



**Ana Cristina Diogo
Marques Vicente**

**A avaliação dos processos de reforma
administrativa em Portugal**



**Ana Cristina Diogo
Marques Vicente**

**A avaliação dos processos de reforma
administrativa em Portugal**

Dissertação apresentada à Universidade de Aveiro para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Administração e Gestão Pública, realizada sob a orientação científica do Professor Doutor Varqa Carlos Jalali, Professor Auxiliar do Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território da Universidade de Aveiro.

Abrash.

o júri

presidente

Professor Doutor Paulo António dos Santos Silva
Professor Auxiliar da Universidade de Aveiro

Professora Doutora Maria Cristina do Nascimento de Sousa Gomes
Professora Auxiliar da Universidade de Aveiro

Professor Doutor Varqa Carlos Jalali
Professor Auxiliar da Universidade de Aveiro

agradecimentos

Agradeço ao meu orientador, Professor Doutor Carlos Jalali, por me ter incentivado a fazer melhor.

A conclusão deste trabalho só foi possível graças ao estímulo e à coragem que a Dra. Catarina Rodrigues e o Doutor Emílio Rui Vilar me transmitiram ao longo de todo o processo.

Reitero o meu mais sincero agradecimento ao painel de entrevistados.

Agradeço a gentileza e disponibilidade da Dra. Cristina Cortês (Serviços de Biblioteca, Informação Documental e Museologia – Universidade de Aveiro) e da Divisão de Arquivos da Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros.

À família e aos amigos.

palavras-chave

Avaliação de políticas públicas, reforma administrativa, PRACE e PREMAC.

resumo

São várias as razões que têm desencadeado a reforma do sector público: a necessidade de contribuir para o aumento da competitividade da economia, a existência de constrangimentos financeiros e a adequação da acção pública às exigências e expectativas dos cidadãos.

A avaliação de políticas públicas produz e sistematiza informação sobre o desempenho dessas políticas aferindo a forma como estas responderam aos problemas que as originaram.

Neste trabalho analisamos o papel da avaliação nas políticas de reforma da administração pública. O nosso objectivo era verificar em que medida as preocupações avaliativas estiveram presentes nas políticas PRACE e PREMAC. Para tal, desenvolvemos um estudo de caso múltiplo utilizando como técnicas a pesquisa documental e a entrevista.

Em termos gerais, os resultados obtidos com a nossa pesquisa empírica demonstram que a avaliação ainda é uma fase negligenciada do processo de produção de políticas públicas. Contudo, foi possível detectar indícios de práticas avaliativas nalguma fase ou etapa dos processos de reforma, o que pode ser percebido como um sinal de esperança.

keywords

Public policy evaluation, public-sector reform, PRACE and PREMAC

abstract

Several reasons can be appointed for public-sector reform: the urge to strengthen the economy's competitiveness, the financial constraints and the citizen's demands and expectations.

Public policy evaluation allows the assessment of the policies, determining if they responded to the problems as it was intended.

In this work we examine the role of evaluation in the public-sector reform. Our goal was to verify in which extent evaluative concerns were addressed in the policies PRACE and PREMAC. Therefore, we developed a multiple case study using techniques such as document research and interviews.

Overall, the findings obtained with our empirical research demonstrate that evaluation is still a neglected phase of the public policy process. However, it was possible to detect some evaluation practices within some phases of the reform processes, which can be perceived as a sign of hope.

Índice

CAPÍTULO 1 – INTRODUÇÃO	1
1.1 - Formulação do problema e sua relevância	1
1.2 - O processo de investigação	3
1.3 - A estrutura do trabalho	5
CAPÍTULO 2 – POLÍTICAS PÚBLICAS, AVALIAÇÃO E REFORMA ADMINISTRATIVA	7
Secção 1 – As políticas públicas	8
1.1 – O conceito de políticas públicas	8
1.1.1 - Lógica da acção	9
1.1.2 - Actores	11
1.1.3 - Modo	13
1.2 – Análise de políticas públicas	14
1.2.1 - O modelo de estádios	15
1.2.3 - A tipologia de políticas	17
Secção 2 – A avaliação de políticas públicas	21
2.1 – O desenvolvimento da avaliação da acção pública	21
2.2 – O conceito de avaliação	23
2.3 – As funções da avaliação	25
2.4 – A utilização dos resultados da avaliação	28
2.5 – Os modos e formas de expressão avaliativa	30
2.5.1 - Dimensão temporal	30
2.5.2 - A natureza dos agentes	32
2.5.3 - A tipologia de avaliações	33
2.6 – Os limites intrínsecos à figura avaliativa	33
Secção 3 – A reforma administrativa	35
CAPÍTULO 3 – A METODOLOGIA DE INVESTIGAÇÃO	38
3.1 - O processo de investigação	38
3.2 - O método do estudo de caso	39
3.3 - Técnicas	43
3.3.1 - Pesquisa documental	43
3.3.2 - Entrevistas	46
CAPÍTULO 4 – A INVESTIGAÇÃO EMPÍRICA	52
4.1 – Breve descrição das reformas	52
4.1.1 – O Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado -PRACE	52
4.1.2 – O Plano de Redução e Melhoria da Administração Central do Estado -PREMAC	57
4.2 - Análise dos documentos e das entrevistas	61
4.2.1 – Aplicação da grelha de análise aos documentos	61
4.2.2 - Aplicação da grelha de análise às entrevistas	69
CAPÍTULO 5 – CONSIDERAÇÕES FINAIS	78
BIBLIOGRAFIA	81
ANEXOS	89

Índice de Figuras

Figura 1 - Ciclo de formação da política pública.....	16
Figura 2 - Tipologia de Lowi	18
Figura 3 - Tipo de projecto de caso múltiplo holístico.....	41

Índice de Tabelas

Tabela 1 - Grelha de análise	46
Tabela 2 - Caracterização dos entrevistados	48
Tabela 3 - Cronograma PRACE.....	56
Tabela 4 - Cronograma PREMAC	59
Tabela 5 - Grelha de análise documental 1	62
Tabela 6 - Grelha de análise documental 2	63
Tabela 7 - Quadro comparativo dos objectivos gerais das reformas	67
Tabela 8 - Grelha de análise das entrevistas 1.....	69
Tabela 9 - Grelha de análise das entrevistas 2.....	70

Índice de Anexos

Anexo 1 – Exemplo das questões elencadas nos guiões de entrevista	89
Anexo 2 – Composição da equipa ministerial envolvida no PRACE.....	90
Anexo 3 - Composição da Comissão Técnica do PRACE.....	90
Anexo 4 - Exemplo de modelo organizativo proposto no PRACE	91
Anexo 5 - Composição da equipa ministerial envolvida no PREMAC	91
Anexo 6 - Grelha de análise documental com inferências	92
Anexo 7 - Grelha de análise das entrevistas com inferências.....	93

CAPÍTULO 1 – INTRODUÇÃO

1.1 - Formulação do problema e sua relevância

Segundo a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) (2011) “já há muito se reconheceu que a avaliação do desempenho dos Governos é necessária para melhorar a eficácia e eficiência do sector público”. Em Portugal, de acordo com o projecto “Barómetro da qualidade da democracia”, a falta de eficácia da governação é apontada pelos cidadãos como um dos maiores defeitos da nossa democracia¹ (Pinto, Magalhães, De Sousa, & Gorbunova, 2011, p. 5).

O actual contexto de crise económico-financeira e a diminuição da confiança nos Governos apela ao reforço da coerência entre os objectivos das políticas públicas e os seus resultados (OCDE, 2013a). A avaliação de políticas públicas enquanto ferramenta de aferição do desempenho de programas e medidas pode desempenhar um papel nesta equação (Wollmann, 2003, p. 4). A avaliação ao determinar os resultados obtidos na sequência de uma intervenção pode, com base nesse conhecimento, ajudar a melhorar as políticas ou programas (Thoenig, 2000; Weiss, 1972).

O sector público português tem sido alvo de múltiplas iniciativas de reforma, das quais a modernização administrativa² constitui o sucesso mais evidente (Figueiredo, 2010; Marques, 2009). A ideia de uma administração pública forte é determinante para o sucesso de todas as outras políticas (OCDE, 2013b, p. 53), como refere Mozzicafreddo (2001, p. 10) “*a reforma da administração tem a ver com o exercício da governação e os programas de reforma afectam a eficácia das políticas sectoriais*”.

¹ O estudo aferiu o grau de satisfação com a democracia através da medição das avaliações subjectivas dos portugueses em nove dimensões: direitos e liberdades civis; Estado de direito; participação; representação; responsabilização horizontal; responsabilização vertical; responsividade (responsiveness); igualdade e autonomia do poder político/governação.

² Amiúde os termos modernização e reforma administrativa são utilizados de forma indiferenciada, todavia, a modernização administrativa surge como “*um sucedâneo recente da reforma administrativa*” (Caupers, 2002, pág. 151) e será empregue, neste trabalho, unicamente no contexto das medidas de implementação do Governo Electrónico (por exemplo, o Programa Simplex).

No entanto, persiste um sentimento de “*reforma falhada*”, que radica no facto de “*as reformas empreendidas não permitir[em] alterar decisivamente os níveis globais de eficiência e eficácia no funcionamento da administração pública portuguesa*”(Costa, 2013, p. 14)

A ideia de que a Administração Pública portuguesa é burocrática³ leva a que frequentemente seja apelidada de “*Estado Gordo*” (Caupers, 2011), em jeito de recuperação da caricatura bordaliana. Nesta visão, a Administração Pública (AP) é percebida enquanto fenómeno pesado, hierarquizado e propenso a dificultar o normal curso da vida de cidadãos e empresas. Partindo deste diagnóstico, o sistema político-administrativo tem originado respostas, sob a forma de políticas públicas, para alterar esta realidade social. A crescente intolerância com as disfuncionalidades do sector público levou a que a Administração Pública, em regra a executora das políticas, se tornasse no seu próprio objecto (Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varone, 2008, p. 35).

As sucessivas intervenções no sector público parecem obedecer a um “*impulso contínuo para reformar*” que Peters (2001, p. 44) identificou como “*padrão de mudança contínua*”. Em Portugal, de acordo com Martins (2013, p. 129), “*a Administração Pública está em reforma (...) ou pelo menos em narrativa de reforma desde os anos 70!*”. Esta constatação e o desencanto com os resultados alcançados favorecem o questionamento sobre a avaliação que é feita às reformas do sector público.

Apesar das vantagens proporcionadas pela implementação da figura da avaliação, em Portugal, a avaliação de políticas públicas, não raras vezes, é uma etapa negligenciada (M. d. L. Rodrigues & Silva, 2012). Segundo Silva (2013, p. 167) há um descuido com alguns princípios básicos das políticas públicas, nomeadamente “*a avaliação do impacto, procurando saber o que correu bem e deve ser potenciado, e o que correu mal, e deve ser repensado*”.

³ Em oposição ao sentido weberiano do termo: “*as organizações burocráticas eram, para Weber, tecnicamente superiores às outras formas de organização. Precisão, velocidade, conhecimento, continuidade, unidade, subordinação estrita e redução dos custos materiais e humanos são atributos da administração burocrática.*” (Rocha, 2009, p. 19)

O nosso estudo parte, pois, deste conjunto de percepções iniciais sobre a ineficácia das políticas de reforma da administração pública e da ausência de uma cultura de avaliação das políticas públicas. Estas premissas justificam a pertinência do problema que nos propomos estudar, pelo que formulámos a seguinte pergunta de partida:

Sendo a avaliação uma etapa inerente ao ciclo de produção de políticas públicas como é que tem sido integrada no âmbito das políticas de reforma da estrutura administrativa portuguesa?

Neste sentido, esta dissertação tem como principal objectivo compreender o papel da avaliação no âmbito das políticas de reforma da administração pública portuguesa. Para o efeito seleccionámos dois processos de reorganização da Administração Central do Estado: o Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado – PRACE, iniciado em 2005; e o Plano de Redução e Melhoria da Administração Central do Estado – PREMAC, iniciado em 2011.

Com este trabalho esperamos contribuir para um maior entendimento sobre a figura da avaliação e evidenciar a sua importância enquanto instrumento de melhoria da qualidade das políticas públicas.

1.2 – O processo de investigação

Identificada a nossa problemática, aqui entendida como “*a abordagem ou a perspectiva teórica que decidimos adoptar para tratarmos o problema formulado pela pergunta de partida*” (Quivy & Campenhoudt, 2003, p. 89), importa recordar que esta dissertação se inscreve no campo da Gestão e Administração Pública. No entanto, não descurando o debate sobre a relação dicotómica entre a Administração Pública e a Ciência Política, também não iremos menosprezar a tangência entre estas duas áreas de saber (Moreira & Alves, 2010).

As nossas pesquisas iniciais revelaram que a temática da avaliação dos processos de reforma atinentes à reorganização das estruturas administrativas se encontra relativamente inexplorada. A esta circunstância não deve ser alheia a recente

autonomização e consolidação da Ciência da Administração Pública (Caupers, 2002; Madureira & Asensio, 2013; M. Â. V. Rodrigues, 2000), bem como a incipiente institucionalização da figura da avaliação de políticas públicas em Portugal (Capucha, Almeida, Pedroso, & Silva, 1996; Ferrão & Mourato, 2010).

Para a procura de resposta à nossa questão de partida traçámos o enquadramento teórico de referência tendo em consideração que os conceitos de “avaliação de políticas públicas” e de “reforma administrativa” seriam basilares. Assim, quanto ao conceito de “avaliação de políticas públicas” subscrevemos a definição de Weiss (1972, p. 4): *“the systematic assessment of the operation and/or the outcomes of a program policy, compared to a set of explicit or implicit standards, as a means of contributing to the improvement of the program or policy”*. E adoptámos a formulação de Pollitt & Bouckaert (2004b, p. 8) para o conceito de “reforma administrativa”: *“consists of deliberate changes to the structures and processes of public sector organizations with the objective of getting them (in some sense) to run better”*.

Após a construção do quadro teórico de referência passámos ao desenho da investigação empírica. Nesta fase ponderámos as opções relativas aos métodos de investigação disponíveis, tendo seleccionado o método do estudo de caso múltiplo para explicar em profundidade as questões da avaliação nos casos PRACE e PREMAC (Yin, 2010).

A necessidade de obtenção de informação detalhada determinou a escolha das técnicas de investigação: a pesquisa documental e a entrevista. A pesquisa documental restringiu-se aos documentos oficiais disponíveis nos sítios electrónicos; as entrevistas foram realizadas com interlocutores que detinham informação relevante sobre os processos de reforma e a sua avaliação.

Os dados recolhidos com estas duas técnicas foram submetidos a uma grelha de análise. Esta foi elaborada com base nas dimensões e categorias avaliativas identificadas no enquadramento teórico sobre a avaliação.

Os resultados sugerem que nos dois processos de reforma em estudo, PRACE e PREMAC, a avaliação formal ainda está pouco presente. Não obstante, detectámos que

no seio da condução das políticas há evidências da utilização de práticas e metodologias avaliativas, o que constitui um sinal de valorização e esperança quanto à consolidação da figura da avaliação.

1.3 - A estrutura do trabalho

A dissertação foi estruturada em torno de cinco capítulos. Na “introdução”, que corresponde ao primeiro capítulo, apresentamos o problema em análise e posicionamos a nossa investigação explicando de um modo geral e abrangente a sua relevância no contexto actual.

O segundo capítulo, denominado de “políticas públicas, avaliação e reforma administrativa”, é dedicado ao enquadramento teórico e encontra-se dividido em três secções, tantas quantos os conceitos que iremos explicar com base na revisão da literatura. Na secção número um, enquadrámos o conceito de “política pública”, discorrendo sobre a lógica de acção inerente à tomada de decisão, aos actores envolvidos no processo e à forma de manifestação das políticas públicas. A ligação com as secções seguintes é feita com recurso a dois modelos de análise distintos: o modelo de estádios, que atribui à avaliação um papel no ciclo de produção de políticas públicas; e a tipologia de políticas de Lowi, que considera que as políticas públicas dedicadas à reforma das estruturas administrativas representam um tipo específico: as políticas constituintes.

Na secção número dois, o cerne do nosso enquadramento teórico, desenvolvemos a temática da “avaliação” de políticas públicas, olhando o conceito, as funções desempenhadas pela avaliação, os vários usos que podem ser dados aos seus resultados, os modos e as formas de expressão avaliativa, bem como os seus limites. Para contextualizar os nossos casos, na secção número três incluímos um breve apontamento sobre a “reforma administrativa”.

No terceiro capítulo explanamos a “metodologia de investigação” que desenvolvemos para a nossa pesquisa empírica. Nesse sentido, apresentamos e justificamos as nossas escolhas quanto ao método, às técnicas e aos instrumentos de recolha de informação.

No quarto capítulo densificamos a forma como conduzimos a “investigação empírica”, descrevemos os nossos casos e apresentamos os resultados obtidos com a aplicação das grelhas de análise quer aos documentos, quer às entrevistas e as respectivas conclusões. Por fim, dedicamos o último capítulo às “considerações finais” sintetizando o trabalho realizado em cada um dos capítulos anteriores.

CAPÍTULO 2 – POLÍTICAS PÚBLICAS, AVALIAÇÃO E REFORMA ADMINISTRATIVA

Neste capítulo, apresentamos o quadro teórico de referência sobre o qual edificámos e desenvolvemos a nossa investigação empírica. A problemática da avaliação de políticas públicas constitui o cerne do nosso estudo, no entanto, para maior articulação com a investigação empírica, estruturámos esta parte do nosso trabalho em três secções temáticas distintas: 1) políticas públicas; 2) avaliação e 3) reforma administrativa.

Começamos, assim, por fazer uma retrospectiva sobre o conceito de políticas públicas. Como tal, na primeira secção do enquadramento teórico-conceptual definimos o âmbito do conceito através da decomposição dos seus elementos constitutivos (lógica da acção, actores e modos). De seguida, fazemos uma breve incursão por dois esquemas teóricos de compreensão da realidade do “*policy process*”: o modelo de estádios e a tipologia de políticas. Conforme se constatará mais adiante, esta panorâmica irá permitir a conexão das dimensões da avaliação de políticas e da reforma administrativa com o nosso estudo de caso múltiplo.

O núcleo duro do quadro teórico reside na segunda secção do capítulo, onde procedemos à contextualização da evolução histórica da avaliação enquanto técnica e campo específico de saber. Depois, elucidamos o conceito de avaliação explicitando as funções que um exercício desta natureza pode assumir; os potenciais usos que podem ser dados aos resultados obtidos; os modos e formas de expressão que a avaliação pode revestir e, por fim, os limites impostos pelo contexto em que a avaliação se desenrola.

Por último, introduzimos a temática da reforma administrativa, entendida enquanto mudança deliberada nas estruturas organizativas do sector público. Para além da delimitação do conceito apresentaremos alguns aspectos específicos do caso português.

Secção 1 – As políticas públicas

1.1 – O conceito de políticas públicas

As políticas públicas são, inegavelmente, “*um factor omnipresente nas sociedades modernas*” (Santos, 2013, p. 251). Dada a sua magnitude e repercussão na vida quotidiana, importa perceber o conceito, os actores e o modo como se manifestam.

Após a revisão da literatura, que oferece uma miríade de fórmulas explicativas do conceito de políticas públicas, detectámos a existência de duas tendências de definição. Por um lado, distinguimos exercícios de síntese minimalista, que visam reter numa frase ou expressão a complexidade das políticas públicas; por outro, encontramos noções de cariz holístico, que procuram abarcar os diversos elementos característicos do fenómeno (Howlett & Ramesh, 2003; Souza, 2006). Esta evidência vai ao encontro da posição de Bilhim (2008) que defende que neste processo político há duas tradições: uma generalista, que engloba toda a actividade do Governo; e outra, menos ampla, que se restringe às actividades de resolução de problemas.

Um bom exemplo do primeiro tipo de definições é a síntese de Dye (2011, p. 1), “*whatever governments choose to do or not to do*”. A procura de uma fórmula perfeita para definir o conceito pode degenerar num jogo de palavras (Birkland, 2005). De forma a evitar esse risco recorreremos a definições em linha com a aludida tendência aglutinadora, pois propiciam uma reflexão que se coaduna com a natureza do nosso estudo. Neste sentido, tomamos como ponto de partida a súmula de Subirats et al. (2008, p. 38 e seg.) sobre o conceito de políticas públicas:

“serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos – cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían – a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, com un grado de obligatoriedad variable, tendentes a modificar la conducta de grupos sociales que, se supone, originaron el problema colectivo a resolver (grupos-objectivo), en el interés de grupos

sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales)”.

Nesta noção identificamos três dimensões de análise: a lógica de acção, que remete para as questões atinentes à tomada de decisão; os actores, ao referir a natureza dos agentes envolvidos nestas matérias; e o modo, ou seja, a forma como as decisões são traduzidas em actos formais de carácter obrigatório.

1.1.1 - Lógica da acção

A súmula apresentada reforça a ideia de que a política pública consiste numa série de decisões ou de acções. Estas originam actos formais que revestem um determinado grau de obrigatoriedade. Por sua vez, é expectável que esses actos formais impositivos induzam à modificação de condutas, solucionando os problemas politicamente entendidos como colectivos. Tal significa que o sistema político-administrativo, quando confrontado com situações entendidas como inaceitáveis, reage dando resposta através da operacionalização de políticas específicas (Subirats et al., 2008, p. 35).

Para estes autores, são os problemas, percebidos como socialmente relevantes, que determinam a necessidade de intervenção, pelo que as soluções encontradas são posteriores à manifestação e identificação dos problemas. Mas nem sempre as políticas surgem após os problemas, podendo desempenhar um papel preventivo, tal como é referido por Torres (2000, p. 3): as políticas públicas são o *“conjunto de decisões que têm por finalidade a resolução de um problema social ou a manutenção de uma situação considerada desejada, por forma a prevenir o aparecimento de um problema”*.

A lógica de acção, ou de inacção, que é sugerida aponta para as questões relativas à análise da tomada de decisão no âmbito da formulação de políticas públicas. Existem vários modelos teóricos que se debruçam sobre o esquema de decisão: por exemplo, o racional; o incremental; o “contentor de lixo” (Asensio, 2013; Howlett & Ramesh,

2003; Pasquino, 2010; Rocha, 2010). Não sendo possível, por uma questão de espaço, apresentar os vários modelos limitamo-nos a descrever sucintamente o modelo racional e o modelo de “contentor de lixo” por serem os que se situam em extremos opostos.

