguesas no comércio internacional**  
Coordenação: João Amador
- 12. Faces da pobreza em Portugal**  
Coordenação: Fernando Diogo
- 13. Crise e Crédito, Lições da Recessão de 2008-2013**  
Coordenação: Carlos Carreira
- 14. Sistemas de Transportes em Portugal:  
Análise de Eficiência e Impacto Regional**  
Coordenação: Carlos Oliveira Cruz
- 15. O mercado imobiliário em Portugal**  
Coordenação: Paulo M. M. Rodrigues

- 16. Impactos da Pandemia de covid-19 em Portugal**  
Coordenação: Carlos Jalali
- 17. Apoio a Empresas em Tempos de Crise e Recuperação**  
Coordenação: Clara Raposo
- 18. Os Grupos de Interesse em Portugal**  
Coordenação: Marco Lisi
- 19. Financiamento do Empreendedorismo em Portugal**  
Coordenação: Miguel Ferreira
- 20. O Estado Regulador em Portugal**  
Coordenação: Ana Lourenço
- 21. Ética e Integridade na Política**  
Coordenação: Luís de Sousa e Susana Coroadó
- 22. Como Comemos o Que Comemos**  
Coordenação: Ana Isabel de Almeida Costa
- 23. Compreender o Idadismo no Local de Trabalho**  
Coordenação: David Patient
- 24. Continuidade e Mudança nas Políticas Públicas em Portugal (1976-2020)**  
António F. Tavares, Patrícia Silva e Pedro Camões



**Como mudam  
as políticas públicas  
em Portugal?**

**Que fatores explicam  
a mudança das políticas  
públicas?**

**Como é que os  
orçamentos, nomeações  
e reorganizações  
sinalizam mudanças  
nas políticas?**

