

# **Reforma e Persistência Institucional na Administração Central Portuguesa: o caso da DGRSS<sup>1</sup>**

Elaborado por:

Joaquim Filipe Ferraz Esteves de Araújo<sup>2</sup>

**Artigo de apresentação do trabalho de investigação realizado na DGRSS.**

**Universidade do Minho  
Escola de Economia e Gestão  
Campus de Gualtar  
4710-055 BRAGA  
Telefone: 253 604527  
e-mail: [jfilipe@eeg.uminho.pt](mailto:jfilipe@eeg.uminho.pt)**

**Braga  
Janeiro 2000**

# Índice

1 – Introdução .....	2
2 – A Reforma na DGRSS .....	3
2.1 – Sinopse da Evolução da Política de Segurança Social .....	3
2.2 – A Evolução das Organizações de Segurança Social .....	4
2.3 – O Impacto da Mudança da Política de Segurança Social na DGRSS .....	6
2.4 – Conclusão .....	12
3 – Análise Comparativa da Reforma nas Direcções-gerais.....	12
3.1 – Perfil dos Dirigentes.....	12
3.2 – Os Dirigentes e o Processo Político .....	16
3.3 – A Estratégia de Gestão da Reforma .....	20
3.4 – Conclusão .....	25
4 – Conclusão Geral.....	25

## 1 – Introdução

O desenvolvimento político, económico e social em Portugal foi marcado nas últimas décadas por dois principais eventos que influenciaram profundamente o rumo da sua evolução: a revolução de 25 de Abril de 1974 e a adesão à Comunidade Económica Europeia em 1986. O primeiro evento representou o fim de um regime autoritário estabelecido na década de 30 que controlava o país através de um poderoso aparato administrativo. O segundo, a consolidação da jovem democracia iniciada com a revolução e o início de uma nova era na história do país.

Após a revolução foram criadas novas instituições políticas e restaurada a democracia. Era a altura para o país recuperar do longo período de inactividade e estagnação e introduzir reformas. Mas os primeiros anos de democracia foram de grande instabilidade política. O sistema partidário fragmentado e a incapacidade das elites políticas em chegar a consenso tornou difícil a implementação de todas as reformas necessárias, enquanto que o sistema administrativo, apesar do afastamento de alguns funcionários conotados com o antigo regime, permaneceu inalterado. A luta partidária pelo controlo de cargos na Administração Pública acelerou a fragmentação do sistema administrativo e enfraqueceu a sua coesão. Durante a década de 70 houve várias tentativas falhadas para mudar o sistema. Vários estudos foram realizados e várias propostas de reforma discutidas, mas a maioria nunca foi implementada. A instabilidade política e a ausência de uma estratégia de reforma clara impediu a reforma administrativa.

A década de 80, no entanto, tornou-se no período de maior pressão de reforma. A decisão de aderir à CEE em 1979, que foi implementada em 1986 e seguida pela entrada no Mercado Único em 1992, exigiu mudanças radicais nas políticas internas. O país necessitava de recuperar de décadas de subdesenvolvimento e preparar as suas indústrias e a economia para os desafios da adesão. A reforma administrativa tornou-se num objectivo de todos os programas de governo, e a reforma da Administração tradicional parecia ser uma grande preocupação. Alterações significativas nas políticas públicas exigiam abordagens diferentes às questões bem como novos métodos para desempenhar as tarefas. Além disso, havia pressões das associações industriais e outros grupos para reduzir os custos administrativos impostos pela administração às empresas e à sociedade. O estudo sobre o processo de reforma da Administração Pública portuguesa levanta três questões: Quais foram as principais pressões de mudança? Como é que a Administração respondeu a estas pressões? Como é que a Administração estruturou a mudança?