As políticas públicas podem ser metaforicamente vistas como uma moeda de dupla face. No anverso estariam representados os problemas, genericamente entendidos como as exigências ou expectativas dos cidadãos; e no reverso, as soluções ou medidas preventivas que seriam propostas e executadas preferencialmente pelos poderes públicos. Esta imagem das políticas públicas sugere a existência de um nexo de causalidade entre a conversão dos problemas em respostas, o que nos remete para o modelo teórico de tomada de decisão racional. Neste arquétipo, os objectivos encontram-se claramente identificados e a escolha das políticas é feita de acordo com o grau de adequabilidade que estas revelem para a resolução do problema em causa (Carvalho, 2013; Etzioni, 1967; Rocha, 2010; Smith & Larimer, 2009).

O modelo racional tem subjacente uma dimensão “*economicista*” (Caupers, 2002, p. 165). O decisor, tal como o “*homem económico*”, escolhe a melhor alternativa com base na informação de que dispõe (Hill, 2009). A eficiência e o uso racional dos recursos estão presentes na medida em que as políticas públicas implicam necessariamente uma afectação de recursos para a realização de determinados objectivos (J. Amaral, 1998). Neste sentido, ao sector público cumpre assegurar a afectação eficiente de recursos através das seguintes possibilidades: a provisão de bens e serviços públicos a que o mercado não dá resposta; a correcção de determinados comportamentos, seja através de tributação ou da subsidiação; e a regulação de actividades económicas (Pereira, António, Arcanjo, & Santos, 2009, p. 11).

Ora, sendo os recursos disponíveis escassos, a execução das políticas deve precaver um equilíbrio entre os custos e os efeitos obtidos através da intervenção pública (eficiência) garantindo, simultaneamente, que os meios seleccionados para alcançar os fins previstos se revelam adequados (pertinência) (J. Amaral, 1998) .

Entre as críticas apontadas ao modelo racional contam-se a impossibilidade do decisor deter toda a informação necessária para a tomada de decisão, assim como a existência de situações de incerteza e de risco.

No extremo oposto, o modelo de “contentor de lixo” enfatiza a existência de ambiguidades no contexto de tomada de decisão (Carvalho, 2008; Rocha, 2010). Neste modelo há uma clara inversão da ordem dos factores, pois as respostas ou as soluções podem preceder a própria análise dos problemas (Carvalho, 2008; Pasquino, 2010; Rocha, 2010). Há um conjunto de respostas depositadas no contentor à espera que os problemas surjam, as soluções são-lhes então apresentadas de forma aleatória, numa lógica de improvisação rápida (Cohen, March, & Olsen, 1972).

A chamada de atenção feita por Dunn (1981) e Dye (2011) sobre a lógica de acção no âmbito das políticas públicas (que pode significar decidir não agir) pode ser enquadrada no âmbito do modelo de decisão de “contentor de lixo”. Para estes autores as inacções não são despidiendas, *“public policy is whatever governments choose to do or not to do”* (Dye, 2011, p. 1). Por isso, a análise do *“policy process”* deve ir para além da descrição e explicação das causas e consequências da actividade governativa, deve olhar também a intencionalidade subjacente à escolha entre agir ou não agir.

Conclui-se que as políticas públicas se encontram sempre numa encruzilhada entre estes modelos de tomada de decisão. As respostas para os problemas resultam da dialéctica entre a racionalidade científica e a racionalidade política que marca de forma indelével este universo.

1.1.2 - Actores

Para o estudo das políticas públicas importa conhecer quais os agentes envolvidos no processo de tomada de decisão. Embora exista um primado governativo, que se revela nos atributos de autoridade e de imposição das acções delineadas, numa análise mais fina é possível perspectivar o início de uma mudança de paradigma.

Tradicionalmente destaca-se a centralidade do papel do Governo neste domínio, como comprova a seguinte definição: as políticas são entendidas como uma *"long series of more or less related choices, including decisions not to act, made by governmental bodies and officials"* (Dunn, 1981, p. 61).

Conforme identificam Mény e Thoenig, citados por Pasquino (2010, p. 291), aos poderes públicos é reconhecida uma *"autoridade"* e *"legitimidade institucional"* que lhes permite intervir na esfera pública de forma muito distinta dos actores privados, tanto mais que os efeitos dessa intervenção se repercutem em elevado grau no contexto individual dos cidadãos.

Desta forma, o cunho público das políticas revela-se tanto na abrangência do número de pessoas e de interesses atingidos, quando por comparação com as decisões tomadas por privados, como na autoridade que subjaz a quem age em nome da sociedade, do colectivo (Birkland, 2005, p. 18).

Retomando a fórmula de Subirats et al. (2008, pág. 38), que elegemos como norteadora desta secção, vislumbramos a possibilidade das decisões poderem ser tomadas por outros agentes que não as entidades públicas (*"diferentes actores, públicos y a veces no públicos"*).

Embora o Governo, surja como o actor primordial na definição das políticas públicas há circunstâncias que têm colocado desafios a esta supremacia, tais como: a transferência do poder de decisão para um plano supranacional, tal como acontece na União Europeia, (Jalali, 2006); o carácter multidimensional e global de alguns problemas, como no caso do terrorismo internacional ou das alterações climáticas; e a evolução dos paradigmas de gestão para formas de governança mais inclusivas e participativas (M. Rodrigues, 2013).

A tónica colocada na qualidade pública dos entes que formulam e executam as políticas públicas indicia uma desvalorização da influência e do impacto de uma constelação de actores alternativos (Bilhim, 2008) como as associações e os sindicatos, o sector fundacional ou a comunidade académica e científica. No entanto, o debate sobre o esvaziamento do Estado (*"hollowing out the state"*) (Teles & Moreira,

2006) parece propiciar as condições necessárias para que também no âmbito das políticas públicas seja aberto espaço para a participação de outro tipo de intervenientes.

Apesar deste prenúncio de mudança de paradigma, é expectável que as políticas públicas dirigidas à reorganização das estruturas administrativas permaneçam um reduto de tomada de decisão governativa. Neste sentido, o nosso estudo está delimitado apenas à análise da acção governativa.

1.1.3 - Modo

Tal como se refere na súmula de Subirats et al. (2008), as decisões tomadas, isto é, as políticas públicas, dão origem a actos formais. Para Kickert (2008, p. 68), nas burocracias do Sul da Europa, mesmo com o recrudescimento da utilização de técnicas de gestão no contexto da Administração Pública, persiste o paradoxo da subserviência da gestão ao jurídico. Apesar do confronto entre o “*quadro económico*” e o “*quadro legal*”, “*as reformas da gestão [mesmo as políticas de reforma dos Governos] têm que ser formuladas em linguagem jurídica para se tornarem legislação*” (ibidem). Esta forma de actuação, segundo Peters (2008), explica-se, em parte, pela presença de uma matriz marcadamente legalista nas burocracias dos Estados do Sul da Europa, cujo código genético imbrica no modelo napoleónico.

Este modo de expressão da tomada de decisão pode ser perspectivado à luz dos diferentes modelos de Gestão Pública. Dadas as limitações de espaço inerentes a um estudo como o nosso, iremos referir somente o modelo de “*racionalidade managerial*” e o de “*racionalidade jurídica*” (Rocha, 2009, p. 37 e seg.).

O primeiro tipo de racionalidade, “*managerial*”, está presente na forma como as políticas são concebidas, isto é, enquanto instrumento de resolução de problemas, orientadas para a obtenção de resultados. Por sua vez, a racionalidade jurídica, que concede elevada relevância aos aspectos formais da tomada de decisão, espelha-se na

utilização da prescrição normativa enquanto fórmula privilegiada de tradução das políticas.

Este cunho formalista também é salientado na análise de Rocha (2010, p. 39) quando se pronuncia sobre os três elementos que reiteradamente figuram em definições de política pública, a saber:

- O Estado responde a pressões exteriores procurando resolver os problemas apresentados;
- As decisões revestem a forma de lei ou programa que a Administração deve implementar; e
- A legitimidade das políticas advém da lei, por isso, podem ser impostas coactivamente.

Nesta análise, o referido autor (ibidem) destaca a importância atribuída à forma que as decisões têm que revestir para serem implementadas, isto é, o seu aspecto normativo. É na consubstanciação em forma de lei ou de programa que as políticas ganham corpo e adquirem legitimidade e, por conseguinte, a força necessária para que possam ser postas em prática pela Administração, a quem cabe a operacionalização e a concretização das soluções gizadas ao nível político.

Este modo de actuação política é particularmente expressivo no caso da reconfiguração das estruturas administrativas, cuja mudança, mormente, é concretizada por decreto (Rocha, 2011). Este é um aspecto particularmente visível nos casos de estudo que iremos desenvolver. Como se irá constatar, a produção legislativa inerente à reorganização das estruturas traduziu-se num longo trabalho de produção e publicação de leis orgânicas, portarias e outros diplomas.

1.2 – Análise de políticas públicas

O contexto de análise de políticas públicas é complexo, as causas implicam uma correlação de variáveis dificilmente isoláveis e os efeitos dos fenómenos podem ser difusos (Howlett & Ramesh, 2003). A mera tentativa de definição do conceito de

“políticas públicas”, empreendida na secção anterior, revelou a dificuldade e a ambiguidade decorrente da polissemia⁴ desta expressão.

Com o intuito de facilitar e simplificar a percepção do processo de produção de políticas públicas e de tomada de decisão foram desenvolvidos alguns esquemas conceptuais (Hill, 2009, p. 19). Apesar de apresentarem debilidades, que frequentemente lhes granjeiam críticas várias, há dois modelos de compreensão do processo de políticas públicas que são incontornáveis: a heurística ou o modelo de estádios e a tipologia de políticas (Smith & Larimer, 2009, pp. 27-28).

1.2.1 - O modelo de estádios

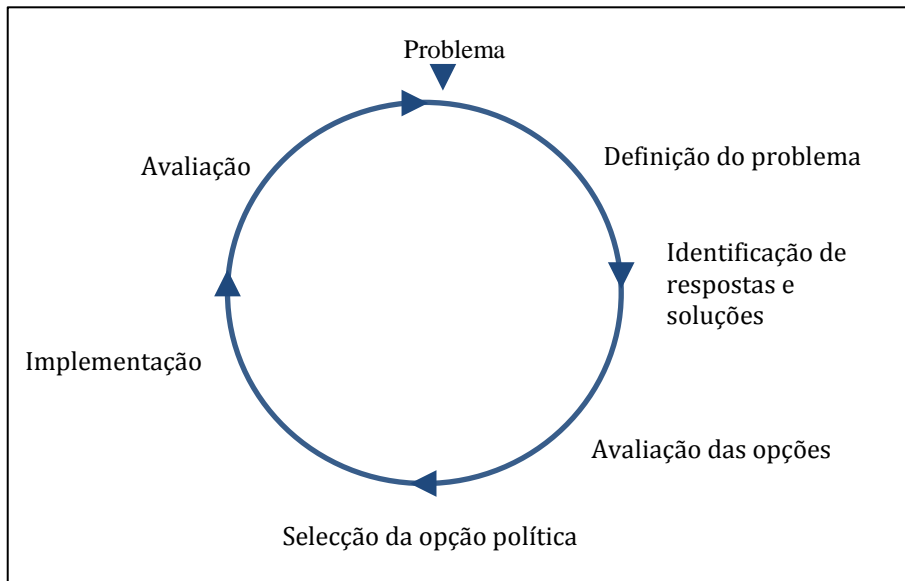
A primeira abordagem do modelo de estádios, enquanto forma de teorização de políticas públicas, foi concebida por Harold Lasswell, considerado por muitos como o pai da Ciência Política (Bilhim, 2008; Howlett & Ramesh, 2003, p. 11; Parsons, 2005, p. 18; Smith & Larimer, 2009).

Na sua proposta, o autor destaca a existência de um conjunto de sete fases que, em regra, são comuns a qualquer processo de decisão: 1) informação; 2) iniciativa; 3) prescrição; 4) invocação; 5) aplicação; 6) avaliação e 7) cessação (Howlett & Ramesh, 2003, p. 11 e segs; Pasquino, 2010, pp. 300-301). O trabalho de Lasswell foi pioneiro e influenciou uma série de outros estudiosos que a partir desta formulação desenvolveram derivações do esquema do “*policy cycle*” (Hill, 2009; Howlett & Ramesh, 2003; Parsons, 2005; Smith & Larimer, 2009).

O ciclo de formação de políticas públicas encontra-se ancorado no estudo do “*policy process*”, que para Parsons (2005, p. xvi) consiste na forma “*how problems are defined, agendas set, policy formulated, decisions made and policy evaluated and implemented*” (vide Figura 1).

⁴ Na literatura anglo-saxónica os conceitos “*policy*”, “*polity*” e “*politics*” expressam diferentes realidades.

Figura 1 - Ciclo de formação da política pública



Fonte: Parsons, 2005.

Esta é uma concepção orientada para a resolução de problemas, o ciclo inicia-se com a detecção de uma situação que carece de uma intervenção pública; com a definição do problema, este entra para a agenda política. As diferentes opções de resolução disponíveis são elencadas e a melhor é seleccionada e implementada através da execução da política. Por fim, o ciclo termina com a concretização da avaliação da adequação da resposta desenvolvida face aos problemas que visava resolver, voltando o ciclo a ser alimentado com essa informação de retorno, tal como a circularidade da figura sugere. Há, pois, uma clara articulação entre este modelo do ciclo de produção de políticas públicas e o modelo de tomada de decisão racional.

Neste esquema, as diversas fases sucedem-se de forma sequencial e ininterrupta (desde a concepção, à implementação e à avaliação). Há, portanto, um fluxo composto por uma série de etapas, gradativas como se se tratasse de uma cadeia de elos encadeados, de tal forma que o processo de produção de políticas pode ser visto como uma progressão linear dos eventos políticos (Smith & Larimer, 2009, p. 32).

As principais críticas apontadas ao modelo de estádios derivam deste entendimento do processo enquanto circuito contínuo, mas estático na medida em que ignora e não capta a existência de outras dinâmicas que constituem o processo (Hill, 2009;

Parsons, 2005, p. 79). No entanto, apesar das desvantagens apontadas, deve ser realçado o papel descritivo e pedagógico que esta simplificação introduziu no estudo de políticas públicas, tendo servido de ponto de partida para o desenvolvimento de inúmeros trabalhos posteriores (Parsons, 2005; Smith & Larimer, 2009).

1.2.3 - A tipologia de políticas

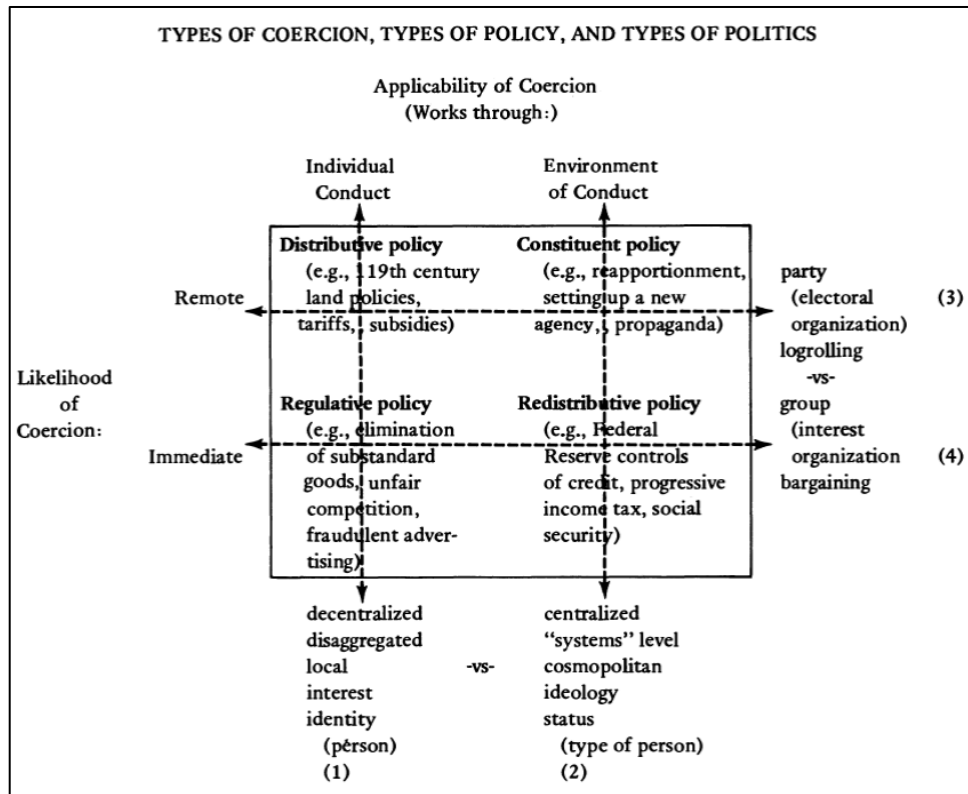
Uma outra abordagem ao estudo das políticas públicas consiste no estabelecimento de classificações ou tipologias. Nesta perspectiva a taxonomia resulta da categorização das políticas de acordo com a determinação do seu conteúdo (Howlett & Ramesh, 2003).

As primeiras sistematizações de políticas concentraram-se em torno de grandes assuntos ou domínios, como a saúde ou a educação. No entanto, esta forma de compilação revelava-se pouco profícua, pois não fornecia qualquer informação adicional sobre o processo político subjacente à sua definição (Birkland, 2005, p. 140).

Pelo contrário, a tipologia proposta por Lowi (1972) assenta na premissa de que são as políticas que determinam a política (*“policies determine politics”*), logo, desvia o foco de classificação da área temática para a natureza do problema e para a forma como o sistema político lida com ele.

O autor concebe uma matriz (*vide* Figura 2) em que relaciona os diferentes tipos de políticas (distributivas, reguladoras, constituintes e redistributivas) com o grau de intensidade coerciva (remota ou imediata) aplicada em cada uma delas (Smith & Larimer, 2009). Com base nesta visão do processo político seria possível compreender quais as políticas que em determinado contexto seriam adoptadas.

Figura 2 - Tipologia de Lowi



Fonte: Lowi, 1972.

Inicialmente o autor identificou somente três tipos de políticas: 1) as distributivas, que visam a distribuição de recursos, nomeadamente os provenientes das receitas fiscais; 2) as regulatórias, que disciplinam os comportamentos através do estabelecimento de normas; 3) as redistributivas, que alteram a distribuição dos recursos existente (Hill, 2009). Posteriormente, Lowi adicionou uma nova categoria à tipologia: 4) as políticas constituintes ou constitutivas. Estas são mais raras e prendem-se com a formulação de regras aplicadas ao funcionamento da própria estrutura de autoridade. De acordo com o próprio (2010, p. 99), foram necessários alguns anos para reconhecer este tipo de políticas como uma categoria autónoma, uma vez que as considerava políticas de segunda ordem por se dedicarem às regras sobre as regras. Nesta categoria Lowi (1972, p. 308, 2010, p. 100) incluiu as políticas que introduzem mudanças estruturais, como as reformas eleitorais e a criação ou reorganização de estruturas públicas.

Este tipo de política distingue-se das anteriores porque as “*constituent policies concentrate not on play within any given game but rather on changing the game*” (Heckathorn & Maser, 1990, p. 1116). E embora os seus efeitos sejam difusos, elas abrangem um largo espectro da sociedade (ibidem).

As principais críticas apontadas à tipologia de Lowi decorrem do facto de as quatro categorias não serem exaustivas e não abarcarem todos os tipos de políticas. Autores como Hill (2009) submeteram esta tipologia a um rápido exercício prático: a política educativa podia encaixar em mais do que uma categoria (distributiva e/ou redistributiva); por outro lado, as políticas de defesa não se inseriam em qualquer uma das categorias.

No entanto, e apesar destas limitações, este esquema conceptual contribuiu para uma maior reflexão e análise sobre o processo de formação de políticas públicas. As críticas tecidas à matriz de Lowi levou a que outros autores aprofundassem ou adaptassem este esquema. São exemplos desta influência a formulação de tipologias de políticas baseadas na repartição de custos e benefícios pelos respectivos *stakeholders* (Gustavsson, 1980; Hill, 2009; Parsons, 2005) ou a evolução e refinamento do conceito de “*constituent policy*” para a “*governance policy*” defendida nos estudos de Tolbert (2002; 2003).

Em suma, a complexidade inerente ao estudo de políticas públicas conduziu ao desenvolvimento de esquemas que auxiliassem a compreensão desta realidade. Esta selecção (o modelo de estádios e a tipologia de políticas) deriva não só do impacto que estes tiveram no desenvolvimento da Ciência Política, mas também pelas possíveis correlações com o nosso estudo de caso.

Esta dissertação tem como objectivo compreender o papel da avaliação de políticas públicas, especificamente no âmbito da política de reforma das estruturas organizativas da Administração Pública. Neste sentido, procurámos localizar a dimensão avaliativa no ciclo de produção de políticas públicas, motivo pelo qual nos reportámos ao modelo de estádios, salientando o papel da avaliação, fase integrante e

indispensável que se caracteriza “*pela estimativa do sucesso ou do insucesso das decisões*” (Pasquino, 2010, p. 301).

Por outro lado, é fulcral entender o tipo e o valor das políticas que se dedicam ao funcionamento das estruturas do sector público. À luz da matriz de Lowi, as políticas destinadas à reformulação e reorganização da Administração podem ser classificadas como políticas constituintes. Nesta categoria, os custos e os benefícios das políticas são elevados e atingem de uma forma dispersa toda a sociedade e, como refere Hill (2009, pp. 137-138), este tipo de políticas tende a ser gerido de forma bastante diferente daquelas cujo impacto público directo é mais visível.

Face ao exposto, procuramos saber qual o papel que a avaliação desempenha, ou pode desempenhar, no seio dos processos de reformas simultaneamente tão simbólicas e estruturantes como as que se dedicam à transformação da organização do sector público. Na próxima secção abordamos a temática da avaliação explicitando o conceito e atendendo às suas funções, usos, modos e formas.

Secção 2 – A avaliação de políticas públicas

2.1 – O desenvolvimento da avaliação da acção pública

Embora a análise de políticas públicas tenha uma longa tradição, a sistematização da avaliação da acção pública é mais recente e indissociável da crescente intervenção do Estado nas esferas económica e social (Bañón, Caballero, & Medero, 2003; Rocha, 2011, p. 15). Historicamente é possível localizar as raízes da avaliação no século XVII; no entanto, enquanto pesquisa sistemática, a avaliação nasce nos Estados Unidos no século XX (Rossi, Freeman, & Lipsey, 1999; Weiss, 1972).

Na literatura podemos identificar pelo menos três factores que contribuíram para a expansão e progressão da investigação em avaliação. O primeiro impulso advém da implementação consistente de programas de investimento no pós-II Grande Guerra, nos Estados Unidos da América. Com a afectação de avultados recursos para a revitalização da economia e do emprego cresceu a exigência de conhecimento sobre os resultados obtidos com tais intervenções (Rossi et al., 1999).

Um segundo factor, de cariz metodológico, resulta da aliança da avaliação aos métodos e técnicas das ciências sociais que contribuíram para que rapidamente a avaliação expandisse a sua presença a outras áreas temáticas para além da educação e da saúde (Rossi et al., 1999).

Um terceiro factor, associado à partilha e propagação de informação, ocorre com a criação de redes, de espaços e de comunidades onde as questões relacionadas com a pesquisa e a prática avaliativa eram debatidas. A crescente participação dos Estados em organizações internacionais e espaços supranacionais, a criação de grupos e associações de profissionais e o desenvolvimento tecnológico reflectiram-se, por exemplo, no florescimento de publicações sobre a temática da avaliação (Bañón et al., 2003; Weiss, 1972). A prática reiterada de condução de avaliações no âmbito da União Europeia e no seio de organizações internacionais, como as Nações Unidas ou a OCDE, tem contribuído para a proliferação de documentos orientadores e de boas

práticas, como o *Evaluating EU activities - a practical guide for the Commission services* (União Europeia. Comissão Europeia, 2004) ou o *Standards for evaluation in the UN system* (ONU. UNEG - United Nations Evaluation Group, 2005).

Em Portugal, segundo Correia de Campos (1998, p. 7), “a avaliação foi durante muito tempo a componente amputada do processo de tomada de decisões nas administrações públicas”. Para Marques (2009, p. 33), na tradição administrativa portuguesa não há um “hábito de convívio com uma cultura de avaliação” o que “pode conduzir a que se sucedam [reformas] umas às outras, cometendo os mesmos erros, por não terem sido identificados os anteriores. Faz ainda com que raramente se saiba se os resultados alcançados foram os inicialmente pretendidos.”

Este contexto, de “fraca institucionalização da função de avaliação na Administração Pública” (Torres, 2010) pode ser explicado pela subsistência de perspectivas mais focadas na fiscalização e inspeção (Ferrão, 1996, p. 30). Estas têm uma função de controlo associada à verificação da legalidade e regularidade da utilização dos recursos que se coaduna com o paradigma de gestão jurídico-burocrático predominante em Portugal. De igual forma, tende a haver alguma identificação entre a avaliação e a figura da monitorização que consiste num processo contínuo de verificação do cumprimento dos objectivos, permitindo a introdução de correcções no caso de serem identificados desvios (Comissão Europeia, 2004).

Outra das causas apontadas para esta incapacidade afirmativa da avaliação radica no facto das metodologias avaliativas terem sido introduzidas nas práticas do sector público português somente na última década do século XX, como uma consequência da adesão do nosso país à Comunidade Económica Europeia, em 1986 (Capucha et al., 1996; Ferrão & Mourato, 2010).

Assim se compreende que entre nós a consolidação da avaliação com carácter permanente tenha sido potenciada, sobretudo, por dois factores de natureza exógena: 1) o acesso a programas co-financiados por fundos europeus, que impunha como requisito obrigatório a implementação de exercícios de avaliação; e 2) a crescente europeização de muitas das políticas sectoriais (como a agricultura, o ambiente), que

teve como efeito o alargamento do espectro dos domínios típicos de intervenção da avaliação (Ferrão & Mourato, 2010).

O estudo de Torres (2000), que possibilitou um maior conhecimento sobre o panorama temático das avaliações portuguesas existentes nos centros de documentação públicos, revelou a relativa escassez deste tipo de estudos e a concentração nos temas de índole educativa e ambiental.

Esta conclusão pode ser associada ao facto de em Portugal, por norma, não existir o hábito de documentar os processos de tomada de decisão nem de divulgar as avaliações realizadas às iniciativas políticas (Silva, 2013, p. 160). Assim, a realidade portuguesa contrasta desfavoravelmente com o que se verifica no panorama internacional, onde a produção efervescente de avaliações, temáticas ou sectoriais, desenvolvidas por diversas organizações é apoiada pela existência de revistas e jornais de especialidade que desempenham um papel fulcral na difusão dos resultados e das recomendações.

2.2 – O conceito de avaliação

Após a contextualização do desenvolvimento histórico da figura da avaliação e da antecipação do cenário no quadro do nosso país, importa elucidar o modo como o conceito de avaliação vai ser utilizado ao longo deste estudo.

A palavra avaliação é de tal forma elástica que permite incluir toda uma série de apreciações (Weiss, 1972). Este facto não é inusitado, uma vez que avaliar constitui uma prática quotidiana e intrínseca ao ser humano, sendo algo que todos fazemos de “*modo intuitivo*” (Capucha et al., 1996, p. 10).

Contudo, a avaliação que interessa ao nosso estudo é aquela que, apoiada em procedimentos de análise, produz e sistematiza informação sobre o desempenho das políticas, e clarifica de que forma é que estas responderam à satisfação das necessidades e à resolução de problemas que as originaram (Bañón et al., 2003; Dunn, 1981, p. 339).

Dado o impulso da União Europeia na fixação de uma perspectiva contemporânea de avaliação, é interessante verificar a definição operacional da Comissão Europeia. No Glossário anexo ao *White Paper on Reform* (2000, p. 2) estipula-se o seguinte: “*evaluation is a judgement of interventions according to their results, impacts and needs they aim to satisfy*”. Ou seja, a avaliação consiste em determinar se, e em que medida, um programa permitiu alcançar algum benefício ou se atingiu os seus objectivos explícitos ou implícitos (Birkland, 2005, p. 222),

Face ao perigo previsível da multiplicidade de entendimentos sobre o conceito de avaliação, preferimos guiar-nos pela acepção de Weiss (1972, pág.4), amplamente citada e reconhecida pelos seus pares (Parsons, 2005, p. 545; Vedung, 1997, p. 274). Desta forma,

*“evaluation is the **systematic assessment** of the **operation** and/or the **outcomes** of a program policy, compared to a set of **explicit or implicit standards**, as a means of contributing to the **improvement** of the program or policy”* [negrito conforme o original].

A autora destaca, a negrito, as pedras basilares da sua acepção: para ela avaliar, seja políticas ou programas⁵, exige uma análise sistemática, apoiada nos procedimentos de investigação oriundos das metodologias de pesquisa adoptadas no âmbito das Ciências Sociais (Weiss, 1972).

A análise a que se refere engloba tanto os processos como os resultados dos programas. Enquanto no primeiro caso, o avaliador procura saber como é que os programas são conduzidos; no segundo, visa determinar os efeitos que os programas adoptados produziram sobre os beneficiários. Estas duas categorias – processos e resultados - não são mutuamente excludentes, pelo que é possível conduzir avaliações em que as duas dimensões sejam apreciadas em simultâneo (ibidem).

No que respeita à aferição do mérito dos programas, a autora (ibidem) defende a comparação entre as evidências recolhidas ao longo da avaliação e o conjunto de

⁵ Neste estudo utilizaremos indistintamente os conceitos “*avaliação de políticas*” e “*avaliação de programas*”.

expectativas expressas pelos vários *stakeholders*. No entanto, reconhece e antecipa algumas dificuldades nesse tocante, quer porque frequentemente os objectivos das políticas não estão suficientemente explicitados ou oscilam à medida que progride a execução dos programas, quer porque podem coexistir múltiplas fontes de emanação de objectivos.

Para Howlett & Ramesh (2003, p. 207), a avaliação de políticas (*policy evaluation*) refere-se ao estágio do processo em que se determina como é que a política pública realmente se comportou quando posta em acção, envolvendo a avaliação dos meios empregues face aos objectivos alcançados.

Em síntese, a avaliação constitui um procedimento analítico que visa a produção de informação sobre o desempenho das políticas na resolução de problemas. Assim, só através da avaliação se responde à pergunta: “*what difference does it make?*” (Dunn, 1981, p. 339).

2.3 – As funções da avaliação

Partindo do pressuposto de que a avaliação não é um exercício meramente formal, quais são os seus propósitos? Quais as funções que esta actividade pode cumprir?

A condução de uma avaliação a um programa ou política não é um exercício estéril, pois ocorre com uma determinada finalidade. As evidências obtidas e as conclusões alcançadas através dessa acção devem ser empregues para influenciar e moldar futuras decisões e intervenções o que, em última análise, pode significar terminar, alargar ou modificar um programa (Rossi et al., 1999; Weiss, 1998).

A revisão da literatura revela três funções intrínsecas à figura da avaliação: a melhoria das intervenções e da qualidade das políticas públicas prosseguidas (*improvement*); a prestação de contas e a responsabilização dos decisores perante os cidadãos (*accountability*) e a construção de conhecimento que permita apontar caminho para futuras acções (*enlightenment*) (Ruesta, 2003, p. 14; Vedung, 1997, p. 101).

O trabalho de Dunn (1981, p. 341), embora com ligeiras alterações, aponta também para uma tríplice função da avaliação em análise política. Assim, seriam objectivos da avaliação: 1) providenciar informação válida e fidedigna sobre o desempenho das políticas, permitindo inferir o grau de realização dos problemas a resolver; 2) potenciar o questionamento ao permitir a clarificação e a crítica aos valores e ideologias subjacentes à escolha dos objectivos e metas; 3) contribuir para a aplicação de outros métodos de análise política, ajudando a rever ou até definir novas políticas.

É nesta linha que autores como Caupers (2002, p. 168) e Wollmann (2007, p. 393) realçam o sentido funcional atribuído à avaliação; ou seja, enquanto instrumento de gestão, a avaliação faculta informação que permite compreender o grau de execução das políticas implementadas, potencia o conhecimento e facilita a aferição do desempenho das políticas.

Para Weiss (1972) os propósitos da avaliação são polarizados em torno de dois aspectos: a avaliação para a tomada de decisão, que permite repensar programas e políticas e corrigir o curso das acções; e a avaliação enquanto aprendizagem organizacional, que dota os profissionais envolvidos e os beneficiários de um maior conhecimento sobre os resultados e as consequências das suas actividades. Esta visão das funções da avaliação coaduna-se com a perspectiva de Dye (2011, p. 323), para quem a avaliação de políticas significa *“learning about the consequences of public policy”*.

A avaliação é percebida por vários autores (Thoenig, 2002; Weiss, 1998, 1999) como um factor crítico de sucesso para a melhoria da qualidade das políticas. Neste posicionamento subjaz a crença de que o conhecimento proveniente da aplicação de métodos e técnicas científicas de avaliação pode apoiar uma tomada de decisão esclarecida (*enlightenment*), em linha com o paradigma da tomada de decisão racional.

Desta forma, *“the ultimate goal of evaluation is social betterment”* (Mark, Patton, & Rutman, 1984, p. 3) uma vez que à avaliação cumpre o papel de obviar o senso-

comum, questionando sistematicamente os programas e as políticas, auxiliando as instituições democráticas na selecção das melhores opções

De acordo com este posicionamento, a utilização dos resultados proporcionados por avaliações sistemáticas sobre os méritos das políticas, teria como consequência o compromisso dos governantes em conceber e executar políticas mais adequadas à resolução dos desafios (Pato, Schmidt, & Gonçalves, 2013, p. 24). Deste modo, a avaliação visa planear e potenciar o desempenho das organizações, fundamentando as decisões de continuidade das políticas em execução, de reformulação ou extinção das mesmas (Bañón et al., 2003).

Para Martinez (2003, pp. xx-xxi), a avaliação reveste o papel de filosofia e de técnica porquanto pretende contribuir para assegurar a eficácia, a responsabilidade administrativa e a participação social na acção pública. Sendo tarefa dos Governos prover o bem-comum com diligência e economia de meios, a avaliação surge como um mecanismo de responsabilização democrática dos poderes públicos, políticos e administrativos face à sociedade. Por este motivo o papel da avaliação é amiúde associado à noção de responsabilização (*accountability*) entrando por esta via no jogo democrático (Hill, 2009, p. 278).

Pelo exposto, podemos concluir que as funções enunciadas no modelo de Dunn (1981) são interdependentes. A existência de informação fiável, sistemática e reflexiva, obtida por intermédio da avaliação, permite um debate mais esclarecido, assente em factos e evidências. O conhecimento e a transparência sobre os resultados e consequências da acção pública culminam com o aumento de exigência por parte da sociedade, que se traduz na responsabilização dos agentes envolvidos em todo o processo. É este ciclo virtuoso que potencia a melhoria da qualidade das políticas públicas adoptadas.

2.4 – A utilização dos resultados da avaliação

A consolidação da avaliação enquanto área de pesquisa provocou uma grande euforia entre os seus adeptos. A avaliação foi vista como “[the] new kid on the research block” (Weiss, 1972, p. ix).

As elevadas expectativas quanto à utilização dos resultados das avaliações gerou, conseqüentemente, elevados níveis de decepção e de frustração. A avaliação não pode ser vista como uma panaceia para a resolução de todos os problemas dos decisores públicos (MPTAP, 2010, p. 106). Entre a comunidade de avaliadores é comum o sentimento de desencanto quanto à subutilização, ou mesmo não utilização, dos resultados das avaliações empreendidas (Rossi et al., 1999, p. 398; Vedung, 1997, p. 265).

Apesar desta frustração, existe um relativo consenso sobre os potenciais usos da avaliação. Verificamos que, *grosso modo*, os trabalhos de Weiss (1998, 1999) e de Vedung (1997) identificam o mesmo tipo de usos. Para autora, a utilização pode ser 1) instrumental; 2) conceptual; 3) de persuasão e mobilização de apoios; e 4) de influência; para o segundo autor, a avaliação é passível dos seguintes tipos de utilização: 1) instrumental; 2) conceptual; 3) interactiva; 4) legitimadora e 5) tática.

Para ambos os autores, a utilização de tipo instrumental ocorre em situações em que as conclusões dos avaliadores permitem a quem tem autoridade tomar uma decisão esclarecida. Os resultados da avaliação são utilizados para a resolução dos problemas identificados pelo sistema político.

Para Weiss (1998, 1999) esta utilização verifica-se sob determinadas condições, a saber: i) se as implicações da avaliação não gerarem grande controvérsia ou conflitos de interesse; ii) se as alterações propostas já se encontrarem previamente elencadas no programa ou tiverem uma escala pequena; iii) se o contexto do programa for relativamente estável; ou iv) se o programa estiver paralisado ou em crise.

Os dois autores partilham também o entendimento quanto à utilização conceptual. Nesta os resultados fazem-se sentir mais nas pessoas envolvidas nos programas em

avaliação do que nos próprios programas. Assim, mesmo que os resultados do exercício avaliativo não sejam aplicados, os avaliadores acabaram por se tornar nos receptores da acção da avaliação. Isto porque com a aprendizagem sobre o programa, sobre as potenciais alternativas e rumos de futuro, as suas percepções foram alteradas, o que significa que quando as condições de implementação se tornarem mais favoráveis, estes agentes estarão melhor preparados para agir.

O terceiro tipo de utilização é denominado por Weiss (ibidem) como utilização de persuasão e mobilização de apoios e corresponde ao tipo legitimador na versão de Vedung (ibidem). Ocorre quando os decisores já têm uma ideia clara sobre as mudanças que devem operar nos programas (*window dressing*). Nesta circunstância, a avaliação apenas confere legitimidade à posição assumida, funcionando como um instrumento de persuasão. Para Vedung (1997, p. 267 e seg.) este tipo de utilização tem um cariz pejorativo (“*destructive uses*”) dado que as evidências proporcionadas pela avaliação não radicam numa necessidade de maior conhecimento mas numa justificação para substanciar as posições políticas já assumidas.

O quarto tipo de utilização relaciona-se com a capacidade de influência e de repercussão que a avaliação de um programa ou política, extravasando os seus próprios limites, pode desempenhar. Na utilização interactiva há uma pluralidade de *stakeholders* e uma multidisciplinaridade que marcam o contexto de tomada de decisão. O processo de acumulação de conhecimento gerado através da criação de redes de profissionais com diferentes experiências e sensibilidades contribui para que haja uma alteração de paradigmas de pensamento e de acção dos actores envolvidos.

Por último, Vedung (ibidem) destaca outra utilização de sentido negativo que pode envolver a decisão de iniciar uma avaliação. De acordo com este autor, a utilização táctica serve dois propósitos: permite que os decisores ganhem tempo e protelem a tomada de decisões quanto aos programas ou políticas, ou que usem a avaliação como uma forma de diluição de responsabilidades. Neste caso, o que importa não são os resultados que o exercício possa vir a desvendar, mas transparecer a ideia de que algo está em marcha.

No âmbito da nossa investigação empírica tentaremos detectar a presença deste tipo de utilizações através dos documentos relativos aos processos de reforma e da informação recolhida com os entrevistados.

2.5 – Os modos e formas de expressão avaliativa

Depois de termos esclarecido o modo como o conceito de avaliação é empregue neste estudo, de termos visitado os propósitos que a pesquisa avaliativa pode prosseguir e de reflectirmos sobre os potenciais usos que podem ser dados aos resultados obtidos, importa passarmos a um patamar de maior detalhe sobre esta figura. Havendo toda uma terminologia e léxico associados a este campo de investigação (Wollmann, 2003), entendemos que é pertinente esclarecer e distinguir os modos e formas como a avaliação pode ser perspectivada.

O conceito de avaliação compreende uma dimensão temporal, o envolvimento de agentes de natureza diversa e pode traduzir-se em tipologias várias (Bañón et al., 2003, p. 225; Capucha et al., 1996; MPTAP, 2010, p. 82; Souto, 2006; Wollmann, 2007). Por questões de espaço vamos abordar sucintamente estas dimensões que relevam directamente para a nossa investigação empírica.

2.5.1 - Dimensão temporal

O modelo heurístico de estádios, referido no enquadramento teórico (*vide* Figura 1), estabelecia uma ligação entre o processo de produção de políticas públicas e a função de avaliação, à qual reservava a última etapa do ciclo. Esse seria, portanto, o momento em que se providenciaria informação de retorno que iria alimentar o processo político (Parsons, 2005, p. 569).

Considerando as críticas apontadas ao modelo de estádios, de algum irrealismo e linearidade, não é de facto unívoco que o momento propício, ou o único momento, destinado à realização da avaliação seja no término da execução das políticas. *“A escolha do momento depende, para além de contingências ligadas ao contexto, da*

natureza dos objectos que se avaliam e da orientação dos objectivos da avaliação” (Capucha et al., 1996, p. 15). Então, qual a altura mais oportuna para efectuar a avaliação de uma política pública?

A literatura sugere a existência de duas linhas de pensamento sobre esta matéria: a que perspectiva a avaliação como uma actividade latente e intrínseca a todo o ciclo de produção de políticas públicas (Comissão Europeia, 2004; Souto, 2006; Wollmann, 2007); e a que defende que a avaliação é iminentemente retrospectiva, já que só se torna exequível após a acção ter tomado lugar, ainda que as ilações retiradas almejem uma repercussão no futuro (Vedung, 1997, p. 3). Segundo Vedung (ibidem), a avaliação significa: “*careful **retrospective** assessment of the merit, worth and value of administration, output, and outcome of government interventions, which is intended to play a role in future, practical action situations*” [negrito nosso].

Conscientes deste debate, optamos por filiar a primeira tendência identificada, pois consideramos que a circunscrição a uma única dimensão temporal do exercício avaliativo poderia conduzir a uma distorção e/ou redução dos resultados da investigação empírica. Sendo o nosso objectivo detectar a presença de elementos de cariz avaliativo no desenvolvimento da política pública de reestruturação da Administração Pública, procuraremos esses indícios independentemente do momento em que se possam ter manifestado.

Deste modo, podem ser três os momentos de incidência da avaliação: prévia (*ex-ante*), de acompanhamento (*on-going* ou *interim*) e posterior (*ex-post*) (Capucha et al., 1996; MPTAP, 2010; Subirats et al., 2008; Wollmann, 2003).

A avaliação de tipo *ex-ante* realiza-se ainda no início do processo, antes da execução da política, como um exercício de suporte à preparação das decisões. Faz-se com o objectivo de determinar a adequação da intervenção e das necessidades que a motivam, permitindo a recolha de informações e o desenvolvimento de análises que garantam o sucesso da execução das políticas.

A avaliação *on-going* realiza-se quando a acção já está em curso e surgem os primeiros resultados, e pode ocorrer durante todo o processo de implementação. Este

momento permite a análise crítica do conjunto de dados recolhidos, estimar desvios de execução (nomeadamente orçamentais) e ajustar as intervenções ao trazer novos fluxos de informação ao processo de definição da política.

No tipo *ex-post*, a avaliação é realizada após a execução da política pública e procura determinar o êxito da estratégia adoptada. É com o capital de aprendizagem adquirido nesta fase que se podem fazer recomendações e introduzir melhorias na definição e execução de novas políticas.

2.5.2 - A natureza dos agentes

A natureza dos agentes envolvidos na avaliação pode ser interna, externa ou mista (Subirats et al., 2008). Na avaliação interna, a condução dos trabalhos é feita pelos próprios autores (numa auto-avaliação) e tem como principal vantagem a familiarização e o conhecimento dos programas. A avaliação externa privilegia a intervenção de actores que não estiveram ligados ao programa, como por exemplo universidades ou consultoras. Esta opção tem como principal vantagem a maior independência dos avaliadores. Por último, a avaliação mista agrega elementos internos e externos ao programa em avaliação, potenciando as vantagens de conhecimento e independência apontadas aos outros dois tipos.

Há uma panóplia de entidades, de acordo com o grau de institucionalização que a avaliação já granjeou podem encetar avaliações, desde investigadores científicos, a empresas de consultoria, *think tanks*, ou figuras institucionais como provedores, órgãos de supervisão ou comissões parlamentares (Bovens, Hart, & Kuipers, 2008, p. 320). Das várias possibilidades, Wollmann (2007, p. 395) considera que os Parlamentos são naturais candidatos a esse papel, mas também os tribunais contas, comissões constituídas *ad hoc* ou até mesmo órgãos de apoio junto do Primeiro-Ministro.

2.5.3 - A tipologia de avaliações

Para além do momento e do tipo de agentes envolvidos na condução da avaliação das políticas, temos que distinguir as formas que essa avaliação pode assumir. Segundo Howlett & Ramesh (2003, p. 210) a avaliação pode ter um carácter administrativo e de gestão; jurídico; ou político.

De acordo com os referidos autores, a avaliação administrativa e de gestão, em regra, é levada a cabo pelo Governo e pelas agências especializadas e privilegia a análise financeira, legal e política das intervenções. Neste tipo de avaliação é dado enfoque às questões da eficiência dos serviços prestados e se o “*value for money*” foi alcançado de acordo com parâmetros de justiça e democracia. Esta categoria tem um cariz tecnocrático, apoia-se em técnicas como a gestão por objectivos ou em orçamentos de base zero com vista à obtenção de informação precisa, que permita a comparação de custos e de *outcomes* ao longo do tempo, propiciando a criação de *benchmarks*.

Por outro lado, a avaliação jurídica tem como principal preocupação a forma como as políticas foram implementadas e se as regras constitucionais, legais, regulamentares e administrativas foram observadas.