O trabalho identifica o modo como os funcionários públicos, em particular os Dirigentes, responderam às pressões políticas, financeiras e internacionais de mudança após a revolução e com a integração na CEE. O estudo centra-se na análise de duas Direcções-gerais no pressuposto de que elas são instituições moldadas pelo seu passado histórico<sup>1</sup>. Trata-se de um estudo de caso que faz uma análise comparativa de duas Direcções-gerais utilizando uma abordagem institucionalista e centrando a análise num conjunto de questões de política, um conjunto de poderes organizacionais e um conjunto de actores. A informação foi recolhida com o recurso a entrevistas e a um inquérito. Foram realizadas 46 entrevistas a Dirigentes (28 na DGI e 18 na DGRSS, a taxa de resposta foi de 87.5% e 100% respectivamente). Os 50 questionários distribuídos tiveram uma taxa de resposta de 100%. Este artigo, de apresentação do trabalho realizado, incide fundamentalmente sobre o análise feita na DGRSS, pelo que as referências à DGI serão pontuais.

---

<sup>1</sup> - North, Douglass C., 1996, Institutions, Institutional Change and Economic Performance, Reprinted Edition, Cambridge University Press, Cambridge.

## **2 – A Reforma na DGRSS**

As pressões de reforma surgem após o 25 de Abril com o aumento do interesse político e do controlo político através de uma estratégia mais intervencionista. A visão integrada do sistema de segurança social estabelecida na Constituição e regulada através do Decreto-lei 549/77 e da Lei 55/78 colocou vários desafios à administração da política de segurança social. Várias reorganizações alteraram o contexto institucional que estruturava o sistema de segurança social, reduzindo a capacidade de intervenção e poder das organizações que tradicionalmente controlavam e coordenavam a implementação da política.

### **2.1 – Sinopse da Evolução da Política de Segurança Social**

1935 – Lei 1 884 de 16/3

- Estabelece as organizações de segurança social que são reconhecidas para efeito da política social do governo.

1962 – Lei 2 115 de 18/6

- Reorganização das Caixas Sindicais de Previdência e sua integração na estrutura corporativa.
- Criação da Federação das Caixas de Previdência e Abono de Família.
- Criação da Caixa Nacional de Pensões.

1977 – Decreto-lei 549/77 de 31/12; Lei 55/78 de 27/7

- Integração da política de segurança social com a política de acção social.
- Reorganização das organizações centrais. Fusão da DGP com a DGAS com a criação da DGSS.
- Centralização da gestão financeira do orçamento da segurança social.
- Introdução do sistema de repartição.
- Criação de 18 CRSS de influência distrital geridos por um Director nomeado pelo governo.

1984 – Decreto-lei 28/84 de 14/8

- Estabelece as bases do sistema de segurança social.
- Uniformização dos esquemas de segurança social.
- Estabelece as fontes de financiamento da política de segurança social e da política de acção social.
- Transferência de poderes para as CRSSs.
- Integração do pessoal das CRSSs na função pública.

1993 – Decreto-lei 83/91 de 20/2; Decreto-lei 260/93 de 23/7.

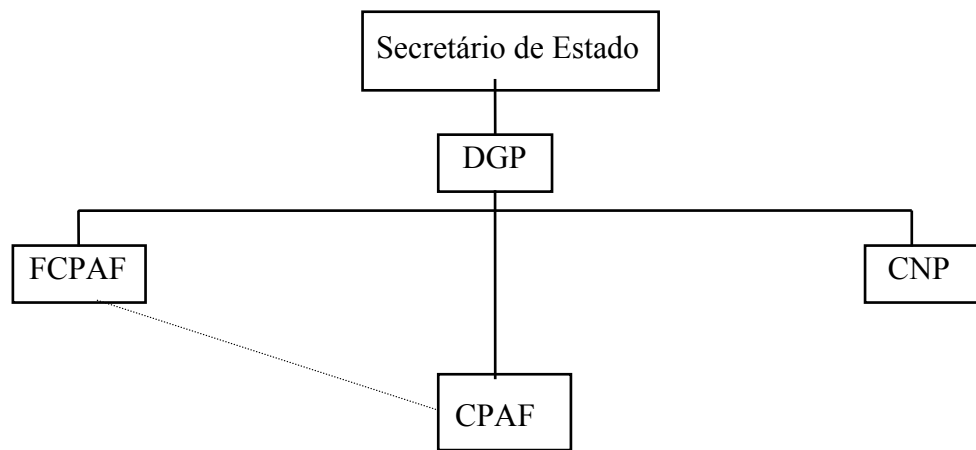
- Reorganização das organizações centrais. Separação da acção social da segurança social. Criação da DGRSS
- Criação de cinco estruturas regionais (CRSSs) de coordenação e implementação da política de segurança social e de acção social.
- Alteração no estatuto dos 18 CRSS passando a sub-regional.