Por sua vez, a avaliação política das medidas governativas é menos sistemática do que as anteriores e é realizada por todos aqueles com interesse na vida política: partidos políticos, *think tanks* e outros. Este tipo de avaliações serve sobretudo como demonstração de apoio ou de contestação às políticas que estão a ser seguidas, podendo conduzir à criação de grupos de trabalho ou comissões e à audição de variados *stakeholders* gerando novas interações no curso das políticas.

2.6 - Os limites intrínsecos à figura avaliativa

Identificámos a promoção de conhecimento sobre as consequências da acção governativa como uma das vantagens da realização de exercícios de avaliação. Este conhecimento contribuiria para a melhoria da tomada de decisão sobre a afectação de

recursos públicos para a resolução de problemas socialmente relevantes. No entanto, constatamos que a avaliação ainda não se afirmou plenamente.

Uma das explicações para debilidade da institucionalização da avaliação advém do contexto em que está inserida (Weiss, 1993). A avaliação de programas ou de políticas públicas não se desenrola apenas no meio científico ou académico. Ela está imbricada na realidade quotidiana e, por isso, numa conjuntura política. A implementação de uma medida ou programa resulta de um jogo de forças prévio, em que a negociação de objectivos e resultados - seja entre partidos, com os parceiros sociais ou com outros *stakeholders* - implica o apoio ou a oposição de diferentes grupos com interesses concorrenciais (Weiss, 1972, p. 312).

A avaliação pode implicar uma redistribuição de poder e de recursos (Bovens et al., 2008), pelo que pode haver uma natural resistência e renitência em concretizar a avaliação das políticas públicas implementadas. É desta forma realista que estes autores (2008, p. 319) afirmam que a avaliação, nomeadamente a *ex post*, consiste num exercício de política dificilmente apreensível pelos académicos. A concepção da avaliação enquanto ferramenta de *feedback*, aprendizagem e melhoria demonstra a incapacidade de compreensão da dimensão política inerente à avaliação, cuja instrumentalização facilmente a transforma num mero *pro forma* ou num exercício de atribuição de culpas.

A avaliação produz evidências sobre a relação entre as decisões políticas e administrativas tomadas face a uma determinada situação e os efeitos reais que essas mesmas medidas alcançaram, o que pressupõe um juízo de valor de carácter político (Subirats et al., 2008, p. 237). No entanto, nenhum agente político pretende que as políticas que patrocinou sejam rotuladas como um fiasco ou falhanço, o que condiciona a utilização desta figura (Bovens et al., 2008).

Concluída a análise sobre a avaliação, na próxima secção introduzimos a temática da reforma administrativa, o que permitirá posicionar o nosso estudo de caso múltiplo.

Secção 3 – A reforma administrativa

A percepção da necessidade de produção de reformas no seio da Administração “*não é uma ideia nova nem recente*” (Caupers, 2002, p. 148) e nem mesmo exclusiva do período democrático da nossa governação (Corte-Real, 2003, p. 5). De acordo com Caupers (ibidem, pág. 149) “*a reforma administrativa transformou-se num dos grandes mitos da administração pública*”.

De facto, já em 1965, no âmbito da preparação do III Plano de Fomento, havia notórias preocupações quanto à questão da reforma administrativa. O Relatório Preliminar produzido pelo Grupo de Trabalho n.º 14 da Comissão Interministerial de Planeamento e Integração Económica (1965) definia o conceito de reforma administrativa da seguinte forma:

“a esse permanente esforço de conversão e adaptação da Administração Pública às finalidades concretas que o Estado lhe propõe prioritariamente, às transformações do meio social, às inovações introduzidas pela técnica – a isso se chama por vezes Reforma Administrativa, que assim poderá definir-se como o conjunto de providências tendentes a assegurar, de forma permanente e sistemática, a renovação e o aperfeiçoamento da Administração Pública, no tríplice aspecto do rendimento do factor humano da estrutura dos serviços e das técnicas do seu funcionamento, tendo em vista a sua melhor adaptação ao prosseguimento dos fins do Estado e às exigências de transformação social”
[sublinhado de acordo com o original].

Também Amaral (1973, p. 8), numa conferência realizada sobre este tema, definiu a reforma administrativa como “*um conjunto sistemático de providências tendentes a modificar a administração pública dum dado país, por forma a torná-la, por um lado, mais eficiente na prossecução dos seus fins e, por outro, mais coerente com os princípios que a regem*”.

Embora não exista uma aceção unívoca do conceito de reforma administrativa, amiúde são-lhe associadas as ideias de mudança, de adequação à realidade social e de melhoria do desempenho. Neste sentido, a reforma é vista como uma mudança benéfica que implica a passagem de um estágio menos desejável para outro considerado superior (Pollitt & Bouckaert, 2004b). Esta mudança deliberada nas estruturas e nos processos das organizações tem subjacente uma tentativa de as fazer funcionar melhor, sendo várias as estratégias que podem ser adoptadas para alcançar esse fim, nomeadamente a fusão e/ou extinção de organismos públicos ou a introdução de alterações no regime de trabalho em funções públicas (ibidem).

A reforma administrativa está vinculada à conjuntura em que se insere, segundo Araújo (2000, p. 39) esta é uma “*actividade orientada para os processos que actua do exterior para o interior. A reforma administrativa é um incitamento externo orientado para um sistema administrativo de forma a melhorar a forma como ele funciona*”.

As crescentes exigências dos cidadãos em relação aos bens e serviços prestados pelo Estado originam pressões internas e externas para a promoção de reformas administrativas (Pollitt & Bouckaert, 2004a). Mas, tal como alertam estes autores (ibidem), é natural que em nome da reforma sejam prosseguidos outros fins, como o reforço do controlo político sobre a burocracia, a libertação da gestão dos constrangimentos burocráticos ou o aumento da responsabilização governativa.

A propósito do caso português, Mozzicafreddo & Gouveia (2011, p. 5) identificam quatro razões conducentes à reforma da AP: 1) o peso dos encargos financeiros das despesas públicas; 2) a crescente visibilidade de algumas disfuncionalidades; 3) a alteração das expectativas dos cidadãos; e 4) o processo de reorganização estatal ocorrido em vários países da OCDE.

De facto, as Administrações Públicas, um pouco por todo o mundo, desde a década de 80 do século XX, têm sofrido profundas alterações sob o signo do *New Public Management* (Araújo & Branco, 2009; Hood, 1991; Moreira & Alves, 2010). Fundamentalmente, este paradigma de gestão visa a contenção da expansão do Estado, tornando a sua presença mais modesta - “*Etat modeste*” (Crozier, 1987). A

pressão para a criação de valor público e a crença na eficiência dos mecanismos de mercado conduziu a uma progressiva substituição dos papéis desempenhados pelo Estado, de prestador para regulador (Dunn & Miller, 2007; Gore, 1994; Silvestre, 2010). Em simultâneo, o sector público é inundado pela importação de uma profusão de ideias e técnicas mas também de linguagem de gestão típicas do sector privado (Peters, 2001, p. 43).

Face a esta conjuntura, o sector público tem sido submetido a “*um impulso contínuo para reformar e reorganizar*” (Peters, 2001, p. 44). Esta realidade sugere ainda que, de alguma forma, os objectivos enunciados e os resultados previstos aquando da formulação das políticas públicas não são alcançados de modo satisfatório, o que origina uma nova onda de políticas reformistas.

Este é, pois, o mote para estudarmos de que forma a avaliação tem sido integrada no âmbito das políticas de reforma administrativa. Para tanto, no próximo capítulo desenvolvemos as questões metodológicas subjacentes à construção da investigação empírica que procurou dar resposta a esta preocupação.

CAPÍTULO 3 – A METODOLOGIA DE INVESTIGAÇÃO

3.1 - O processo de investigação

A escolha dos métodos e das técnicas constitui a arquitectura que suporta a observação empírica e apoia a prossecução da investigação (Pardal & Lopes, 2011). Neste capítulo explicitamos o protocolo adoptado na concepção e concretização da investigação empírica sobre a avaliação de políticas públicas, especialmente aplicada ao caso da reforma da Administração Pública portuguesa. Esta explanação contribui, de forma essencial, para que outros possam reproduzir a pesquisa desenvolvida e interpretar os resultados alcançados (Reis, 2010).

O desenho da nossa investigação foi influenciado pelo modelo de procedimento metodológico de análise social proposto por Pardal & Lopes (2011, p. 13). De acordo com estes, a investigação obedece apenas a uma regra rígida de *“fidelidade aos princípios de rigor metodológico”*, podendo o modelo de análise ser adaptado *“em função da natureza e da especificidade do objecto de estudo, e conforme a acuidade e a imaginação do investigador”* (ibidem, p. 14). Assim, e considerando a realidade do nosso estudo, promovemos o trabalho de investigação através da interacção entre três momentos: a exploração, a construção do quadro teórico e a construção do modelo de análise.

Na fase exploratória realizámos a revisão da literatura e de outros estudos e construímos o mapa da literatura disponível (Creswell, 2009, pp. 23-45). Esta etapa favoreceu a compreensão do estado da arte e permitiu enquadrar e consubstanciar a nossa problemática. Em conformidade, posicionámos teoricamente a nossa investigação no âmbito da avaliação de políticas públicas ancorando-a nos processos de reforma administrativa.

Na construção do quadro teórico-conceptual mantivemos em mente os ensinamentos de Quivy & Campenhoudt (2003), quando sugerem que o projecto de investigação

seja estruturado em torno de uma pergunta de partida que evidencie o foco de interesse do investigador.

Estando particularmente empenhados em compreender o papel da avaliação no seio dos exercícios de reorganização administrativa formulámos a nossa questão em termos abrangentes:

Sendo a avaliação uma etapa inerente ao ciclo de produção de políticas públicas como é que tem sido integrada no âmbito das políticas de reforma da estrutura administrativa portuguesa?”

Na senda de resposta para esta pergunta de partida, construímos o quadro teórico de referência com a identificação e delimitação de três conceitos fulcrais: políticas públicas, avaliação e reforma administrativa.

Para a construção do modelo de análise ponderámos as opções relativas aos métodos de investigação disponíveis. Apesar de se registar uma lógica crescente de complementaridade entre os métodos, reflectida na *“mixed methods research”* (Creswell, 2009; Guerra, 2008; Pardal & Lopes, 2011), que tem vindo a substituir a dicotomia tradicional entre métodos quantitativos e qualitativos, neste estudo subscrevemos a definição de investigação qualitativa de Stake (2012, p. 53) que *“privilegia a compreensão das complexas inter-relações”*.

Na próxima secção justificamos a escolha do método do estudo de caso como o mais adequado para compreender a relação entre a avaliação de políticas públicas e os processos de reforma administrativa.

3.2 - O método do estudo de caso

A utilização inadvertida das expressões “método” e “técnicas” levam Pardal & Lopes (2011, p. 12) a esclarecer que *“o método consiste (...) num plano orientador de trabalho”* e que as técnicas são *“somente um instrumento para a realização”* do mesmo.

Começamos por justificar a escolha do método de pesquisa adoptado no âmbito desta dissertação, esclarecendo que este não é um estudo comparativo, apesar da investigação estar centrada em torno de dois momentos da reforma administrativa (PRACE e PREMAC). Através do método comparativo seriam analisadas as semelhanças e/ou diferenças entre as duas reformas. Ora, aquilo a que nos propomos é algo mais profundo e abrangente, na medida em que o propósito do nosso estudo é descrever e compreender como é que a avaliação, enquanto mecanismo de aferição do sucesso e mérito dos programas e das políticas públicas, foi incorporada neste tipo de reforma que, como referimos anteriormente, constitui um tipo particular de política pública.

Portanto, face a este objectivo, o método do estudo comparativo revelar-se-ia inadequado, ao contrário do método do estudo de caso, habitualmente utilizado na investigação deste tipo de processos (Hill, 2009, p. 14)). Este método *“is a very commonly used approach in the social sciences in general, and in public policy and public management in particular”* (Pollitt & Bouckaert, 2009, p. 12).

Para além da generalização da utilização deste método na área das ciências sociais, políticas e de gestão pública, outros três factores adicionais influíram na nossa escolha. Em primeiro lugar, o estudo de caso representa uma *“estratégia de pesquisa”* (Yin, 1981, p. 59) que procura analisar um fenómeno contemporâneo no contexto da vida real, principalmente quando as fronteiras entre o fenómeno e o contexto são ténues. Assim, este método de investigação parece ser o mais vantajoso quando se pretende reter as *“características holísticas e significativas dos eventos da vida real”* (Yin, 2010, p. 24). Dado que as políticas públicas representam um processo intrincado, especialmente as de tipo constituinte, e que a problemática da avaliação no âmbito das políticas de reorganização das estruturas do sector público se insere num contexto profundamente volátil, o método seleccionado ajusta-se cabalmente à compreensão de *“fenômenos sociais complexos”* (ibidem).

Em segundo lugar, considerámos estarem reunidos os requisitos traçados por Yin (2010, p. 22) para a prossecução de estudos de caso: a procura de resposta a questões

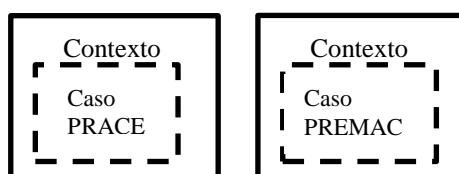
de tipo “*como?*”; o reduzido controlo do investigador sobre os eventos; e a contemporaneidade dos fenómenos em contexto real.

Uma terceira razão prende-se com a tríplice finalidade que o método do estudo de caso pode servir: exploratória, descritiva ou explanatória (ibidem, p. 27). Como já havíamos apurado aquando da fase de exploração, há uma relativa escassez de estudos sobre as matérias em apreço, pelo que se torna necessário descrever e explicar os processos e as relações entre as dimensões em análise. Estas dimensões podem ser proporcionadas pelo método seleccionado, assentando de forma muito satisfatória aos nossos propósitos.

Depois de consolidada a escolha do método, impunha-se a classificação dos nossos casos. Os projectos de estudo de caso podem ser de dois tipos: caso único ou casos múltiplos, e em cada um destes pode subdividir-se em “*unidades de análise unitárias ou múltiplas*”, isto é, casos holísticos ou integrados (ibidem, p. 69).

Yin (ibidem, p. 70 e segs) salienta que o estudo de caso único apenas deve ser empreendido se se estiver na presença de um *caso crítico* (que confirma, desafia ou amplia a teoria); de um *caso extremo ou peculiar* (frequente na psicologia clínica); de um *caso representativo ou típico* (que capta as circunstâncias e condições de uma situação); de um *caso revelador* (que permita a análise de um fenómeno previamente inacessível) ou de um *caso longitudinal* (que se centra no mesmo caso em diferentes pontos no tempo). Sabendo que estas cinco justificações não se aplicam ao nosso caso, podemos concluir que estamos em presença de um estudo de caso múltiplo, ou caso colectivo de acordo com a terminologia de Stake (2012, p. 19), em que os nossos casos são o PRACE e o PREMAC, conforme se ilustra:

Figura 3 - Tipo de projecto de caso múltiplo holístico.



Fonte: Construído a partir de Yin (2010, pág.70).

A escolha dos casos (PRACE e PREMAC) fundamentou-se na lógica de replicação literal proposta por Yin (2010, p. 78), em que os casos funcionam como experiências com que se procura a produção de resultados similares.

Ao adoptar o método do estudo de caso como estratégia de investigação estávamos conscientes das críticas que lhe são feitas. De modo detalhado, Yin (2010, pp. 35-37) identifica quatro preconceitos frequentemente apontados à utilização deste método: 1) a ausência de rigor; 2) a possibilidade muito residual de produzir generalizações; 3) o elevado consumo de tempo e 4) a dificuldade em estabelecer relações causais.

A vulnerabilidade do método patente nestas críticas e a possibilidade de ocorrência de enviesamentos, leva a que o estudo de caso seja considerado como uma estratégia de investigação fraca (“*soft*”) (Pollitt & Bouckaert, 2009, p. 12). No entanto, para Yin (2010) estas tentativas de diminuição do método apenas evidenciam o quão difícil é realizar um bom estudo de caso.

Em resposta a algumas das apreciações dirigidas ao uso deste método, Stake (2011, p. 126) preconiza que o rigor advém da utilização de “*protocolos de triangulação*” que visam “*aumentar o crédito na interpretação*”, motivo pelo qual, além das interpretações obtidas através da análise dos documentos, procurámos as observações e interpretações de “*actores que desempenha[ram]um papel principal tanto a dirigir como a actuar no estudo de caso*” (Stake, 2012).

O mesmo autor (ibidem, p. 20) ressalva que o estudo de caso permite “*uma generalização modificada*” na medida em que, não produzindo um “*entendimento totalmente novo*”, permite que haja um “*aperfeiçoamento desse entendimento*”. E prossegue explicando que a “*investigação com estudo de caso não é uma investigação por amostragem*”, ou seja, o critério que preside à selecção dos casos não é a representatividade da amostra, mas sim a maximização daquilo que se pode aprender com cada caso (ibidem, p. 20). Foi com base nesta premissa que escolhemos os agentes a entrevistar, conforme se descreverá adiante.

Ainda no domínio dos critérios de aferição da qualidade do projecto com estudos de caso, Pardal & Lopes (2011, p. 34) recordam que não é apenas a generalização que

confere “cientificidade a uma metodologia”, pois, “um estudo feito com rigor, constitui no mínimo ponto de partida para estudos mais profundos”. Neste capítulo, os mesmos autores defendem que a recolha de dados deve ser apoiada e orientada por um esquema teórico, motivo pelo qual construímos o quadro teórico de referência antes de procedermos ao trabalho de campo.

De seguida, apresentamos e justificamos a escolha das técnicas face aos objectivos de recolha de informação prosseguidos.

3.3 - Técnicas

A utilização de estudos de caso como método de investigação potencia a obtenção de informação sobre uma dada situação com um nível de detalhe muito elevado. Não é alheio a este facto, a possibilidade do investigador poder utilizar uma diversidade de técnicas, como a análise documental e as entrevistas (Pardal & Lopes, 2011, p. 33).

3.3.1 - Pesquisa documental

O ponto de partida para a nossa investigação empírica foi a pesquisa documental. A escolha dos documentos de análise teve subjacente a condicionante identificada por Bell (2002, p. 93) relativamente a esta técnica: nem sempre os documentos que constituem a fonte de evidência se encontram ao alcance dos investigadores. Acresce ainda que em Portugal, os processos de tomada de decisão não são, em regra, documentados (Silva, 2013, p. 160), o que poderia constituir uma condicionante do projecto de investigação. Neste sentido, decidimos concentrar-nos na consulta das fontes primárias disponíveis, ou seja, nos documentos oficiais obtidos através do acesso a sítios de internet governamentais. Embora pudesse ter sido interessante analisar alguns dos relatórios produzidos pelos intervenientes nos grupos de trabalho das duas reformas, descartámos tal hipótese delimitando a análise à legislação e documentação divulgada publicamente.

Começámos por efectuar uma leitura de enquadramento com vista à “contextualização, familiarização e formação de primeiras impressões” (Stake, 2012, p. 65) que nos permitiu destringir os documentos mais relevantes para cada um dos processos de reforma. Nesta fase de selecção de documentação constatámos que no caso do PRACE as fontes documentais eram sobretudo normativas, o desenrolar da própria reforma foi sempre acompanhado pela produção e publicação de um conjunto de diplomas, a saber:

- Resolução do Conselho de Ministros n.º 124/ 2005, de 4 de Agosto, inicia o processo de reestruturação da AP;
- Despacho Conjunto n.º 734/2005, de 23 de Setembro, nomeação da Comissão Técnica;
- Decreto-Lei n.º 194/2005, de 7 de Novembro, estabelece a regulamentação das condições de funcionamento e financiamento da Comissão Técnica e dos Grupos de Trabalho previstos na RCM n.º 124/2005;
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 39/2006, de 21 de Abril, aprovação das orientações gerais e especiais para a reestruturação dos ministérios;
- Declaração de Rectificação n.º 33/2006, de 20 de Junho, correcção de inexactidões da RCM n.º 39/2006;
- Despacho n.º 17 455/2006, de 29 de Agosto, conclui os trabalhos do PRACE.

O Relatório Final da Comissão Técnica do PRACE⁶, datado de Julho de 2006, que compila toda a informação referente ao Programa foi outro elemento importante para a compreensão deste processo de reforma.

Ao contrário do PRACE, no caso do PREMAC o acervo legislativo é praticamente inexistente. Embora a proposta de implementação do Plano tenha sido aprovada em reunião de Conselho de Ministros tal não resultou na produção de um diploma legal. Essencialmente, as fontes primárias consultadas foram os documentos oficiais

⁶ Disponível em <http://www.dgaep.gov.pt>.

produzidos e publicados pelo Gabinete do Secretário de Estado da Administração Pública (SEAP)⁷ do XIX Governo, a saber:

- Relatório de execução (15 de Setembro de 2011);
- PREMAC – Aprovação de Leis Orgânicas (27 de Outubro de 2011);
- Ponto de situação da aplicação do Plano em 30 de Maio de 2012;
- Ponto de situação da aplicação do Plano em 31 de Agosto de 2012;
- PREMAC – Relatório final de aplicação (28 de Novembro de 2012).

Considerámos ainda os estudos produzidos pela Direcção-Geral da Administração e Emprego Público (DGAEP), sob tutela do SEAP, relativamente à evolução das estruturas administrativas portuguesas (DGAEP, 2012, 2013).

A análise documental é uma técnica que tem por *“objectivo dar forma conveniente e representar de outro modo [ess]a informação, por intermédio de procedimentos de transformação”* (Bardin, 1977, p. 45). Neste sentido, para retirarmos ilações a partir dos documentos referenciados, construímos uma grelha de análise (tabela 1). A selecção das dimensões, categorias e sub-categorias constantes da grelha foi feita em consonância com a revisão da literatura sobre a avaliação de políticas públicas.

Com base neste instrumento procedemos a uma leitura mais focada dos documentos, identificando os conteúdos significativos para cada uma das dimensões, categorias e sub-categorias e interpretando-os.

⁷ Disponível em www.portugal.gov.pt.

Tabela 1 - Grelha de análise

Dimensões	Categorias	Sub-categorias	Conteúdo	Inferência
A-Modos e forma	A1-Temporal	A1.1-Ex-ante		
		A1.2-Interim		
		A1.3-Ex-post		
	A2-Natureza dos agentes	A2.1-Interna		
		A2.2-Externa		
		A2.3-Mista		
	A3-Tipologia	A3.1-Administração e gestão		
		A3.2-Jurídica		
		A3.3-Política		
B-Funções	B1-Melhoria das políticas			
	B2-Prestação contas			
	B3-Apontar caminhos			
C-Utilização	C1-Instrumental			
	C2-Conceptual			
	C3-Interactiva			
	C4-Legitimadora			
	C5-Tácita			

A partir da informação proporcionada pela leitura do conjunto de documentos acima enunciado descrevemos os dois processos de reforma em estudo (*vide* Capítulo 4). Esta fase da pesquisa contribuiu também para a construção das questões que integraram os diferentes guiões (Anexo 1) que utilizámos quando recorremos a uma técnica complementar de recolha de dados: a entrevista.

3.3.2 - Entrevistas

Para que as entrevistas se revelem “*uma fonte essencial de evidência do estudo de caso*” (Yin, 2010, p. 135) é imperativa a observância de três pressupostos postulados por Foddy (1996, p. 27): que o investigador defina claramente os tópicos; que os inquiridos detenham a informação pretendida; e que a possam disponibilizar no contexto em que a investigação se desenvolve.

Para a preparação e elaboração das entrevistas, para além da atenção aos requisitos enumerados, seguimos as recomendações e sugestões metodológicas de Guerra (2008), que defende a utilização de entrevistas enquanto técnica preferencial de

recolha de informação. Com a utilização desta técnica esperávamos compreender o contexto e os processos de tomada de decisão e assim aferir a presença, ou ausência, de metodologias avaliativas no domínio das políticas de reorganização e reestruturação da Administração Pública.

Considerando que procurávamos obter informação com elevado valor intrínseco, seria necessário abordar directamente aqueles que haviam participado activamente nesses momentos, pelo que a nossa “amostra” não poderia ser de tipo aleatório. Assim, construímos uma “amostra” de tipo não probabilístico através da conjugação de duas estratégias distintas: *intencional* e de *bola de neve* (Guerra, 2008, p. 43).

Na primeira modalidade, de lógica intencional, a escolha foi feita pela investigadora tendo como critério exclusivo a participação imprescindível dos interlocutores numa das duas reformas (ou PRACE, ou PREMAC). Com este intuito, os actores-chave que perspectivámos como mais apelativos foram os governantes, ex-governantes e altos quadros envolvidos nestas reformas.

Na segunda modalidade, de lógica de *bola de neve*, foi solicitado aos entrevistados iniciais que sugerissem o nome do entrevistado subsequente, mais uma vez, tendo como requisito que este pudesse acrescentar valor e pertinência ao estudo.

Embora a “amostra” não se pretendesse estatisticamente representativa, houve da nossa parte uma preocupação em garantir que o mosaico dos vários planos de intervenção nas reformas administrativas estivesse espelhado nos estudos de caso. Neste sentido, segmentámos o perfil dos entrevistados em categorias de acordo com o plano em que os agentes intervieram nas reformas, tendo sido distinguidos quatro níveis: político (EP), de gestão (EG), académico (EA) e técnico (ET).

No nível político englobámos os entrevistados que desempenharam um mandato governativo; no nível de gestão incluímos os dirigentes, superior e intermédio, de organizações públicas; o nível académico estava reservado para os membros de reconhecido mérito que integraram a Comissão Técnica do PRACE; no nível técnico contemplámos os actores que estiveram envolvidos nas questões operacionais de

redesenho da estrutura, fossem trabalhadores em funções públicas ou membros de gabinetes ministeriais (sem funções governativas).

Tabela 2 - Caracterização dos entrevistados

Codificação	Plano	Reforma
EP1	Político	PREMAC
EP2	Político	PRACE
EG1	Gestão	PRACE/PREMAC
EG2 ⁸	Gestão	PREMAC
EA1*	Académico	PRACE
ET1	Técnico	PRACE
ET2*	Técnico	PREMAC

* Por motivos de agenda não foi possível entrevistar estes intervenientes

Foram realizadas quatro entrevistas em profundidade, tendo sido impossível concretizar, por motivos de agenda, duas entrevistas (nomeadamente, ET2 e EA1). Destaque-se que um dos nossos entrevistados foi ouvido simultaneamente em dois papéis, por um lado, participou enquanto técnico na reforma do PRACE, em 2005, por outro, em 2011, exercia funções de dirigente intermédio num organismo público afectado pela acção do PREMAC. Por uma questão de rigor desdobrámos esta entrevista em duas, atribuindo a sinopse de texto a ET1 ou a EG2 conforme o contexto de reforma em discussão.

Embora o nosso interesse fosse procurar *“informadores susceptíveis de comunicar as suas percepções da realidade através da experiência vivida”* e não um somatório de respostas (Guerra, 2008, p. 48), a estratégia delineada permitia que, cumulativamente, houvesse uma maior cobertura da realidade das diversas intervenções e se conseguisse assegurar alguma triangulação das observações, o que contribuiria para um maior grau de fiabilidade e de validade dos resultados.

Foi realizado um pedido escrito para solicitar as entrevistas, o qual foi secundado por um contacto telefónico. Explicitámos os objectivos do estudo, a duração previsível da

⁸ EG2 e ET1 são a mesma pessoa.

entrevista (uma hora) e pedimos autorização para realizar uma gravação áudio, pois tal permitiria a transcrição fidedigna do material recolhido, facilitando posteriormente o tratamento e a análise dos dados. As entrevistas decorreram no local de trabalho dos entrevistados de acordo com o horário da sua preferência. A duração das entrevistas oscilou entre 1h05 e 1h48 minutos. Como neutralizador de eventuais obstáculos à participação, foi dada a possibilidade de anonimato a todos os entrevistados, os quais abdicaram dessa prerrogativa. Não obstante, e como forma de redução da informação, optámos por codificar os entrevistados conforme se deu por reproduzido na tabela 2.

No que diz respeito ao tipo de entrevistas, é possível distinguir três géneros em conformidade com o nível de intervenção do entrevistador e, a maior ou menor, directividade na condução das entrevistas. Assim temos as entrevistas: 1) estruturadas; 2) não-estruturadas ou 3) semi-estruturadas (Guerra, 2008; Pardal & Lopes, 2011).

Tendo sido definido que o interesse da utilização desta técnica radicava na possibilidade de obtenção de informação junto de intervenientes privilegiados, que pudessem revelar pormenores desconhecidos ou facilitar a reconstrução dos processos de tomada de decisão, optámos por desenvolver entrevistas semi-estruturadas. Este tipo de entrevista, de acordo com Flick (2005), pode assumir diferentes contornos. Elegemos as entrevistas semi-estruturadas focalizadas por serem mais adequadas ao nosso objectivo de captar a informação significativa através dos estímulos sobre os entrevistados.

Dadas as características referidas, antes de passarmos para o trabalho de campo definimos um breve guião de entrevista que contemplou as dimensões de análise e as questões detectadas aquando da construção do quadro teórico de referência e da análise documental. Na elaboração deste documento orientador tivemos como preocupação a pergunta sistemática *“porque é importante saber isto?”* (Foddy, 1996, p. 34).

Estabelecemos que as questões deviam ser abertas de forma a favorecer uma conversa fluída com o entrevistado, para que pudesse discorrer com detalhe sobre os temas sugeridos (Flick, 2005, p. 94). Esta opção comportava principalmente dois riscos: que o material obtido fosse muito diversificado, dificultando a tarefa de codificação (Foddy, 1996, p. 142), e que o entrevistado fugisse ao tópico ou desse respostas incompletas (ibidem, p. 150). Neste aspecto sentimos, tal como descrito por Flick (2005, p. 94), a tensão do “*equilíbrio permanente entre o desenrolar da entrevista e o guião*”.

Como não foi possível aplicar o mesmo guião de entrevista a todos os interlocutores, face às diferenças do nível de intervenção e do grau de conhecimento individual sobre cada uma das reformas, procurámos aplicar um leque de questões comuns sempre que se justificou, introduzindo alterações e adaptações quando necessário.

Tal como exposto, não era objectivo deste trabalho realizar um cruzamento linear de informação numa tentativa comparativa, pois as experiências e as percepções de cada actor são únicas e distintas. No entanto, a imposição de rigor metodológico esteve sempre presente, motivo pelo qual as questões elencadas neste exercício desempenharam uma dupla função: por um lado, asseguraram a manutenção de um fio condutor durante a conversa, evitando que aspectos pertinentes pudessem ser esquecidos – “*perguntas orientadoras*” (Guerra, 2008, p. 53); por outro, permitiram determinar a relevância de alguns assuntos – “*perguntas filtro*” (Foddy, 1996, p. 114).

Foi já no decurso desta fase de investigação que percebemos que a utilização desta técnica depende, em larga medida, “*da competência situacional do entrevistador*” (Flick, 2005, p. 81), pois a sua experiência e competências sociais (como a empatia e a capacidade de ouvir) são preponderantes para o sucesso da recolha dos dados. Pese embora toda a estratégia de preparação que encetámos, foi particularmente difícil manter o rumo da entrevista sem dispersões, não só pela nossa inexperiência na utilização da técnica, mas também porque a temática, ao imbricar numa série de outras questões paralelas (como a reforma das funções do Estado, a revisão dos sistemas de carreiras, remunerações e a avaliação dos trabalhadores em funções públicas), propicia um desvio ao roteiro traçado. Apesar de tudo, estas incursões

ilustraram o quão complexo e conexo é o quadro macro em que este tipo de reformas se insere, e esse também é um factor a considerar na reflexão.

Após a recolha de informação, efectuámos a transcrição das entrevistas facilitando uma *“leitura indutiva”*, que se caracteriza por ser *“muito próxima do material”* (Guerra, 2008, p. 70). Deste modo pudemos esboçar aquilo que Bardin (1977, p. 96) denomina por *“leitura flutuante”*, ou seja, uma primeira leitura em que o leitor se deixa *“invadir por impressões e orientações”*.

A este material foi aplicada a mesma grelha de análise usada nos documentos enquadradores das reformas PRACE e PREMAC. Esta operação de triangulação dos dados permitiu-nos criar pontes com a análise documental e com o quadro teórico de referência e teve em vista aumentar a fiabilidade e a generalização das nossas conclusões.

No próximo capítulo fazemos uma breve descrição dos dois processos de reforma (PRACE e PREMAC) antes de passarmos à análise dos dados obtidos com a pesquisa documental e com as entrevistas.

CAPÍTULO 4 – A INVESTIGAÇÃO EMPÍRICA

4.1 – Breve descrição das reformas

De seguida descrevemos os objectivos, as metodologias de trabalho e os cronogramas de acção do PRACE e do PREMAC. Com esta introdução pretendemos pôr em contexto a investigação efectuada sobre os dois processos de reforma.

4.1.1 – O Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado - PRACE

A Resolução do Conselho de Ministros n.º 124/2005, de 4 de Agosto marca o início do Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE). Com este programa assume-se o compromisso de ajustar a dimensão da administração e melhorar os serviços prestados aos cidadãos, empresas e comunidades, bem como de reduzir o volume da despesa pública.

O PRACE nasce enquanto uma das medidas apresentadas por Portugal à União Europeia para contribuir para a consolidação orçamental no âmbito do Programa de Estabilidade e Crescimento 2005-2009, em Junho de 2005 (MFAP, 2006). Para o XVII Governo Constitucional (2005-2009), a Administração Pública deveria transformar-se numa administração “amiga” do cidadão e do desenvolvimento económico. Sob a bandeira da modernização, estabelecem-se três vectores de actuação nesta matéria, a saber: a) facilitar a vida ao cidadão e às empresas; b) melhorar a qualidade do serviço pela valorização dos recursos humanos e das condições de trabalho; c) tornar a Administração amiga da economia, ajustando-a aos recursos financeiros sustentáveis do País e contribuindo para um ambiente favorável ao crescimento (PCM, 2005).

Na aludida RCM ficam estabelecidos os princípios norteadores do PRACE (art.º 2.º), as fases de trabalho (art.º 3.º), a repartição das responsabilidades políticas e técnicas das várias entidades intervenientes (art.º 4.º a 8.º) e a respectiva calendarização das actividades (art.º 21.º).

Fundamentalmente, o PRACE visava a racionalização das estruturas centrais da AP através da promoção da descentralização de funções, da desconcentração coordenada, da modernização e da automatização de processos. Foram apresentados os seguintes objectivos do PRACE:

- Modernizar e racionalizar a Administração Central;
- Melhorar a qualidade de serviços prestados pela Administração aos cidadãos, empresas e comunidades;
- Colocar a Administração Central mais próxima e dialogante com o cidadão.

Tal devia ser conseguido observando os seguintes princípios (n.º 2 do referido diploma):

- Avaliação das actividades desenvolvidas pela administração central que deveriam ser mantidas, extintas ou transferidas para outras entidades;
- Desconcentração de funções para níveis regionais com vista a aproximação da administração aos cidadãos;
- Descentralização de funções para a administração local no tocante à prestação de serviços mas sem que fosse afectado o controlo da despesa pública e garantindo a reserva das funções normativas, de planeamento e orçamentação para a administração central;
- Diminuição das estruturas administrativas;
- Simplificação, racionalização e reengenharia de procedimentos administrativos.

Os princípios de acção enunciados demonstram o quão abrangente e ambicioso era o PRACE. Para além da redução do número de estruturas, a reorganização incluía aspectos como a desconcentração, a descentralização, a externalização, os serviços partilhados, as tecnologias de informação e comunicação, a formação profissional e a profissionalização e remuneração de dirigentes. Este estudo não pretende efectuar uma avaliação quanto aos méritos da política mas sim determinar de que forma a avaliação, enquanto etapa inerente ao ciclo de produção de políticas, foi integrada no

PRACE. Por este motivo, e por uma questão de espaço, optamos por não pormenorizar cada uma das medidas destinadas a cumprir estes princípios de acção.

No que diz respeito à condução do PRACE, a responsabilidade pelo Programa foi dividida em duas esferas, uma política e outra técnica, estando cada uma destas subdividida em dois níveis. Na dimensão política encontramos: 1) ao mais alto nível, o Primeiro-Ministro que conjuntamente com o Ministro de Estado e da Administração Interna e com o Ministro do Estado e das Finanças conduziram a orientação política geral; 2) num nível abaixo, para acompanhar a reestruturação de cada ministério, estaria uma equipa composta pelos Secretários de Estado Adjunto do Primeiro-Ministro, Adjunto e da Administração Local, Adjunto e do Orçamento, da Administração Pública e pela Coordenadora da Unidade de Coordenação da Modernização Administrativa acompanhados pelo Secretário de Estado designado para cada uma das intervenções sectoriais (*vide* Anexo 2).

No domínio técnico também se verificou uma divisão de responsabilidades tendo sido constituída uma Comissão Técnica (CT), sob dependência das entidades referidas anteriormente, e diversos Grupos de Trabalho (GT), que respondiam à CT e tinham como missão avaliar os serviços públicos.

A CT era composta por individualidades de reconhecido mérito nos domínios da gestão e organização e da gestão de recursos humanos, tendo sido designada pelos dois ministros responsáveis pela condução do programa (Despacho Conjunto n.º 734/2005, de 23 de Setembro – *vide* Anexo 3). Por seu turno, os GT eram constituídos por recursos humanos da AP, indicados pelos membros do Governo sob cuja direcção ou tutela estivesse o serviço (n.º 2 do art.º 3.º do DL n.º 194/2005, de 7 de Novembro). Em cada ministério o grupo devia ser presidido e constituído por uma maioria de elementos oriundos de um ministério diferente e, se necessário, até podiam ser incorporados recursos de fora da Administração (alínea b) do n.º 6 da RCM n.º 124/2005, de 4 de Agosto).

Era ainda prevista a possibilidade da CT se poder socorrer dos serviços de entidades privadas (art.º 22.º), o que veio a acontecer durante a fase de elaboração das

macroestruturas. Uma equipa da consultora Accenture ajudou na coordenação das actividades desenvolvidas em cada ministério, tendo sido afecto um consultor externo por cada três GT. Essencialmente, o papel dos consultores passou pela criação de instrumentos para uso dos GT, pela homogeneização do formato para apresentação dos relatórios e pela coordenação e articulação com a CT (MFAP, 2006).

O Programa foi concebido num “*processo linear e lógico*” (Carvalho, 2013, p. 233) que se desenrolaria ao longo de três fases consecutivas: o enquadramento estratégico; a avaliação e redefinição organizacional; e, por último, a execução.

O primeiro momento, de enquadramento estratégico, coube aos Secretários de Estado e às demais entidades envolvidas. Nesta fase foram estabelecidas as orientações gerais a aplicar à reestruturação de cada Ministério, foi feito o planeamento do Programa e foram constituídas a Comissão Técnica e os correspondentes Grupos de Trabalho.

No segundo momento, de avaliação e de redefinição organizacional, a Comissão propôs as metodologias de trabalho e fixou as necessidades em termos de recursos a utilizar. Os Grupos de Trabalho foram incumbidos da tarefa de proceder à análise e avaliação das atribuições, das competências, das estruturas administrativas, dos procedimentos, dos recursos humanos e financeiros afectos a cada Ministério e de, no final, apresentar um relatório com propostas de reestruturação e de racionalização.

Para o desenvolvimento deste trabalho, os GT deviam observar a metodologia de natureza dedutiva proposta pela CT que passava por conhecer a realidade de cada Ministério. A estratégia delineada para a obtenção deste conhecimento passava pela análise de um conjunto de documentos (como leis orgânicas, planos e relatórios de actividades, outros estudos e relatórios produzidos por entidades como o Tribunal de Contas ou a Inspeção-Geral das Finanças), pela realização de entrevistas com “senadores”, isto é personalidades que conhecessem bem o Ministério, como um Secretário-Geral ou Director-Geral, e pelo intenso debate e reflexão entre os membros do GT que teriam que fundamentar todas as alterações que propusessem.

Os relatórios dos GT com o desenho das novas macroestruturas seriam alvo de análise e avaliação pela CT que, para cada Ministério, elaboraria um relatório final que seria colocado à consideração superior.

O terceiro momento, de execução consistiu na elaboração e aprovação dos diplomas que procederiam à reestruturação de cada ministério, sendo então encetados os necessários mecanismos de reafectação de recursos. Esta fase ainda seria acompanhada pelo Grupo de Trabalho sob coordenação dos Secretários de Estado e demais entidades.

Na própria RCM n.º 124/2005 foi fixado o cronograma para as três fases de acção, sendo que, no cômputo, a tarefa de revisão e avaliação de toda a estrutura da administração e o redesenho de novas macro e microestruturas, deveria ser concretizada no prazo máximo de um ano.

Tabela 3 - Cronograma PRACE

Fase	Calendário
Enquadramento estratégico	Julho a Outubro de 2005
Avaliação e redefinição organizacional	Novembro de 2005 até Fevereiro de 2006
Execução	Até Junho de 2006

Fonte: RCM n.º 124/2005, de 4 de Agosto

Com a RCM n.º 39/2006, de 21 de Abril, o Governo aprovou as macroestruturas e as orientações gerais e especiais para a reestruturação de todos os ministérios, serviços centrais e desconcentrados. No modelo proposto, os ministérios passariam a dispor de uma arquitectura comum assente no cruzamento da missão das organizações com as actividades de apoio/suporte. Tal como resulta no Relatório Final da Comissão Técnica do PRACE (2006), a reestruturação baseou-se na divisão entre a missão operacional e as funções de suporte (*vide* Anexo 4). A missão operacional traduz as políticas e acções que cada ministério prossegue, enquanto as funções de suporte consistem nas actividades complementares à missão, podendo ser de dois tipos: de apoio à governação (estratégia, planeamento e controlo de gestão) ou de suporte à

gestão de recursos (financeiros, patrimoniais e humanos). Para as funções de produção e prestação de serviços, desde que se providenciasse uma resposta de proximidade com o cidadão, poderiam ser adoptados os modelos de desconcentração, descentralização e externalização.

Após aprovação das leis orgânicas dos ministérios, o Governo deu por concluídos os trabalhos com o Despacho n.º 17 455/2006, de 29 de Agosto.

4.1.2 - O Plano de Redução e Melhoria da Administração Central do Estado - PREMAC

Num contexto de severas dificuldades orçamentais e de uma conjuntura financeira desfavorável, é sob vigência do Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF) a Portugal que o XIX Governo Constitucional toma posse, na sequência de eleições antecipadas, em Junho de 2011.

O Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica (MoU) subscrito por Portugal previa a implementação de uma segunda fase do PRACE. Neste documento previa-se que para aumentar a eficácia e eficiência da AP seria necessário promover a uma redução de cargos dirigentes e serviços da Administração Central na ordem dos 15% (PCM, 2011).

Em linha com estas preocupações, o Governo preconizou no seu Programa para a legislatura (2011-2015) uma racionalização das estruturas do Estado. Dados os “efeitos muito reduzidos” do PRACE (PCM, 2011), que não concretizara os propósitos previstos, o novo Governo teria que reduzir custos e, simultaneamente, promover modelos de funcionamento mais eficientes.

Em Julho de 2011, em reunião de Conselho de Ministros, o Governo aprovou a proposta de implementação do Plano de Redução e Melhoria da Administração Central (PREMAC), com o qual pretendia concretizar os seguintes objectivos gerais:

- A racionalização e a redução das estruturas da Administração Central do Estado visando uma actuação mais eficiente;
- A promoção de uma melhor utilização dos recursos humanos;
- A redução de pelo menos 15% das estruturas orgânicas dependentes de cada ministério e igual número de redução de cargos dirigentes, de nível superior e intermédio.

A responsabilidade política geral pela condução do Plano ficou repartida entre o Primeiro-Ministro e o Ministro de Estado e das Finanças, cabendo a coordenação política e operacional ao Secretário de Estado Adjunto do Primeiro-Ministro e ao Secretário de Estado da Administração Pública. Em cada ministério foi ainda nomeado um interlocutor político, um Secretário de Estado, e um responsável técnico. No domínio técnico foi criada uma equipa designada pelo SEAP que trabalhou em articulação com a Estrutura de Acompanhamento dos Memorandos (ESAME), sob tutela do Secretário de Estado Adjunto do Primeiro-Ministro.

O cronograma definido para a execução do plano foi muito estreito. No período de um mês foram conduzidas as negociações ao nível político, tendo em vista o cumprimento das percentagens de redução de estruturas e de dirigentes definidas pelo Governo, na senda da preparação pelos ministérios sectoriais dos respectivos planos de reorganização.

Segundo o Relatório de Execução do PREMAC (SEAP, 2011), aprovado em Setembro de 2011 em reunião de Conselho de Ministros, em menos de dois meses foi feita uma *“avaliação de toda a estrutura organizativa da Administração Central”*. Este documento enuncia os objectivos gerais do Plano e os resultados expectáveis, o cronograma das actividades ainda por realizar, nomeadamente a elaboração das várias leis orgânicas dos ministérios e os subsequentes diplomas orgânicos dos serviços e organismos, bem como portarias de estruturas internas.