### *Pressões de Mudança*

- Desenvolvimento Económico iniciado na década de 60.
- Maior intervenção do governo na política social, principalmente durante a década de 70.
- Preocupação com a eficácia da política de segurança social.
- Maior justiça social com o alargamento dos grupos cobertos pelo sistema e dos benefícios.
- Pressões demográficas devido ao envelhecimento da população e o consequente aumento do número de pensionistas
- Pressões financeiras resultantes da extensão dos benefícios a toda a população, do aumento do número de pensionistas e substituição do sistema de capitalização pelo sistema de repartição.

## **2.2 – A Evolução das Organizações de Segurança Social**

### **Organizações de Segurança Social antes da Revolução**



Coordenação .....  
Controlo \_\_\_\_\_

DGP - Direcção-geral da Previdência

FCPAF – Federação das Caixas de Previdência e Abono de Família

CNP – Caixa Nacional de Pensões

CPAF – Caixas de Previdência e Abono de Família

A DGP detinha funções de supervisão, coordenação e controlo das actividades administrativas e financeiras das CPAF; funções de inspecção das CPAF



tradição na política de segurança social: a DGP e as CPAF. E uma terceira, criada na década de 60: a FCPAF. Três opções políticas motivaram a reforma:

- o empenhamento político em destruir a estrutura corporativa;
- a influência de políticas de esquerda nas questões sociais e no *welfare state*;
- a procura de controlo político na formulação e implementação da política de segurança social.

### **2.3 – O Impacto da Mudança da Política de Segurança Social na DGRSS**

#### *Mudança na natureza dos objectivos e papel da DGRSS*

- Devolução do poder dos Dirigentes para os políticos. Redução da influência dos Dirigentes no aconselhamento e formulação da política de segurança social. Verifica-se a substituição da perspectiva tecnocrática da política de segurança social por uma abordagem mais política das questões.
- O processo de formulação da política tornou-se mais participativo através de reuniões com representantes das CRSSs para auscultar opiniões e sugestões.
- As CRSSs retiraram parte do papel coordenador da DGRSS na implementação da política de segurança social, tornando-se num parceiro da DGRSS nas questões de política.
- A autoridade da DGRSS diminuiu significativamente sendo por vezes necessário o apoio do Secretário de Estado para que as suas decisões sejam implementadas pelos CRSSs.
- A adesão à comunidade teve como consequência o aumento de actividade na DGRSS, exigindo conhecimentos sobre Direito Comunitário e o seu impacto no sistema de segurança social português.

Ao longo do tempo a DGRSS evoluiu de uma organização de controlo com vastos poderes administrativos e de inspecção para uma organização com poderes de regulação mas com responsabilidade limitada no que concerne à implementação da política de segurança social.

#### *Evolução da Estrutura Interna*

A fusão das direcções gerais em 1977 deu origem a uma estrutura assente no tipo de organização por cliente, o que correspondia à orientação da política integrada de segurança social. Apesar da integração formal da área de segurança social e da acção social, nunca houve de facto, uma integração das duas áreas. Cada uma constituía um bloco que se opunha à integração. Por outras palavras, cada grupo procurava preservar as suas regras, normas e crenças resistindo à integração. A decisão política de integrar as duas áreas não obteve apoio por parte dos Dirigentes. Problemas de gestão das duas áreas limitaram o funcionamento eficiente da Direcção-geral. Promoções e o acesso a cargos de chefia eram ‘controlados’ por um conjunto de regras informais e de crenças.

A necessidade de coordenação dos vários serviços levou à criação de uma unidade (o Gabinete Técnico de Projectos Comuns) cujo objectivo consistia em articular os serviços que lidavam com questões comuns, de forma a melhorar a eficácia da Direcção-geral. Este Gabinete não teve sucesso. A sua duração foi curta (dois anos), apesar dos Dirigentes admitirem a necessidade de trocar informação e de coordenar actividades entre os serviços. Aliás, a dificuldade de coordenação e de comunicação lateral ainda está presente na DGRSS nomeadamente na articulação entre a produção legislativa, a gestão dos benefícios e o desenvolvimento de aplicações informativas e formulários.

Alguns dos motivos para o insucesso do Gabinete Técnico de Projectos Comuns:

1. A estrutura colidia com as regras e normas estabelecidas, nomeadamente com o princípio da hierarquia;
2. Os Directores de Serviços não viam no Gabinete um elemento de coordenação, mas alguém que se posicionava acima deles com o objectivo de os controlar;
3. A preponderância das comunicações verticais desenvolveu um espírito individualista nos serviços e portanto contrário a uma maior participação através da comunicação lateral;
4. Este espírito é reforçado pela autonomia que cada serviço tem dentro da Direcção-geral;
5. Por fim, a posição neutral do responsável pela organização funcionou como apoio a esta atitude de resistência.

A dificuldade de articulação entre a segurança social e a acção social, a expansão das actividades, e a tendência observada noutros países de transferir a acção social para as autoridades locais, conduziu à reestruturação da Direcção-geral em 1983, com a separação interna entre as duas áreas. Esta separação formal melhorou o funcionamento e a gestão da Direcção-geral, e traduziu-se, em certa medida, no retorno ao modelo defendido pelos seus dirigentes.

No período compreendido entre 1977 e 1992 a gestão da mudança centrou-se na necessidade de melhorar a coordenação entre serviços de forma a responder aos desafios colocados pelos problemas da política integrada de segurança social. A nova abordagem à política de segurança social desafiou as formas tradicionais de fazer as coisas e instigou a melhoria da articulação entre os serviços. No entanto houve resistência à nova estrutura.

### *A Separação das Duas Áreas de Intervenção*

Com o XII Governo assistiu-se a uma reorganização da Administração Pública, particularmente a tendência para descentralizar os ministérios. No que respeita ao ministério responsável pela área da segurança social havia outras pressões para a reorganização nomeadamente:

1. A necessidade do poder político em aumentar a supervisão e coordenação da implementação da política de segurança social;
2. A expansão de programas de acção social exigiam uma abordagem descentralizada à sua gestão;
3. Havia pressões para que as estruturas de execução fossem organizadas com base nas regiões estabelecidas de acordo com a política regional da Comunidade, os NUTS II.