Nesse mesmo documento esclarece-se que terá sido a orientação para os resultados a justificar a rapidez da tomada de decisão e de acção. Conforme se transcreve: *“a superação dos desafios dependia muito mais de uma tomada pronta e firme de decisões*

e de um acompanhamento e controlo rígido da sua efectiva concretização, do que da reavaliação exaustiva dos diagnósticos existentes e da revisão recorrente das diversas análises já equacionadas no passado” (SEAP, 2011).

Tabela 4 - Cronograma PREMAC

Data (2011)	Evento
20 de Julho	Aprovação em CM da proposta de implementação do PREMAC
26 de Julho	Nomeação e comunicação dos interlocutores políticos e técnicos de cada Ministério para a implementação do PREMAC
Agosto	Negociações de nível político para cumprimento das percentagens de redução de estruturas e dirigentes: reunião entre SEAP/SEAPM e interlocutores sectoriais, primeiro, para definição das orientações transversais aos planos de reorganização; depois para verificação e acordo final sobre as percentagens de redução de estruturas e dirigentes.
15 de Setembro	Aprovação do Relatório do PREMAC em Conselho de Ministros
A partir de 22 de Setembro	Elaboração das propostas de leis orgânicas e respectiva regulamentação; Reunião dos interlocutores técnicos de cada ministério com o SEAP para análise e verificação de todas as leis orgânicas e regulamentação.
26 de Outubro	Aprovação das leis orgânicas dos ministérios em CM

Fonte: Plano de Redução e Melhoria da Administração Central do Estado, SEAP (2011).

Foi na sequência destes trabalhos que o Governo detectou a possibilidade de suplantar os valores estipulados inicialmente tendo, nesta data, revisto os números de redução para 38% das estruturas da Administração Central e 27% do número de dirigentes superiores e intermédios, portanto, acima dos 15% exigidos pelo MoU.

No tocante aos resultados, o Executivo adiantava que o potencial de redução da despesa pública era muito significativo, não só por via da diminuição do número de dirigentes mas também pela aplicação de procedimentos de gestão de efectivos e pela redução dos consumos intermédios e de espaços físicos (SEAP, 2011).

Ainda em sede de relatório afirma-se que *“a reforma da Administração Pública não se consubstancia numa alteração radical num único momento do tempo, mas num processo contínuo e progressivo, que permita à Administração, no seu conjunto, a adopção de estruturas orgânicas, processos e práticas que maximizem a captação de benefícios resultantes da evolução tecnológica e organizativa, com o objectivo de cumprir a sua missão: Criar valor para a sociedade utilizando os recursos públicos da forma mais eficiente possível”* (SEAP, 2011).

No Relatório de Apresentação das Leis Orgânicas dos Ministérios, em Outubro de 2011, são apresentados os valores líquidos de redução, a saber: 146 organismos e 290 cargos de direcção superior, sendo que a redução de cargos de dirigentes intermédios só seria passível de aferição após a reorganização interna dos serviços, a qual estava dependente da finalização dos respectivos diplomas. Os demais balanços, de Maio e Agosto de 2012, dão conta da evolução da produção legislativa reforçando a redução do número de cargos de direcção.

O Balanço Final do PREMAC, de Novembro de 2012, anuncia os resultados obtidos: uma redução na ordem de 40% nas estruturas de nível superior na Administração Central e de 27% do número de cargos dirigentes. Nesta mesma comunicação, o Governo reconhece a impossibilidade de identificar o número total de cargos de dirigentes intermédios eliminados, no entanto, de acordo com o Executivo havia condições para crer que o valor de redução de 1711 cargos de direcção.

Com a descrição dos dois processos de reforma administrativa conseguimos antecipar uma relativa ausência de referências à avaliação da política pública. De seguida apresentamos os resultados obtidos com a análise dos documentos e das entrevistas procurando identificar se esta tendência persiste.

4.2 - Análise dos documentos e das entrevistas

Depois de termos descrito os dois casos – PRACE e PREMAC - apresentamos os resultados obtidos através da aplicação da grelha de análise aos documentos e entrevistas. Este procedimento serviu para identificar se nessas fontes se verificava algum tipo de correspondência com as dimensões avaliativas sugeridas pela revisão da literatura.

Esta operação aproximou a investigação empírica do enquadramento teórico de referência e visou dar resposta à nossa pergunta de partida: *sendo a avaliação uma etapa inerente ao ciclo de produção de políticas públicas como é que tem sido integrada no âmbito das políticas de reforma da estrutura administrativa portuguesa?*

4.2.1 - Aplicação da grelha de análise aos documentos

Começámos a análise documental submetendo o conjunto de documentos enquadradores dos dois processos de reforma ao teste de confrontação com a grelha de análise. Esta foi construída com base nas dimensões, categorias e sub-categorias sugeridas pela literatura relativamente à avaliação de políticas públicas.

O preenchimento da grelha com os conteúdos textuais e as respectivas fontes documentais (*vide* Anexo 6) permitiu concluir que:

1. Na maioria dos documentos há uma relativa ausência de elementos textuais que remetam para as dimensões e categorias sugeridas pelo nosso enquadramento teórico (tabela 5);
2. As categorias “A1-temporal” e “A2-natureza dos agentes” foram as únicas que acolheram algum conteúdo. A categoria “A3- tipologia” e as dimensões “B-funções” e “C- utilização” ficaram desertas (tabela 5);
3. Alguns dos conteúdos relacionados com a avaliação diziam respeito a uma etapa ou medida dos processos de reforma e não à política pública em si (tabela 6).

Tabela 5 - Grelha de análise documental 1

Dimensões	Categorias	Sub-categorias	Conteúdo	Documentos
A-Modos e forma	A1-Temporal	A1.1-Ex-ante	X	RCM 124/2005
		A1.2-Interim		
		A1.3-Ex-post	X	Estudo DGAEP; Relatório Final PRACE
	A2-Natureza dos agentes	A2.1-Interna	X	Relatório Execução PREMAC
		A2.2-Externa	X	Estudo DGAEP
		A2.3-Mista	X	RCM 124/2005
	A3-Tipologia	A3.1-Administração e gestão		
		A3.2-Jurídica		
		A3.3-Política		
B-Funções	B1-Melhoria das políticas			
	B2-Prestação contas	X	Relatório Final PRACE	
	B3-Apontar caminhos	X	Estudo DGAEP	
C-Utilização	C1-Instrumental			
	C2-Conceptual			
	C3-Interactiva			
	C4-Legitimadora			
	C5-Tácita			

Como se comprova pela grelha de análise documental 1, do total dos documentos pesquisados e referidos no capítulo metodológico (catorze), após a aplicação da grelha de análise apenas quatro continham conteúdo passível de encaixar nas dimensões estabelecidas. Esta observação prenunciava a relativa ausência de uma vertente avaliativa plasmada nos documentos enquadradores dos dois estudos de caso. Os documentos que forneceram elementos para o preenchimento das grelhas foram:

- A RCM n.º 124/2005;
- O Relatório Final da Comissão Técnica do PRACE;
- O Relatório de execução do PREMAC (15 de Setembro de 2011);
- O estudo da DGAEP sobre a evolução das estruturas administrativas portuguesas (Fevereiro de 2013).

A primeira leitura da grelha de análise revelou a inexistência de elementos textuais sobre algumas dimensões e categorias. Assim, a categoria “A3-tipologia de avaliação”, que depende da dimensão “A-modos e forma”, e a dimensão “C-utilização” não registaram qualquer ocorrência.

Estas duas observações parecem estar em linha com a tese de Silva (2013) quanto à ausência de uma cultura de documentação dos processos de tomada de decisão e de divulgação das avaliações realizadas às iniciativas políticas.

Por último, podemos afirmar que a análise documental revelou a presença de alguns indícios avaliativos. Contudo, estes não correspondem a uma avaliação sobre a política pública em si mesma, reportam antes a alguma fase ou medida inserida no PRACE ou no PREMAC (tabela 6).

Tabela 6 - Grelha de análise documental 2

Dimensões	Categorias	Sub-categorias	Política pública		Fase ou medida	
			PRACE	PREMAC	PRACE	PREMAC
A-Modos e forma	A1-Temporal	A1.1-Ex-ante			X	
		A1.2-Interim				
		A1.3-Ex-post		X	X	
	A2-Natureza dos agentes	A2.1-Interna				X
		A2.2-Externa		X		
		A2.3-Mista			X	
	A3-Tipologia	A3.1-Administração e gestão				
		A3.2-Jurídica				
		A3.3-Política				
B-Funções	B1-Melhoria					
	B2-Prestação contas			X		
	B3-Apontar caminhos		X			
C-Utilização	C1-Instrumental					
	C2-Conceptual					
	C3-Interactiva					
	C4-Legitimadora					
	C5-Tácita					

Esta distinção entre a política pública e as fases ou medidas internas aos processos de reforma é fundamental. Por definição, a avaliação corresponde a uma etapa inerente ao ciclo de produção das políticas através da qual é possível produzir e sistematizar informação sobre o desempenho das políticas (Dunn, 1981). Tal não acontece com

alguns dos elementos avaliativos que foram detectados nos documentos analisados. Sendo insuficientes para a sistematização e produção de informação de desempenho relativo à política pública, tal como estipulado na premissa de Dunn (ibidem), não os podemos considerar como uma verdadeira avaliação sobre a política.

Os elementos ou indícios avaliativos a que nos referimos foram registados quanto à dimensão temporal (que pode ser de tipo *ex-ante*, *interim* e *ex-post*) e à dimensão natureza dos agentes (que pode ser de tipo interna, externa ou mista). Por exemplo, no caso do PRACE foram constituídas equipas de natureza mista com trabalhadores da AP, dos gabinetes ministeriais e com elementos de uma consultora privada, como refere a RCM n.º 124/2005: *“grupos de trabalho de avaliação de serviços públicos dependentes da comissão referida na alínea anterior, integrando recursos humanos da Administração Pública, por forma a que em cada ministério o respectivo grupo de trabalho seja presidido e constituído maioritariamente por elementos oriundos de outros ministérios e, se necessário, de fora da Administração Pública.”*

Ainda de acordo com a mesma fonte documental, estes grupos de trabalho tiveram como primeira missão proceder a um trabalho de análise sistemática e de diagnóstico de toda a estrutura da Administração Central: *“avaliação das actuais actividades desenvolvidas pela administração central com vista à determinação das que devem manter-se, extinguir-se ou serem transferidas para outras entidades públicas ou privadas”*. Esta fase foi inclusivamente denominada de *“fase de avaliação e redefinição organizacional de estruturas e recursos da administração central”*, tendo configurado um momento típico de avaliação *ex-ante*, permitindo o diagnóstico da situação anterior à intervenção da política pública, aprofundando o conhecimento dos actores envolvidos que depois puderam realizar recomendações e sugestões influenciando a tomada de decisão.

De forma semelhante, no Relatório de Execução do PREMAC há uma presença textual nas categorias temporal e natureza dos agentes: *“os trabalhos decorreram em menos de dois meses, tendo sido avaliada toda a estrutura organizativa da Administração Central do Estado com recurso a equipas próprias de cada ministério, em estreita articulação com a Secretaria de Estado da Administração Pública e com a Estrutura de*

Acompanhamento dos Memorandos”. Isto significa que foram as equipas oriundas de cada um dos ministérios que procederam ao levantamento das oportunidades para redução em cada uma das estruturas, apoiando assim a tomada de decisão sobre as intervenções de corte.

Como ficou demonstrado na Grelha de análise documental 2 (tabela 6), a “sub-categoria *ex-post*” e a dimensão “B- funções” registaram conteúdo textual quer quanto à política pública, quer quanto a uma fase do processo.

Considerámos o estudo da DGAEP (2013), sobre a evolução das estruturas administrativas portuguesas no pós-PREMAC, como um documento de cariz avaliativo, especialmente *ex-post*, sobre a política pública com base na seguinte afirmação: *“o presente estudo pretende efetuar uma focalização mais pormenorizada sobre as estruturas da Administração Pública Central portuguesa, assim como a análise da sua evolução e dos seus cambiantes resultante da implementação do Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE) e do Plano de Redução e Melhoria da Administração Central do Estado (PREMAC)”*.

A avaliação *ex-post* verifica-se após a execução das políticas e, neste sentido, o hiato entre a realização do estudo (com data de publicação de Fevereiro de 2013) e a data de conclusão do PREMAC (a reforma foi dada por terminada em Novembro de 2012) é relativamente curto. Mas, para além do elemento temporal, a avaliação *ex-post* caracteriza-se ainda por ser a fase do ciclo de produção de políticas públicas em que o capital de aprendizagem adquirido permite fazer recomendações e introduzir melhorias na definição e execução de novas políticas (Thoenig, 2000). Neste particular, as conclusões do referido estudo, que iremos analisar adiante, apelam directamente aos decisores políticos, apontando caminhos e cumprindo assim uma das funções da avaliação (categoria B3).

Por outro lado, considerámos que o Relatório Final da Comissão Técnica do PRACE remete para uma fase ou etapa do processo de reforma, não constituindo uma verdadeira avaliação sobre a política pública. Nesse documento são explicitados os objectivos da política, a forma como os trabalhos foram conduzidos, apresentam-se as propostas de reformulação das estruturas administrativas e avança-se com alguns dos resultados obtidos entretanto. Todavia, apesar do documento se inserir numa

lógica de prestação de contas, uma das funções da avaliação (categoria B2), ele incide tão-somente sobre o desenvolvimento do processo e sobre os resultados expectáveis.

É à luz deste entendimento que lemos a seguinte declaração da Comissão Técnica do PRACE: *“terminado o PRACE, gostaríamos de sublinhar que ele constitui apenas um passo na Modernização e Racionalização da Administração Central do Estado. (...) Um passo que se traduziu, no essencial, na clarificação das missões, atribuições e competências das várias áreas da Administração e consequente tradução orgânica”*.

Dado que o Relatório data de 18 de Julho de 2006, a data de término do PRACE, conforme o Despacho n.º 17 455/2006, a prescrição de recomendações ou a identificação de melhorias a introduzir nos próximos passos na tarefa de racionalização das estruturas é praticamente inexistente.

Pelos motivos acima evocados só de forma muito ténue podemos incluir algum conteúdo do Relatório Final da Comissão Técnica do PRACE no âmbito das recomendações, como a seguinte afirmação: *“mas o PRACE pode constituir também um ponto de partida para a progressiva modernização da Administração Pública, articulando-se com Programas já existentes.”*

Pelo contrário, no estudo da DGAEP sobre o PRACE e o PREMAC constatamos que as recomendações são bastante mais explícitas. Os autores defendem que a avaliação destas políticas deve ser feita noutros moldes, assim: *“efetuadas as reduções/alterações das estruturas, decorrentes da aplicação do PRACE e do PREMAC, será fundamental num futuro próximo proceder a uma avaliação da eficiência, eficácia, melhorias qualitativas e reduções de custos resultantes destes programas. Só assim se poderá concluir sobre a efetividade da sua real utilidade.”*

Esta recomendação traçada pelos peritos da DGAEP vai ao encontro daquilo que Dunn (1981) considerava a essência da avaliação, isto é, a resposta à pergunta *“what difference does it make?”*. E é tanto mais pertinente quanto quer no PRACE, quer no PREMAC apenas encontramos algumas referências sobre os resultados obtidos no tocante à redução do número de estruturas e de cargos de dirigentes. Desta forma, ficam excluídos outros potenciais indicadores como: as poupanças geradas com a

fusão e extinção de organismos (nomeadamente em termos de custos fixos), os impactos causados com o processo de reforma sobre a motivação dos trabalhadores, sobre a qualidade dos serviços prestados ou sobre os custos de ineficiência gerados durante o período em que ocorreu a reforma.

A ausência deste tipo de dados permite-nos concluir que a mensuração do sucesso destes processos de reforma incide sobretudo nos aspectos quantitativos associados às reduções numéricas das estruturas e cargos, pese embora as reformas tenham outros objectivos gerais como a melhoria da qualidade dos serviços, a aproximação da Administração aos cidadãos ou a melhoria da afectação dos recursos humanos.

Tabela 7 - Quadro comparativo dos objectivos gerais das reformas

PRACE	PREMAC
Modernizar e racionalizar a Administração Central;	A racionalização e a redução das estruturas da Administração Central do Estado visando uma actuação mais eficiente;
Melhorar a qualidade de serviços prestados pela Administração aos cidadãos, empresas e comunidades;	A promoção de uma melhor utilização dos recursos humanos;
Colocar a Administração Central mais próxima e dialogante com o cidadão.	A redução de pelo menos 15% das estruturas orgânicas dependentes de cada ministério e igual número de redução de cargos dirigentes, de nível superior e intermédio.

Construção a partir dos documentos enquadradores das reformas

Olhando para a tabela 7, o único ponto de contacto entre os objectivos das duas reformas – PRACE e PREMAC- é a utilização da expressão “*racionalização da Administração Central*”. E este é de facto o prisma pelo qual se afere o grau de sucesso das reformas, como se atesta pelos documentos enquadradores das duas reformas e pelas entrevistas que realizámos.

Outras questões relevantes

Com o processamento dos documentos nas dimensões e categorias inscritas na grelha de análise constatámos que havia um conjunto de documentos que respeitavam a momentos de monitorização das políticas. Por exemplo, durante a execução do PREMAC foram publicados quatro documentos que serviram para comunicar os números da redução de estruturas e de cargos de direcção e também para dar conta da evolução da produção legislativa inerente à reestruturação e reorganização administrativa.

Esta observação embora não responda directamente à nossa pergunta de partida favorece a compreensão sobre a relação entre a avaliação de políticas públicas e os processos de reforma administrativa.

O processo contínuo de verificação da execução do cumprimento dos objectivos corresponde a uma prática de monitorização. Este momento corresponderia a uma fase de avaliação da política pública se esta recolha de informação gerasse algum tipo de questionamento e crítica sobre o desempenho da política e sobre a sua adequação quanto à resolução dos problemas inicialmente identificados. Não obstante, a monitorização constitui uma etapa imprescindível para a concretização da avaliação.

Em síntese, constatamos que nos documentos orientadores dos casos de política pública por nós seleccionados há uma relativa escassez de elementos textuais que nos remetam para uma vertente avaliativa da política. Contudo, no seio do PRACE e do PREMAC é possível discernir a utilização de práticas e metodologias associadas à avaliação. Também foi possível através dos documentos compreender que a figura da monitorização, sobretudo dos resultados de expressão numérica, tende a ser mais recorrente do que a avaliação.

De seguida apresentamos os resultados da aplicação da grelha de análise à informação recolhida com as entrevistas.

4.2.2 - Aplicação da grelha de análise às entrevistas

A informação obtida com a realização das entrevistas semi-estruturadas foi muito diferenciada mas a aplicação da grelha de análise permitiu que nos focássemos nos conteúdos essenciais para a resposta à nossa pergunta de partida. Após o preenchimento da grelha com os conteúdos textuais das entrevistas (*vide* Anexo 7) observámos que:

1. Há uma relativa ausência de elementos textuais que remetam para as dimensões e categorias sugeridas pelo enquadramento teórico (tabela 8);
2. As categorias “A1-temporal” e “A2-natureza dos agentes” e a dimensão “C-utilização” foram as únicas que acolheram conteúdo das transcrições das entrevistas. A categoria “A3-tipologia” e na dimensão “B-funções” não registaram qualquer ocorrência (tabela 8);
3. Alguns dos conteúdos relacionados com a avaliação diziam respeito a uma etapa ou medida dos processos de reforma e não à política pública em si mesma (tabela 9).

Tabela 8 - Grelha de análise das entrevistas 1

Dimensões	Categorias	Sub-categorias	Conteúdo	Entrevistado	
A-Modos e forma	A1-Temporal	A1.1-Ex-ante	X	ET1	
		A1.2-Interim			
		A1.3-Ex-post			
	A2-Natureza dos agentes	A2.1-Interna			
		A2.2-Externa	X	EP1	
		A2.3-Mista	X	EP2 ET1	
	A3-Tipologia	A3.1-Administração e gestão			
		A3.2-Jurídica			
		A3.3-Política			
B-Funções	B1-Melhoria das políticas				
	B2-Prestação contas				
	B3-Apontar caminhos				
C-Utilização	C1-Instrumental				
	C2-Conceptual		X	ET1	
	C3-Interactiva				
	C4-Legitimadora		X	EG1	
	C5-Tácita				

Apesar da vasta informação recolhida com as entrevistas, observámos uma relativa escassez de conteúdos passíveis de serem indexados às dimensões e categorias elencadas na nossa grelha de análise, como se comprova na tabela 8. Esta situação está, aliás, em consonância com o que foi detectado na análise documental.

De forma idêntica, verificámos que alguns elementos avaliativos identificados pelos entrevistados se reportavam à condução das tarefas e actividades internas ao processo de reforma e não à política, como se ilustra na tabela 9.

Tabela 9 - Grelha de análise das entrevistas 2

Dimensões	Categorias	Sub-categorias	Política pública		Fase ou medida	
			PRACE	PREMAC	PRACE	PREMAC
A-Modos e forma	A1-Temporal	A1.1-Ex-ante			X	
		A1.2-Interim				
		A1.3-Ex-post				
	A2-Natureza dos agentes	A2.1-Interna				
		A2.2-Externa		X		
		A2.3-Mista			XX	
	A3-Tipologia	A3.1-Administração e gestão				
		A3.2-Jurídica				
		A3.3-Política				
B-Funções	B1-Melhoria					
	B2-Prestação contas					
	B3-Apontar caminhos					
C-Utilização	C1-Instrumental					
	C2-Conceptual		X			
	C3-Interactiva					
	C4-Legitimadora			X		
	C5-Tácita					

Apenas classificámos três excertos das entrevistas como tendo conteúdo que reportasse à avaliação da política de reforma administrativa. O primeiro trata-se de uma afirmação de EP1 sobre o PREMAC que foi incluída na sub-categoria “A2.1 natureza externa dos agentes”: *“a entidade externa pronuncia-se formalmente e publicamente dizendo que se cumpriu plenamente”*.

Segundo o entrevistado o PREMAC foi plenamente alcançado, tendo inclusivamente havido uma pronúncia favorável sobre esse assunto por parte da entidade

responsável pela condução das revisões regulares ao Programa de Assistência Económica e Financeira.

O segundo excerto referente à avaliação da política pública resulta de uma frase proferida pelo entrevistado EG1 que enquadrámos na categoria “C4 – utilização legitimadora da avaliação”. Questionado sobre a possibilidade de conhecer algum estudo que se tivesse debruçado sobre as reformas administrativas em apreço, EG1 referiu: *“o único estudo que eu conheço é um documento que tenta provar que no PREMAC foram feitas mais reduções de organismos do que no PRACE. O que me parece mais uma arma de arremesso partidária do que uma reflexão e uma avaliação das reformas”*.