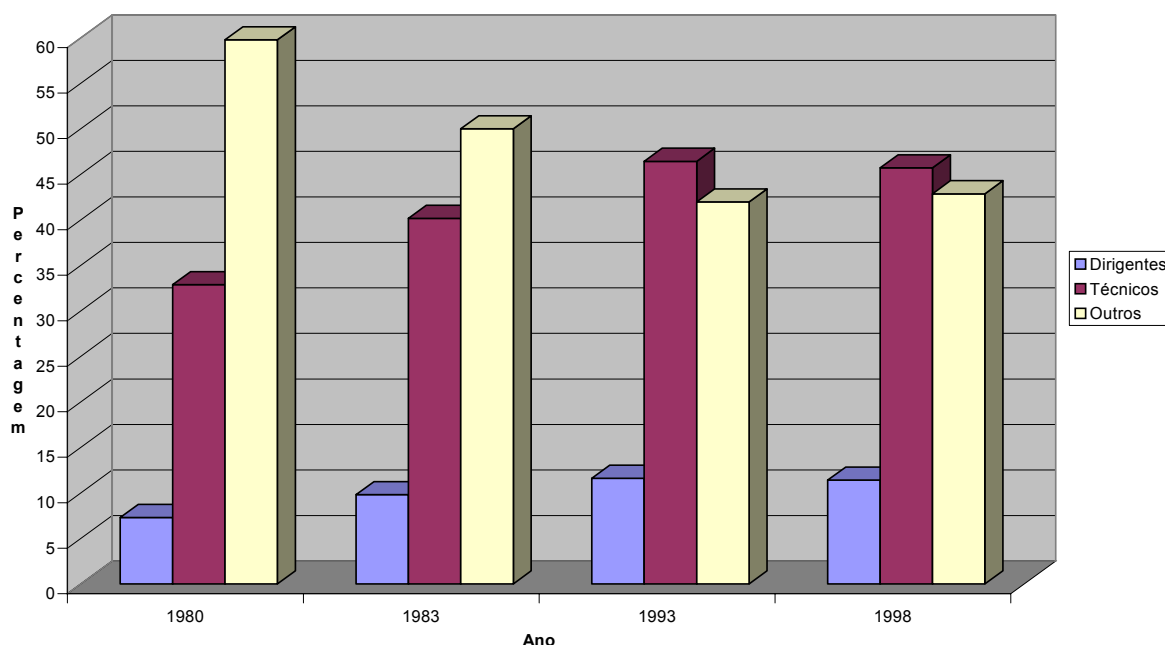
4. Por fim, havia um poderoso *lobby* das organizações religiosas para transferir a implementação da política de acção social para o sector privado.

A reorganização levou à criação de cinco centros regionais que dependiam directamente do Secretário de Estado. Ao nível central deu-se a cisão da DGSS e a criação de novas organizações. A reorganização alterou o equilíbrio de poder entre as organizações centrais e alterou a supervisão da implementação da política. Para os Dirigentes da DGSS, a agenda da reforma era diferente: a) queriam autonomia, e b) o aumento de influência na formulação da política de segurança social. Foram os argumentos técnicos enquadrados numa estratégia geral de reforço do papel da Direcção-geral que levaram a esta posição. Acompanhar o processo de formulação e implementação da política de segurança social permitia à Direcção-geral manter a sua ligação com os CRSSs e manter a sua influência. Isto implicava novas competências na área da produção de suportes informativos.

A consolidação da posição da Direcção-geral no processo de formulação e implementação da política de segurança social após a reorganização de 1993 exigiu uma liderança forte, que se consubstanciou na criação de uma estrutura informal através de grupos de trabalho à qual todos os serviços aderiram. 'Este foi o momento mais dinâmico e criativo da Direcção-geral.' Os Dirigentes perceberam que naquele período a cooperação era vital para o sucesso e para fazer valer as suas pretensões.

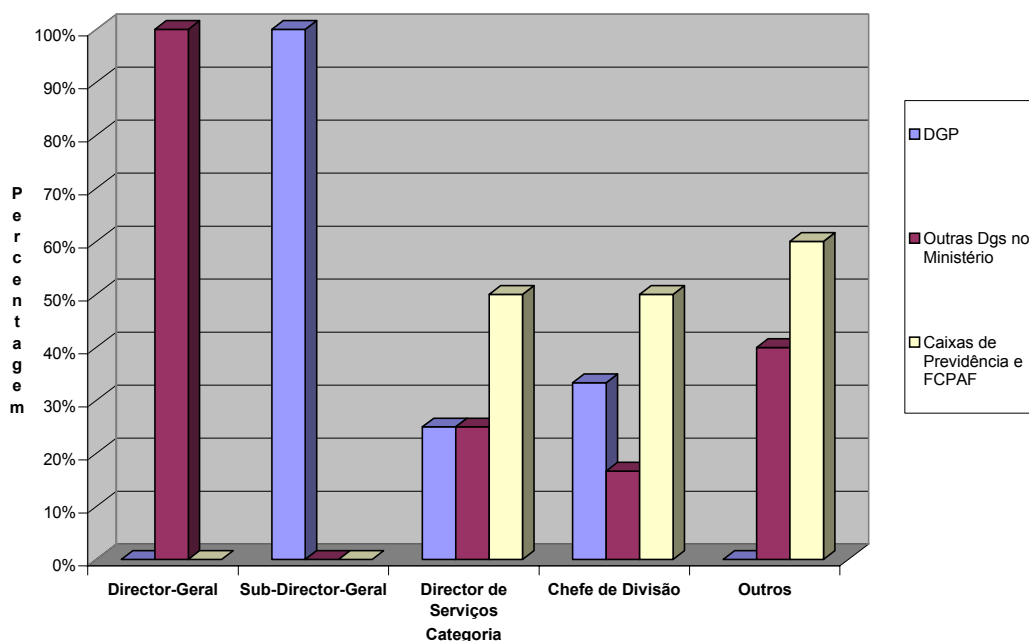
### *Mudanças no Pessoal e nas Habilidades*

Gráfico 1 - Evolução do Pessoal em Percentagem do Total



**Nota:** Dirigentes – Director-geral, Director de Serviços e Chefe de Divisão  
Técnicos – funcionários da carreira Técnica Superior e Técnica.  
Outros – restantes funcionários.

Gráfico 2 - Origem dos Dirigentes



- Redução do número de funcionários;
- Maior profissionalização com o aumento do peso relativo dos Dirigentes e de Técnicos (Ver gráfico 1)
- Diversificação da proveniência dos Dirigentes. A mistura de pessoas com diferentes qualificações e experiência tem influência na abordagem dos problemas e na forma como as coisas são feitas.
- Confronto de culturas. Uma mais formal e legalista (DGP) outra mais prática (DGA, Caixas de Previdência, FCPAF).
- Somente 24% dos Dirigentes são originários da DGP. A maioria (47%) provém das Caixas de Previdência e da FCPAF, e os restantes 29% de outros organismos do ministério.
- As pessoas provenientes de outras organizações introduziram novas competências para responder às mudanças da política de segurança social e às novas responsabilidades da DGRSS.

### *A Dimensão Cultural*

Foi ao nível da cultura da organização que a reorganização das instituições de segurança social e as mudanças na política tiveram mais influência. A fusão das Direcções-gerais juntou pessoas com diferentes crenças, normas de comportamento e métodos de trabalho. A reforma colocou três culturas diferentes na mesma organização:

- Uma cultura, proveniente da DGAS, que se caracterizava por uma perspectiva conservadora, burocratizada, paternalista e directiva de abordar os problemas;
- A segunda cultura, proveniente da DGP, caracterizava-se por uma perspectiva técnica, legalista e formal de abordar os problemas, existindo uma forte ideia de hierarquia construída no medo e na formalidade;
- A terceira cultura, proveniente das Caixas de Previdência e FCPAF, caracterizava-se por uma perspectiva prática, mais flexível e expedita de

abordar os problemas. Esta visão prática colidiu com a perspectiva formal existente na Direcção-geral originando alterações na sua cultura.

Apesar de cada grupo procurar preservar as suas características, a mistura de culturas alterou definitivamente o padrão existente na DGRSS e a forma como as questões são abordadas e os problemas resolvidos. No entanto nunca houve uma integração da cultura da DGP e da DGAS:

- O pessoal da DGAS (que era o maior grupo) era proveniente de uma Direcção-geral com uma longa tradição e detentora de uma cultura ‘virada para dentro’.
- Os funcionários tinham de trabalhar e cooperar com outros cujos métodos e abordagem aos problemas eram diferentes.

Existiu um distanciamento entre funcionários das duas áreas e mesmo um ‘determinismo geográfico’. Cada área situava-se em edifícios diferentes funcionando como se fossem duas Direcções-gerais. Esta tensão só diminuiu quando se perspectivou a possibilidade da separação.

### *O Surgimento da Nova Cultura*

A evolução da política de segurança social originou mudanças na DGRSS e exigiu uma abordagem diferente à formulação da política, enquanto que novas competências levaram à adopção de uma abordagem de formulação da política mais participativa. Isto levou a:

- maior abertura na abordagem das questões através da negociação com actores externos (CRSSs);
- melhoria do diálogo entre serviços.