O estudo a que o entrevistado se refere é o já mencionado estudo da DGAEP (2013) sobre a evolução das estruturas administrativas portuguesas. Classificámos a afirmação de EG1 como “utilização legitimadora” dos resultados da avaliação tendo em mente que para Vedung (1997) este tipo de utilização ocorre quando as evidências proporcionadas pela avaliação não radicam numa necessidade maior conhecimento mas numa justificação para substanciar as posições políticas assumidas. De acordo com o entrevistado, o estudo comparativo sobre o PRACE e o PREMAC serviu sobretudo para evidenciar qual das duas políticas tinha diminuído mais estruturas administrativas. Também a equipa de peritos que realizou o referido estudo concluiu que para um maior conhecimento sobre os resultados obtidos com as duas políticas seria necessário ir além da mera contabilização dos números de redução, conforme identificámos na análise documental.

A conjugação destes dois pontos remete-nos para o contexto político em que a avaliação decorre e que é identificado na literatura como um dos limites do seu potencial (Bovens et al., 2008; Weiss, 1993; Wollmann, 2007). O PRACE e o PREMAC foram reformas decididas e implementadas por Governos dirigidos por partidos políticos opostos, uma eventual politização dos resultados finais de cada uma destas políticas deve ter em consideração esse facto.

O terceiro excerto que classificámos como tendo relação com a política de reforma insere-se na dimensão “C-utilização”, mais especificamente categorizámos como “C2-utilização conceptual” da avaliação. Trata-se de uma afirmação de ET1 sobre a sua participação no Grupo de Trabalho e sobre os benefícios colhidos com essa experiência, *“aprendi muito, a título pessoal, desde logo, fiquei com uma visão macro da estrutura orgânica da Administração Directa do Estado, que antes não tinha.”*

A “utilização conceptual” da avaliação ocorre quando as pessoas envolvidas nos programas acabam por se tornar os receptores da acção da avaliação, há toda uma aprendizagem que altera as suas percepções e as deixa melhor preparadas para agir futuramente em contexto avaliativo (Weiss, 1998). Aliás, o entrevistado ET1 vai mais longe e analisa de forma crítica a ausência de um processo de retenção do conhecimento sobre estes processos de reforma: *“se colocar a pergunta se a AP como um todo aprendeu? Não estou certo disso.” (...)* *“desconheço que tenha havido alguma iniciativa para transformar o conhecimento de cada um dos membros do PRACE num conhecimento de toda a estrutura, digamos assim, e incorporado na cultura da AP. Por exemplo, quando foi feito o PREMAC, para mim, teria feito todo o sentido que algumas das pessoas que participaram no PRACE pudessem ter alguma colaboração no PREMAC, desconheço que isso tenha acontecido”.*

Os restantes elementos textuais recolhidos das entrevistas reportam-se a algum momento ou etapa da condução do processo de reforma, nomeadamente sobre a categoria temporal *ex-ante* e sobre a natureza mista dos agentes envolvidos no processo.

Assim, na sub-categoria “A1.1- *ex-ante*”, em sintonia com os dados revelados pela análise documental, o entrevistado ET1 refere que as propostas de novas estruturas administrativas: *“foram muito discutidas dentro do GT”, (...)* *“discutimos muito os vários cenários possíveis, nesse sentido, houve essa ponderação e era ponderação, dada a composição do grupo, técnica e também, por vezes, política, ou seja, havia uma certa ponderação de certos cenários políticos de viabilidade e exequibilidade das propostas de nível técnico”.*

As duas menções registadas na sub-categoria “A2.3-natureza mista dos agentes” envolvidos na avaliação dizem respeito ao PRACE. Sobre este assunto o entrevistado EP2 referiu: *“era necessário envolver sectores do pensamento e experiências variadas que introduzissem na lógica da reforma lógicas extra-administração, há muitos académicos e de vários sectores, era preciso assegurar, estas personalidades (...) um grupo de fosse insuflado com gente que viesse de fora, era preciso uma mistura da academia, gente da administração pública e gente que viesse de fora”*.

No mesmo sentido, ET1 confirma que *“o Grupo de Trabalho tinha uma composição que era mista, mista a dois níveis: era suposto integrar pessoas do ministério e de fora do ministério e tinha pessoas com perfil mais técnico e pessoas com perfil mais político”*.

Outras questões relevantes

Como referimos anteriormente, a opção pela técnica da entrevista baseou-se numa expectativa de obtenção de informação rica em detalhe e profundidade. No entanto, a aplicação da grelha de análise às transcrições das entrevistas demonstrou uma presença fraca de informação sobre a avaliação adequada às dimensões e categorias sugeridas pela revisão da literatura.

Tal como havia acontecido com a análise documental, a aplicação da grelha de análise às entrevistas excluiu todas as informações que não estivessem directamente relacionada com as dimensões elencadas. No entanto, por considerarmos que essa informação adiciona valor à nossa pesquisa, sistematizámo-la em duas conclusões. Em primeiro lugar, detectámos que os entrevistados de nível político formulavam opiniões sobre a avaliação das reformas baseando-se sobretudo nas suas crenças e percepções. Em segundo lugar, observámos que era mais fácil para os entrevistados medir os aspectos quantitativos, como o número de cargos e estruturas reduzidos, do que os resultados associados a aspectos de natureza qualitativa, como a aproximação da administração ao cidadão.

A conclusão sobre a avaliação pessoal que os entrevistados fazem sobre o sucesso das políticas, baseada nas suas sensações e percepções, resulta da utilização de algumas expressões que reproduzimos e destacamos a negrito. No caso do entrevistado EP1 salientamos três afirmações:

- “A **sensação** que o PRACE não cumpriu verdadeiramente o objectivo de, no fundo, levar o Estado a um nível de eficiência maior do que aquele que tem”;
- “Tem por detrás alguma **evidência empírica**, mais do que um estudo, nós não fizemos um estudo sobre o PRACE”.
- “O PREMAC foi mais consequente [do que o PRACE] do ponto de vista de permitir que a AP utilizasse melhor os seus recursos. Houve muito mais mobilidade, [maior] reforço da eficiência na utilização dos recursos públicos. É a minha **convicção!**”.

No caso do entrevistado EP2 seleccionámos as seguintes afirmações para ilustrar o nosso ponto:

- “A **sensação** que o PREMAC não teve a ambição de um novo racional para a estruturação do Estado”;
- “Para além da falta de tempo para as avaliar [as reformas], havia uma outra coisa sobre a qual estava muito convencido: as urgências que tínhamos: o défice excessivo (...) para mim **não era preciso demonstrar**”;
- “Os serviços partilhados, se o sector privado está a apostar nisso é porque a solução é boa, se as administrações mais avançadas estão a fazer **não vale a pena perguntar**, já vamos tarde”.

A segunda conclusão radica na relativa facilidade dos entrevistados em mensurar as reduções das estruturas e dos cargos. Dos vários indicadores quantitativos possíveis, por norma, os entrevistados apenas referem este. O mesmo não acontece, por exemplo, com o valor das poupanças geradas com as reformas. A apresentação de dados e resultados torna-se ainda mais difícil quando nos reportamos aos aspectos qualitativos, por exemplo, as iniciativas tendentes à melhoria do desempenho da

administração, de aproximação com o cidadão, de flexibilização da mobilidade dos trabalhadores.

Sobre as poupanças operadas com o PREMAC, o entrevistado EP1 afirmou: *“nós não temos essa contabilidade, efectivamente”; “não se consegue saber quanto é que se poupou porque isto depois se dilui nos orçamentos dos ministérios, dos organismos. (...) não há uma contabilidade analítica para saber quanto é que se poupou pelo PREMAC individualmente”; “o que se conseguiu poupar com o PREMAC tem que ser visto no cômputo global das reduções que se conseguiram com a despesa pública na vertente de custos com pessoal”*.

Questionado sobre as poupanças geradas com o PRACE, o entrevistado EP 2 referiu: *“muitas vezes me perguntavam isso. Mas quando me perguntavam isso a minha preocupação íntima era esta: o Estado esteve sempre em crescimento, se introduzimos um travão pára de crescer ou só cresce quando houver fundamentação para crescer (a maior parte das vezes é só para criar cargos dirigentes, não se tenha duvidas). Introduzir-se esse travão já era positivo, a aprovação de leis orgânicas com os respectivos mapas de pessoal, significava uma efectiva redução de cargos dirigentes, isso reflectia-se na redução das despesas públicas e com pessoal, por efeito da lei, eu não precisava de convencer a não nomear dirigentes bastava fazê-lo na lei.”*

No que diz respeito aos custos associados à execução de uma reforma abrangente como o PREMAC, EP1 afirma: *“teve custos, não tenho nenhuma dúvida da instabilidade que foi criada durante um ano. A AP sofre sempre nestes fenómenos de transformação e o PREMAC como foi muito de supetão, foi muito rápido, foi um mecanismo que (...) levou a que (...) os organismos perdessem eficiência (...)”*. *“Criou muita fadiga na Administração (...), criou um fenómeno de insegurança e de desmotivação e, porventura, aqui ou acolá, é capaz de ter deixado alguns organismos, enfim, menos bem estruturados”*.

Neste aspecto, de acordo com EG2: *“houve uma ponderação do lado dos custos, da redução de custos mas não do lado dos custos indirectos que estas alterações trazem”*. Esta perspectiva de EG2 é validada pela resposta de EP2 quanto à inexistência de

dados relativos aos impactos da reforma na motivação e produtividade dos trabalhadores: *“não tenho percepção disso, o pessoal não gostou, não foi por causa do PRACE, por causa do PRACE ficaram desmotivados os dirigentes (...) mas o que é um facto é que as estruturas tinham crescido demais, Portugal não tinha meios financeiros para suportar. Este tipo de medidas tem um efeito de maré, primeiro os dirigentes e depois propaga-se pelos outros níveis. Ainda por cima num contexto de retracção e de outras medidas (aumento da reforma, ...), ninguém gosta!”*.

Quanto ao impacto do processo de reforma nos serviços prestados pela Administração, EP1 admitiu: *“não tenho informação objectiva sobre isso, tenho, digamos, alguma **ideia empírica** do que é que se verificou. Eu **acho** que as funções prestadas ao cidadão não foram prejudicadas pelo PREMAC, antes pelo contrário, eu diria que o PREMAC terá sido um exercício que, nesse particular, até pode ter contribuído para que um prejuízo, que poderia ter sido maior, acabasse por ser menor, prejuízo esse que resultava da saída muito significativa de trabalhadores da AP”*.

No que importa à redução do número de estruturas e de cargos de direcção, o entrevistado EP1 reforça a nossa observação sobre a medição do sucesso das reformas por referência estrita aos números de redução: *“se o indicador for a percentagem de redução de estruturas e do número de dirigentes, o Plano foi um sucesso”*.

Ainda no domínio da aferição do grau de concretização das reformas, ET1 declara: *“em termos de recursos houve um corte efectivo, na perspectiva da racionalização se for vista como uso de menos recursos, isso foi alcançado. Mais no PREMAC do que no PRACE. Na relação com o cidadão não noto que nem um nem outro tenham trazido melhorias”*.

Os dois entrevistados categorizados no nível de gestão reforçaram a evidência de que a avaliação realizada aos processos de reforma administrativa se situa num plano político e não técnico. Ambos reconheceram a necessidade de envolvimento das estruturas administrativas nos mecanismos avaliativos. De acordo com EG1 é difícil

compreender que tenham ocorrido *“duas grandes reformas da AP com o intervalo de cinco anos em que a AP não foi ouvida! Nem se conhece avaliação nenhuma!”*.

Questionado sobre o conhecimento de um estudo conduzido pela Administração sobre os resultados das reformas PRACE e PREMAC, o entrevistado EG2 diz: *“ao nível da AP desconheço [se houve] (...) e seria importante que isso tivesse sido feito. Mas para ser feito é preciso, desde logo, saber a quem cabe essa responsabilidade (...). Seria importante que um serviço, como o Instituto Nacional de Administração (INA) ou a DGAEP, fizesse esse tipo de estudos. Eu desconheço que tenha havido essa preocupação sistemática, talvez pontualmente, mas sistemática...Seria muito importante que houvesse porque o PREMAC e o PRACE tiveram metodologias diferentes, qual foi a metodologia que funcionou melhor? Só sabemos se tivermos um estudo rigoroso e metodologicamente credível. (...) Há muitas questões que só podem ser definidas com um trabalho continuado de avaliação (...) A avaliação é indispensável. Gerir políticas públicas sem avaliação é quase como navegar sem mapa. Sem mapa e sem bússola. Queremos chegar a algum lado mas temos que saber caminhar”*.

Em síntese, com a aplicação da grelha de análise às entrevistas constatámos que, tal como ocorreu com a análise documental, há uma tendência para a inexistência de elementos textuais que nos remetam para uma vertente avaliativa da política. De forma idêntica à registada na análise documental, nas entrevistas é possível discernir indícios de práticas avaliativas inseridas nos processos de reforma e não tanto quanto à política pública.

A informação que não coube nas dimensões e categorias da grelha de análise revelou aspectos interessantes sobre a avaliação pessoal que os entrevistados fazem sobre as reformas. Esta observação coincide com a tendência identificada por Capucha et al. (1996) de que intuitivamente todos emitimos juízos avaliativos sobre a realidade que nos circunda. Contudo, a verdadeira avaliação baseia-se em procedimentos de análise, produzindo e sistematizando informação sobre o desempenho das políticas, de forma a determinar se estas responderam à satisfação de necessidades e à resolução de problemas que lhes deu origem (Dunn, 1981, p. 339).

CAPÍTULO 5 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

Há dados recentes que apontam para o aumento da insatisfação dos cidadãos com a qualidade da democracia (OCDE, 2011; Pinto et al., 2011). O actual contexto de crise económico-financeira coloca maior pressão na gestão eficiente dos recursos públicos disponíveis. Uma administração pública forte é imprescindível para estimular a competitividade da economia e criar condições para o sucesso de outras políticas públicas (OCDE, 2013a).

Segundo Wollmann (2003) há uma relação muito próxima entre a reforma do sector público e a avaliação, no entanto, as duas realidades tendem a ser estudadas em separado. Com este estudo procurámos aprofundar o conhecimento sobre a avaliação dos processos de reforma administrativa portuguesa, especificamente o PRACE e o PREMAC.

No segundo capítulo desta dissertação traçámos o enquadramento teórico de referência explicitando os conceitos de políticas públicas, de avaliação e de reforma administrativa. Assim, o núcleo duro do quadro teórico foi dedicado à avaliação, com enfoque nas funções, na utilização dos resultados e nos modos e formas de expressão desta figura.

A revisão da literatura evidenciou que a institucionalização da avaliação como prática reiterada pode contribuir para o reforço democrático da actuação pública e promover a melhoria da qualidade das políticas públicas fomentando o debate esclarecido sobre o desempenho das mesmas. Não obstante, constatámos que em Portugal a introdução da avaliação no contexto das políticas públicas é recente e incipiente e que a sua utilização se deve, em muito, à integração europeia e às obrigações decorrentes da canalização dos fundos estruturais (Ferrão & Mourato, 2010; Torres, 2000).

Com a investigação empírica procurámos verificar como é que a avaliação tinha sido integrada nos processos de reforma administrativa citados. Deste modo, no terceiro capítulo explicitámos o método e as técnicas que iriam ser adoptados para a prossecução da investigação empírica. Defendemos que o estudo de caso seria o

método mais adequado para compreender em profundidade o fenómeno que pretendíamos estudar: a fase de avaliação nas políticas públicas de reforma administrativa portuguesa.

Ainda neste capítulo justificámos a escolha das técnicas e apresentámos os instrumentos de recolha de informação. Procurámos detectar a presença de uma dimensão avaliativa nas reformas administrativas através da análise dos documentos enquadradores de cada uma das reformas. Além disso, realizámos entrevistas semi-estruturadas com interlocutores que tinham tido intervenção nos processos de reforma.

A informação recolhida com a pesquisa documental e com as entrevistas foi reconfigurada através da utilização de uma grelha de análise. Este instrumento foi construído tendo por base as dimensões, categorias e sub-categorias avaliativas sugeridas pela revisão da literatura (modos e forma; funções e utilização) e foi preenchido com o conteúdo textual dos documentos e das entrevistas transcritas.

Após a apresentação da metodologia avançámos para o quarto capítulo com uma breve descrição das duas reformas administrativas em estudo. De seguida, apresentámos os resultados obtidos com os procedimentos de análise acima referidos. Este processo evidenciou uma relativa escassez de elementos de cariz avaliativo quer nos documentos, quer nas entrevistas, o que vem sublinhar a tendência identificada de que a avaliação de políticas públicas tende a ser uma etapa negligenciada no processo de produção das políticas (M. d. L. Rodrigues & Silva, 2012).

Com a grelha de análise também ficou claro que alguns dos conteúdos se reportavam a fases ou etapas dos processos de reforma e não à política pública propriamente dita. Esta relativa ausência de evidências levou a que nos concentrássemos na informação excluída das dimensões de análise da grelha. Assim, nos documentos e nas entrevistas encontrámos algumas pistas relevantes para a compreensão do fenómeno em estudo. A documentação relativa ao PREMAC indicava uma forte componente de monitorização dos resultados durante a execução da política. Embora não se tratando

de uma expressão avaliativa, a monitorização constitui uma etapa necessária para a sistematização da compreensão sobre o desempenho das políticas.

O material recolhido nas entrevistas e excluído da grelha de análise possibilitou ainda a identificação de uma narrativa política baseada nas crenças e percepções subjectivas dos entrevistados de nível político. Além disso, permitiu-nos concluir que os entrevistados recorrem ao indicador de redução do número de estruturas e de cargos de direcção como medida do sucesso da política, tendo muita dificuldade em apresentar resultados para outro tipo de indicadores, como o nível de poupança gerado com a reforma ou a melhoria da qualidade dos serviços prestados.

Em suma, a nossa investigação demonstrou que a avaliação no âmbito dos dois casos estudados não foi uma preocupação incluída desde início na definição das políticas de reforma administrativa. Apesar de tudo, há práticas e metodologias avaliativas (como os diagnósticos iniciais, a integração de equipas mistas ou externas nalgumas fases das políticas, a monitorização de resultados) que parecem indiciar um sinal de esperança e de abertura para a consolidação da figura avaliativa.

Esperamos que com o tempo, um elemento fundamental em sede de avaliação, a realidade micro que observámos possa ser transposta para o nível macro das políticas públicas. Pois, tal permitiria um verdadeiro conhecimento sobre os resultados e impactos da intervenção pública. De outra forma, e concordando com Weiss (1972, pág. 318), as palavras de T. S. Eliot caracterizarão o nosso conhecimento sobre o desempenho das políticas públicas: *“between the idea and the reality, between the motion and the act, falls the shadow”*.

BIBLIOGRAFIA

- Amaral, D. F. d. (1973). *O que é a reforma administrativa?* Guimarães: Edição da Assembleia de Guimarães.
- Amaral, J. (1998). Avaliação de políticas públicas *A avaliação na Administração Pública* (pp. 211-212). Lisboa: INA - Instituto Nacional de Administração, I.P.
- Araújo, J. F. (2000). Tendências recentes de abordagem à reforma administrativa. *Revista Portuguesa de Administração e Políticas Públicas, Vol.I*, 38-47.
- Araújo, J. F., & Branco, J. F. A. (2009). Implementing performance-based management in the traditional bureaucracy of Portugal. *Public Administration, 87*(3), 557-573. doi: 10.1111/j.1467-9299.2009.01762.x
- Asensio, M. (2013). Ideias, actores e instituições no processo das políticas públicas *Handbook de Administração Pública* (pp. 279-294). Lisboa: INA Editora.
- Bardin, L. (1977). *Análise de Conteúdo*. Lisboa: Edições 70.
- Bañón, R., Caballero, V., & Medero, G. S. (2003). La evaluación de la acción y de las políticas públicas. Una visión desde la bibliografía *La evaluación de la acción y de las políticas públicas* (pp. 215-250). Madrid: Diaz de Santos.
- Bell, J. (2002). *Como realizar um projecto de investigação* (2.^a ed.): Gradiva Publicações, Lda.
- Bilhim, J. (2006). *Relatório Final da Comissão Técnica do PRACE*.
- Bilhim, J. (2008). Políticas públicas e agenda política. *Revista de Ciências Sociais e Políticas*, 99-121.
- Birkland, T. A. (2005). *An introduction to the policy process: theories, concepts, and models of public policy making* (2.^a ed.). Armonk, London: M. E. Sharpe.
- Bovens, M., Hart, P. T., & Kuipers, S. (2008). The Politics of Policy Evaluation. In M. LinkMoran (Ed.), *The Oxford Handbook of public policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Capucha, L., Almeida, J. F. d., Pedroso, P., & Silva, J. A. V. d. (1996). Metodologias de avaliação: o estado da arte em Portugal. *Sociologia - Problemas e Práticas*, 22, 9-27.
- Carvalho, E. (2008). *Agendas e Reforma Administrativa em Portugal*. (Tese de Doutoramento), ISCSP, Lisboa.

- Carvalho, E. (2013). Redesenho da máquina administrativa em Portugal e racionalidade política: o caso do PRACE *Handbook de Administração Pública* (pp. 227-248). Lisboa: INA Editora.
- Caupers, J. (2002). *Introdução à Ciência da Administração Pública*. Lisboa: Âncora Editora.
- Caupers, J. (2011). *O Estado Gordo*: Âncora Editora.
- Cohen, M. D., March, J. G., & Olsen, J. P. (1972). A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*, 17(1), 1-25. doi: 10.2307/2392088
- Comissão Europeia. (2004). *Evaluating EU activities - a practical guide for the Commission services*. Luxemburgo: Office for Official Publications of the European Communities.
- Comissão Interministerial do Planeamento e Integração Económica para a Reforma Administrativa. (1965). *Reforma Administrativa*. Lisboa: Presidência do Conselho.
- Correia de Campos, A. (1998). Apresentação do I Encontro INA sobre "Avaliação na Administração Pública" *Avaliação na Administração Pública* (pp. 7-9): INA.
- Corte-Real, I. (2003). *Descentralização e Reforma Administrativa*. Oeiras: Celta Editora.
- Costa, C. d. S. (2013). *Intervenção do Governador Carlos da Silva Costa na sessão de abertura da Conferência Para uma reforma abrangente da organização do sector público*. Paper presented at the Para uma reforma abrangente da organização e gestão do sector público, Lisboa.
- Creswell, J. (2009). *Research design - Qualitative, Quantitative and Mixed Methods Approaches* (3.^a ed.): SAGE Publications, Inc.
- Crozier, M. (1987). *Etat modeste, Etat moderne stratégies pour un autre changement*: Éditions Fayard.
- DGAEP. (2012). *A reforma da Administração Pública em Portugal no pós-25 de Abril e a implementação do PREMAC - Avaliação intercalar do Plano de Redução e Melhoria da Administração Central do Estado em 15 de Setembro de 2012 - não publicado*. (6). Lisboa: DGAEP Direção Geral da Administração e Emprego Público.
- DGAEP. (2013). *Análise da evolução das estruturas da administração pública central portuguesa decorrente do PRACE e do PREMAC*. Lisboa: DGAEP (Direção Geral da Administração e Emprego Público),.
- Dunn, W. (1981). *Public Policy Analysis: An Introduction*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, Inc.