Esta foi uma oportunidade para os funcionários provenientes dos CRSSs utilizarem as suas competências e ocupar posições de Dirigente. A entrada de novas pessoas proporcionou uma abordagem diferente ao trabalho e à resolução dos problemas e alterou a cultura da DGRSS. A introdução da dimensão prática revitalizou a organização. A abordagem formal de elaboração de normas deu lugar a uma nova concepção das normas na qual se procurou ligar a sua concepção com as aplicações informativas necessárias para a implementação. Esta abertura na cultura da Direcção-geral não significou a existência de uma única cultura. A integração de alguns funcionários foi difícil por causa de atitudes autoritárias e da dificuldade de mudar a abordagem ao trabalho. Por outro lado, ainda persistem abordagens diferentes aos problemas e à forma de executar as tarefas. Algumas regras e crenças da ex-DGP ainda persistem, nomeadamente o formalismo no relacionamento e a forma como a informação circula. Por outro lado, a comunicação lateral está estrangida pela cultura o que limita o desenvolvimento da estrutura horizontal e dos grupos de trabalho, embora existam áreas onde parece existir boa cooperação. O recurso a instrumentos de gestão ou outras formas inovadoras de controlo está limitado pelas normas que regem a Administração Pública portuguesa e por uma cultura que vê na norma o ‘meio de defesa e de certeza das coisas’.

Em resumo, parece que a abordagem prática aos problemas está a impor-se à cultura formal. Mas isto não significa que a cultura de ex-DGP tenha desaparecido.

## *O Funcionamento da DGRSS*

O funcionamento da DGRSS segue o padrão da Administração Pública portuguesa. Mas houve uma mudança na natureza do trabalho passando a haver uma abordagem mais aberta e política às questões. A complexidade na formulação das políticas levou à adopção de estruturas mais flexíveis através do recurso a grupos de trabalho quer dentro das direcções de serviço ou entre direcções de serviço. O recurso a grupos para realizar determinadas tarefas faz parte de uma cultura que está a emergir na Direcção-geral como consequência das mudanças na política de segurança social e da influência de funcionários provenientes de outras organizações. Contudo, ainda persistem padrões tradicionais que sustentam a crença de que os serviços só devem comunicar verticalmente e seguir uma abordagem do tipo ‘top-down’.

A maior mudança foi na natureza da coordenação externa. O processo formal e hierárquico de orientação técnica e coordenação na implementação das normas tornou-se mais informal e participativo. As circulares deixaram de ter um carácter formal com uma natureza por vezes equivalente a algumas normas, para se tornar em orientações de carácter técnico. As reuniões substituíram procedimentos formais dado que a cadeia hierárquica deixou de ser efectiva no cumprimento das recomendações feitas pela Direcção-geral. Por exemplo, no relacionamento com os CRSSs a Direcção-geral tem, por vezes, de ‘vender’ as suas recomendações.

## *O Recrutamento na DGRSS*

O recrutamento é visto como uma área crítica para a Direcção-geral pois o controlo das pessoas que entram na organização é uma questão importante para a continuidade das actividades. Há um conjunto de regras informais que funcionam como um mecanismo de protecção no recrutamento e selecção dos candidatos.

A questão da formação dos novos funcionários e o processo de socialização é outra área que merece grande atenção por parte dos Dirigentes. Existe um processo de desenvolvimento pessoal que compreende vários estádios de nível de conhecimentos sobre a política de segurança social. A institucionalização desta regra interna ajuda a manter a qualidade dos funcionários. Por outro lado, a nomeação de Dirigentes é visto como uma recompensa pela lealdade e dedicação à organização. Existe uma reacção negativa a nomeações de pessoas que não sejam da organização.