- Dunn, W., & Miller, D. (2007, 2007/12/01). A Critique of the New Public Management and the Neo-Weberian State: Advancing a Critical Theory of Administrative Reform. *Public Organization Review*, 7, 345-358.
- Dye, T. R. (2011). *Understanding Public Policy* (13^a ed.): Pearson Education, Inc.
- Etzioni, A. (1967). Mixed-Scanning: A "Third" Approach to Decision-Making. *Public Administration Review*, Vol. 27, 385-392.
- Ferrão, J. (1996). A avaliação comunitária de programas regionais: aspectos de uma experiência recente. *Sociologia - Problemas e Práticas*, 29-41.
- Ferrão, J., & Mourato, J. (2010). A avaliação de políticas públicas como factor de aprendizagem, inovação Institucional e cidadania: o caso da política do ordenamento do território em Portugal. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, 12, 9-28.
- Figueiredo, J. (2010). As reformas na Administração Pública de 2005 a 2008: alguns aspectos fundamentais. *Revista do Tribunal de Contas*(36), 43 - 76.
- Flick, U. (2005). *Métodos qualitativos na investigação científica* (1.^a ed.). Lisboa: Monitor.
- Foddy, W. (1996). *Como perguntar: teoria e prática da construção de perguntas em entrevistas e questionários* (1.^a ed.). Oeiras: Celta.
- Gore, A. (1994). *Reinventar a Administração Pública*. Lisboa: Quetzal Editores.
- Guerra, I. C. (2008). *Pesquisa Qualitativa e Análise de Conteúdo*. Cascais: Principia.
- Gustavsson, S. (1980). Types of policy and types of politics. *Scandinavian Political Studies*, 3 New Series(2).
- Heckathorn, D. D., & Maser, S. M. (1990). The Contractual Architecture of Public Policy: A Critical Reconstruction of Lowi's Typology. *The Journal of Politics*, 52(4), 1101-1123. doi: 10.2307/2131684
- Hill, M. J. (2009). *The Public Policy Process* (5^a ed.). Harlow, England: Pearson Education Limited.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69(1), 3-19.
- Howlett, M., & Ramesh, M. (2003). *Studying Public Policy: policy cycles and policy subsystems* (2nd edition ed.). Oxford: Oxford University Press.
- Jalali, C. (2006). Governar em Lisboa ou Governar em Bruxelas? Os modelos e tendências de europeização do governo nacional. *Working Paper n.º 17*.

Retrieved from IPRI - Instituto Português de Relações Internacionais website:
http://www.ipri.pt/publicacoes/working_paper/working_paper.php?idp=68

- Kickert, W. (2008). Características distintivas da reforma administrativa e estatal na Europa Meridional *Estado, Sociedade Civil e Administração Pública*. Coimbra: Edições Almedina, SA.
- Lowi, T. J. (1972). Four systems of policy, politics, and choice. *Public Administration Review*, Vol. 32.
- Lowi, T. J. (2010). Struggle for hegemony: a reply to Anysley Kellow's review of arenas of power. *Australian Journal of Public Administration*, V.69(N.º 1 (Mar.)), pág. 98-102.
- Madureira, C., & Asensio, M. (2013). Introdução *Handbook de Administração Pública* (pp. 11-12). Lisboa: INA Editora.
- Mark, M., Patton, M. Q., & Rutman, L. (1984). *Evaluation research methods: a basic guide* (2.ª ed.). London: SAGE.
- Marques, M. M. L. (2009). *Serviço Público, Que Futuro?* Coimbra: Edições Almedina, SA.
- Martinez, R. B. (2003). *La evaluación de la acción y de las políticas públicas*. Madrid: Diaz de Santos.
- Martins, J. L. (2013). *Intervenção na mesa redonda - Lições para Portugal*. Paper presented at the Para uma reforma abrangente da organização e gestão do sector público, Lisboa.
- MFAP. (2006). *PRACE - Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado - Relatório Final da Comissão Técnica do PRACE*. Lisboa: MFAP (Ministério das Finanças e da Administração Pública),.
- Moreira, J. M., & Alves, A. A. (2010). *Gestão Pública e Teoria das Burocracias - entre a visão clássica da Administração Pública e o novo paradigma da Governação Pública*. Oeiras: Ina Editora.
- Mozzicafreddo, J. (2001). Modernização da Administração Pública e poder político *Administração e política : perspectivas de reforma da administração pública na Europa e nos Estados Unidos* (pp. 1-31). Oeiras: Celta Editora.
- Mozzicafreddo, J., & Gouveia, C. (2011). Contextos e etapas de reforma na administração pública em Portugal. In E. M. Sociais (Ed.), *Projectos de inovação na gestão pública*. Lisboa.
- MPTAP. (2010). *Fundamentos de evaluación de políticas públicas*. Madrid: Ministerio de Política Territorial y Administración Pública

- OCDE. (2011). Panorama do Governo 2011 - sumário em português *Government at a Glance* (pp. 5). Paris: OCDE.
- OCDE. (2013a). *Government at a glance 2013*. Paris: OCDE.
- OCDE. (2013b). Portugal reforming the state to promote growth (pp. 80). Paris: OCDE.
- ONU. UNEG - United Nations Evaluation Group. (2005). *Standards for evaluation in the UN System*.
- Pardal, L., & Lopes, E. S. (2011). *Métodos e técnicas de investigação social*: Areal Editores.
- Parsons, W. (2005). *Public Policy: An introduction to the theory and practice of policy analysis*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
- Pasquino, G. (2010). *Curso de Ciência Política* (2.^a ed.). Cascais: Princípia Publicações Universitárias e Científicas.
- Pato, J., Schmidt, L., & Gonçalves, M. E. o. (2013). *Bem comum: público e/ou privado?* Lisboa: ICS - Imprensa de Ciências Sociais.
- PCM. (2005). *Programa do XVII Governo Constitucional*. PCM - Presidência do Conselho de Ministros Retrieved from www.portugal.gov.pt.
- PCM. (2011). *Programa do XIX Governo Constitucional*. Lisboa: PCM - Presidência do Conselho de Ministros Retrieved from www.portugal.gov.pt.
- Pereira, P. T., António, A., Arcanjo, M., & Santos, J. C. G. (2009). *Economia e Finanças Públicas* (3.^a ed.). Lisboa: Escolar Editora.
- Peters, B. G. (2001). De mudança em mudança, padrões de reforma administrativa contínua. In J. Mozzicafredo (Ed.), *Administração e Política: perspectivas de reforma da administração pública na Europa e nos Estados Unidos* (pp. 43 -62). Oeiras: Celta Editora.
- Peters, B. G. (2008). The Napoleonic tradition. *International Journal of Public Sector Management*, 21(2), 118-132. doi: 10.1108/09513550810855627
- Pinto, A. C., Magalhães, P., De Sousa, L., & Gorbunova, E. (2011). *A qualidade da democracia em Portugal: a perspectiva dos cidadãos*. Vol. Relatório I. (pp. 43). Retrieved from http://www.bqd.ics.ul.pt/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=1&Itemid=75&lang=pt
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2004a). *Public management reform : a comparative analysis* (2^a edição ed.). Oxford: Oxford University Press.

- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2004b). *Public management reform : a comparative analysis* (2ª edição ed.). Oxford: Oxford University Press.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2009). *Continuity and change in public policy and management*. Cheltenham - UK: Edward Elgar Publishing Limited.
- Quivy, R., & Campenhoudt, L. v. (2003). *Manual de Investigação em Ciências Sociais* (3ª edição ed.): Gradiva Publicações Lda.
- Reis, F. L. d. (2010). *Como elaborar uma dissertação de Mestrado segundo Bolonha* (2ª edição ed.): PACTOR - Edições de Ciências Sociais e Política Contemporânea.
- Rocha, J. A. O. (2009). *Gestão pública e modernização administrativa* (1ª reimp. ed.). Oeiras: INA Editora.
- Rocha, J. A. O. (2010). *Gestão do Processo Político e Políticas Públicas*. Lisboa: Escolar Editora.
- Rocha, J. A. O. (2011). *Gestão Pública Teorias, modelos e prática*. Lisboa: Escolar Editora.
- Rodrigues, M. (2013). Do conceito de governança a uma conceptualização da governança em rede *Handbook de Administração Pública*. Lisboa: INA Editora.
- Rodrigues, M. d. L., & Silva, P. A. (2012). *Políticas Públicas em Portugal*. Lisboa: Imprensa Nacional - Casa da Moeda/ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa.
- Rodrigues, M. Â. V. (2000). O ensino da Administração Pública em Portugal. *Revista de Administração e Políticas Públicas, Vol. I*.
- Rossi, P. H., Freeman, H. E., & Lipsey, M. W. (1999). *Evaluation: a systematic approach* (6.ª ed.). Thousand Oaks, California: SAGE Publications, Inc.
- Ruesta, M. B. (2003). Qué tiene de específico la metodología de evaluación? *La evaluación de la acción de las políticas públicas* (pp. 13-32). Madrid: Diaz Santos.
- Santos, J. A. (2013). As políticas públicas: uma perspectiva histórica *Handbook de Administração Pública* (pp. 251-278). Lisboa: INA Editora.
- SEAP. (2011). *Plano de Redução e Melhoria da Administração Pública (PREMAC) - relatório de execução em 15/09/2011*. Lisboa: Gabinete do Secretário de Estado da Administração Pública Retrieved from www.portugal.gov.pt.
- Silva, P. A. (2013). *E Agora? - A crise do euro, as falsas reformas e o futuro de Portugal*. Lisboa: Clube do Autor, S.A.
- Silvestre, H. C. (2010). *Gestão Pública: Modelos de Prestação no Serviço Público*. Lisboa: Escolar Editora.

- Smith, K. B., & Larimer, C. W. (2009). *The public policy theory primer*: Westview Press.
- Souto, M. (2006). Evaluación de políticas: una revisión crítica de las deficiencias, diseños y métodos. *Administración e ciudadanía*, n.º1.
- Souza, C. (2006). Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, 20-45.
- Stake, R. E. (2012). *A arte da investigação com Estudos de Caso* (A. M. Chaves, Trans. 3ª ed.). Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., & Varone, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Editorial Ariel S.A.
- Teles, F., & Moreira, J. M. (2006). *Liderança ética num contexto de governação local: Estado, Mercado e Sociedade Civil*. Paper presented at the XIV Congresso Nacional de Ética, Economia y Dirección, Valência.
- Thoenig, J.-C. (2000). Evaluation as usable knowledge for public management reforms. *Evaluation : The International Journal of Theory, Research and Practice*, 6(N.º 2 (Apr. 2000)), 217-230.
- Thoenig, J.-C. (2002). L'évaluation en actes: leçons et perspectives, 20, 33-50.
- Tolbert, C. J. (2002). Rethinking Lowi's constituent policy: governance policy and direct democracy. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 20(1), 75-93.
- Tolbert, C. J. (2003). Direct Democracy and Institutional Realignment in the American States. *Political Science Quarterly*, 118(3), 467-489. doi: 10.2307/30035784
- Torres, M. d. R. (2000). *Avaliação de políticas públicas. Razões para o recente desenvolvimento desta figura. A situação portuguesa. Um pretexto para discorrer sobre o binómio Estado/sociedade civil*. (Tese de Mestrado), Universidade Nova de Lisboa, Lisboa.
- Torres, M. d. R. (2010). *Potencialidades e desafios da avaliação*. Paper presented at the Avaliação e Boa Governação - Modelos e Práticas, Lisboa.
- União Europeia. Comissão Europeia. (2004). *Evaluating EU activities - a practical guide for the Commission services*.
- União Europeia. SEC. (2000). *Focus on Results: Strengthening Evaluation of Commission Activities*.
- Vedung, E. (1997). *Public Policy and Program Evaluation*. New Brunswick: Transaction.
- Weiss, C. H. (1972). *Evaluation - Methods for studying programs and policies* (2ª ed.). New Jersey.

- Weiss, C. H. (1993). Where Politics and Evaluation Research Meet. *American Journal of Evaluation*, 14(1), 93-106. doi: 10.1177/109821409301400119
- Weiss, C. H. (1998). Have we learned anything new about the use of evaluation? *American Journal of Evaluation*, 19(1), 21.
- Weiss, C. H. (1999). The Interface between Evaluation and Public Policy. *Evaluation*, 5(4), 468-486. doi: 10.1177/135638909900500408
- Wollmann, H. (2003). Evaluation in public-sector reform: towards a "third wave" of evaluation? *Evaluation in public-sector reform. Concepts and practice in international perspective*: Edward Elgar Publishing Limited.
- Wollmann, H. (2007). Policy evaluation and evaluation research. In C. Press (Ed.), *Handbook of public policy analysis: theory, politics and methods*. Sidney Boca Raton.
- Yin, R. K. (1981). The Case Study Crisis: Some Answers. *Administrative Science Quarterly*, 26(1), 58-65.
- Yin, R. K. (2010). *Estudo de caso: planejamento e métodos* (4^a ed.). Porto Alegre: Bookman.

ANEXOS

Anexo 1 - Exemplo das questões elencadas nos guiões de entrevista

Questão	“Porque é importante saber isto?”
Pode descrever a reforma xxx?	Compreender o diagnóstico Identificar os objectivos da política pública.
Qual o seu papel e nível de intervenção na reforma xxx?	Caracterizar o entrevistado
Como decorreu a concepção e implementação da política xxx?	Detectar se foi acautelada uma fase dedicada à avaliação
Em que medida foram ponderadas as vantagens e desvantagens das alterações introduzidas pela reforma xxx?	Determinar o modelo de tomada de decisão
Foi feita uma estimativa dos custos associados à reforma xxx?	Outcomes
É possível determinar os benefícios associados à reforma xxx?	Outcomes
Houve algum tipo de efeitos colaterais ou imprevistos?	Outcomes
Foi feita alguma auscultação à opinião dos utilizadores dos serviços/estruturas intervencionadas?	Envolvimento das partes interessadas
Considera que a reforma xxx foi um sucesso? Com base em que critérios?	Percepção pessoal vs evidências
Considera que a avaliação de PP pode melhorar a qualidade das políticas?	Percepção pessoal vs evidências
Qual a importância que atribui à avaliação de PP?	Percepção pessoal vs evidências
Qual a sua opinião sobre as reformas da AP em Portugal?	Percepção pessoal vs evidências
Na sua opinião, a AP está a funcionar melhor depois da reforma xxx? Exemplifique.	Percepção pessoal vs evidências

Anexo 2 – Composição da equipa ministerial envolvida no PRACE

Cargo	Nome
Primeiro-Ministro	José Sócrates
Ministro de Estado e da Administração Interna	António Costa
Ministro de Estado e das Finanças	Luís Campos e Cunha
	Fernando Teixeira dos Santos
Secretário de Estado Adjunto do Primeiro-Ministro	Filipe Baptista
Secretário de Estado Adjunto e da Administração Local	Eduardo Cabrita
Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento	Manuel Baganha
Secretário de Estado da Administração Pública	João Figueiredo
Coordenadora da Unidade de Coordenação da Modernização Administrativa (UCMA)	Maria Manuel Marques
Secretários de Estado sectoriais	Leitão

Fonte: Art.º s 4.º e 5.º da RCM n.º 124/2005, de 4 de Agosto

Anexo 3 - Composição da Comissão Técnica do PRACE

Nome

João Abreu de Faria Bilhim
Carlos Alberto Alves Marques
Miguel Pina e Cunha
Paulo Trigo Cortez Pereira
Eugénio Manuel de Lima Antunes
Luís António da Silva Barraquero

Fonte: Art.º n.º 1 do Despacho Conjunto n.º 734/2005, de 23 de Setembro

Anexo 4 - Exemplo de modelo organizativo proposto no PRACE



Fonte: Relatório Final da Comissão Técnica do PRACE (2006) pág. I a III - 18

Anexo 5 - Composição da equipa ministerial envolvida no PREMAC

Cargo	Nome
Primeiro-Ministro	Pedro Passos Coelho
Ministro de Estado e das Finanças	Vítor Gaspar
Secretário de Estado Adjunto do Primeiro-Ministro	Carlos Moedas
Secretário de Estado da Administração Pública	Hélder Rosalino
Secretários de Estado sectoriais	----

Anexo 6 - Grelha de análise documental com inferências

Dimensões	Categorias	Sub-categorias	DOC	Conteúdo do documento	Inferências
A - Modos e forma	A1-Temporal	A1.1-Ex-ante	RCM 124/2005	“Avaliação das actuais actividades desenvolvidas pela administração central com vista à determinação das que devem manter-se, extinguir-se ou serem transferidas para outras entidades públicas ou privadas.”	Refere-se a uma fase do PRACE e não à política pública.
		A1.2 -Interim			Sem referência
		A1.3 -Ex-post	Estudo da DGAEP	“O presente estudo pretende efetuar uma focalização mais pormenorizada sobre as estruturas da Administração Pública Central portuguesa, assim como a análise da sua evolução e dos seus cambiantes resultante da implementação do Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE) e do Plano de Redução e Melhoria da Administração Central do Estado (PREMAC).”	Sobre a política pública.
			Relatório final do PRACE	“Um passo que se traduziu, no essencial, na clarificação das missões, atribuições e competências das várias áreas da Administração e consequente tradução orgânica.”	Não avalia a política pública.
	A2-Natureza dos agentes	A2.1 -Interna	Apresentação 15/9	“Os trabalhos decorreram em menos de 2 meses, tendo sido avaliada toda a estrutura organizativa da Administração Central do Estado com recurso a equipas próprias de cada ministério, em estreita articulação com a Secretaria de Estado da Administração Pública e com a Estrutura de Acompanhamento dos Memorandos.”	Refere-se a uma fase do PREMAC e não à política pública.
		A2.2-Externa	Estudo DGAEP	Equipa de peritos da DGAEP	Estudo debruça-se sobre a política pública.
		A2.3-Mista	RCM 124/2005	“Grupos de trabalho de avaliação de serviços públicos dependentes da comissão referida na alínea anterior, integrando recursos humanos da Administração Pública, por forma a que em cada ministério o respectivo grupo de trabalho seja presidido e constituído maioritariamente por elementos oriundos de outros ministérios e, se necessário, de fora da Administração Pública.”	Refere-se a uma fase no âmbito do PRACE.
	A3-Tipologia	A3.1-Administração e gestão			Sem referência
		A3.2-Jurídica			Sem referência
		A3.3 -Política			Sem referência
	B -	B1-Melhoria			“efetuadas as reduções/alterações das estruturas, decorrentes da

Funções				aplicação do PRACE e do PREMAC, será fundamental num futuro próximo proceder a uma avaliação da eficiência, eficácia, melhorias qualitativas e reduções de custos resultantes destes programas. Só assim se poderá concluir sobre a efetividade da sua real utilidade.”	de influência sobre a qualidade das políticas públicas.
	B2-Prestação contas			“Terminado o PRACE, gostaríamos de sublinhar que ele constitui apenas um passo na Modernização e Racionalização da Administração Central do Estado. Um passo que esperamos ter correspondido aos objectivos e estratégia do Governo, no sentido de melhorar a qualidade do serviço prestado e reduzir os níveis de despesa pública.”	Prestação de contas aplicada ao processo.
	B3-Apontar caminhos				Sem referência
C-Utilização	C1-Instrumental				Sem referência
	C2-Conceptual				Sem referência
	C3-Interactiva				Sem referência
	C4-Legitimadora				Sem referência
	C5-Tácita				Sem referência

Anexo 7 - Grelha de análise das entrevistas com inferências

Dimensões	Categorias	Sub-categorias	Entrevistado	Conteúdo da entrevistas	Inferência	
A-Modos e forma	Temporal	Ex-ante	ET1	“foram muito discutidas dentro do GT”, (...) “discutimos muito os vários cenários possíveis, nesse sentido, houve essa ponderação e era ponderação, dada a composição do grupo, técnica e também, por vezes, política, ou seja, havia uma certa ponderação de certos cenários políticos de viabilidade e exequibilidade das propostas de nível técnico”.	Etapa inserida no programa, não se refere não à política pública.	
		Interim			Sem referência	
		Ex-post			Sem referência	
	Natureza dos agentes	Interna				Sem referência
		Externa	EP1	“a entidade externa pronuncia-se formalmente e publicamente dizendo que se cumpriu plenamente”	Validação externa sobre os resultados da política.	

		Mista	EP2	“era necessário envolver sectores do pensamento e experiências variadas que introduzissem na logica da reforma lógicas extra-administrativas, há muitos académicos e de vários sectores, era preciso assegurar, estas personalidades (...) um grupo de fosse insuflado com gente que viesse de fora, era preciso uma mistura da academia, gente da AP e gente que viesse de fora”.	Aplica-se ao processo e não à política pública.
			ET1	“O GT tinha uma composição que era mista, mista a dois níveis: era suposto integrar pessoas do ministério e de fora do ministério e tinha pessoas com perfil mais técnico e pessoas com perfil mais político”.	Aplica-se ao processo e não à política pública.
	Tipologia	Administração e gestão			Sem referência
		Jurídica			Sem referência
Política				Sem referência	
B- Funções		Melhoria			Sem referência
		Prestação contas			Sem referência
		Apontar caminhos			Sem referência
					Sem referência
C- Utilização	Instrumental				Sem referência
	Conceptual		ET1	“aprendi muito, a título pessoal, desde logo, fiquei com uma visão macro da estrutura orgânica da Administração Directa do Estado, que antes não tinha.” (...) “se colocar a pergunta se a AP como um todo aprendeu? Não estou certo disso.” (...) “desconheço que tenha havido alguma iniciativa para transformar o conhecimento de cada um dos membros do PRACE num conhecimento de toda a estrutura, digamos assim, e incorporado na cultura da AP. Por exemplo, quando foi feito o PREMAC, para mim, teria feito todo o sentido que algumas das pessoas que participaram no PRACE pudessem ter alguma colaboração no PREMAC, desconheço que isso tenha acontecido”.	Aprendizagem dos agentes envolvidos no processo.
	Interactiva				Sem referência
	Legitimadora		EG1	“o único estudo que eu conheço é um documento que tenta provar que no PREMAC foram feitas mais reduções de organismos do que no PRACE. O que me parece mais uma arma de arremesso partidária do que uma reflexão e uma avaliação das reformas.” (...) “Que as coisas mudaram na administração depois do PRACE e do PREMAC: mudaram!”.	Utilização legitimadora dos resultados da avaliação, contexto político em que a avaliação se desenvolve
	Tácita				Sem referência