## *O Processo de Mudança*

A gestão da mudança seguiu um processo autónomo de acordo com as preferências dos dirigentes. O envolvimento nas propostas do SMA é baixo. Cada Direcção-geral do ministério seguiu a sua própria agenda de reforma. As pressões resultantes das mudanças na política de segurança social, a nova estrutura do ministério e a necessidade de partilhar informação entre serviços tornou-se numa questão crítica no funcionamento da DGRSS. A velha maneira de fazer as coisas parecia inadequada, sendo necessário a melhoria da articulação entre elaboração das normas e a produção dos sistemas informativos de suporte. A preferência para a mudança concentrou-se na melhoria de procedimentos, na comunicação entre serviços e nas tecnologias da informação.

## 2.4 – Conclusão

A gestão da mudança na DGRSS foi influenciada por pressões resultantes das mudanças na política de segurança social e pelos desafios da administração e gestão da política provocados pelo aumento de beneficiários. As várias reorganizações trouxeram pessoas para a DGRSS com novas competências, capacidades e experiência que influenciou a abordagem aos problemas.

A gestão da reforma concentrou-se em três áreas principais:

- melhorar a estrutura interna para aumentar a eficácia da formulação da política;
- procurar o papel ‘natural’ da DGRSS na formulação da política de segurança social.
- mudar as competências dos funcionários para lidar com os desafios da política de segurança social;

Contudo ainda persistem características tradicionais que permanecem inalteradas:

- a natureza centralizadora e administrativa da gestão;
- a natureza vertical do relacionamento, que dificulta a cooperação e a comunicação lateral;
- o controle do recrutamento e das promoções através de regras informais.

## 3 – Análise Comparativa da Reforma nas Direcções-gerais

A análise comparativa de como as Direcções-gerais geriram as pressões para a mudança dão-nos uma visão mais compreensiva da dinâmica de reforma em cada uma delas. A análise é feita combinando os dados recolhidos no questionário e as conclusões da análise das entrevistas, recorrendo a duas variáveis interdependentes: os dirigentes e o quadro institucional em que eles desempenham a sua actividade. O total de inquiridos distribui-se de acordo com o quadro abaixo.

**Quadro 1 – Número de Respostas por Categoria**

<b>Categoria</b>	<b>DGI</b>	<b>DGRSS</b>
Director-Geral	1	1
Sub-Director-Geral	2	1
Director de Serviços	11	4
Chefe de Divisão	16	7
Outra <sup>1</sup>	2	5
Total	32	18

1 - Esta categoria inclui ex-dirigentes, pessoal a desempenhar tarefas de Coordenador, e um Director-Geral aposentado.

### 3.1 – Perfil dos Dirigentes

Da análise do *background* sociológico dos Dirigentes (Quadro 2) pode-se concluir o seguinte:

- Origem geográfica da província na DGRSS;
- Influência geográfica da capital só é relevante na DGI;
- Dirigentes provenientes maioritariamente da classe média e classe alta;
- DGRSS com maior representatividade da classe alta;
- Elevado número de Dirigentes com familiares a trabalhar na Administração.

**Quadro 2 - Background Sociológico dos Dirigentes**

<b>Características</b>	<b>DGI</b>	<b>DGRSS</b>
<b>Naturalidade<sup>1</sup></b>		
Lisboa	37.5%	5.6%
Porto	6.3%	11.1%
Província	56.2%	83.3%
<b>Classe</b>		
Alta <sup>2</sup>	40.7%	55.6%
Média <sup>3</sup>	40.6%	27.9
Baixa <sup>4</sup>	18.7%	16.5%
<b>Familiares na Função Pública</b>		
Sem familiares	21.9%	33.3%
Um ou dois familiares	50%	61.1%
Mais do que três familiares	28.1%	5.6%
<b>Grau de parentesco dos familiares na Função Pública</b>		
Marido ou esposa	22%	17%
Filho(a)	6%	17%
Irmão/irmã	35%	11%
Primo	9%	17%
Sobrinho(a)	3%	5%
Não aplicável/sem resposta	25%	33%

1 – A distinção entre Lisboa, Porto e província é geralmente utilizada na literatura por causa do desequilíbrio de desenvolvimento entre estas duas cidades e o resto do país.

2 – Classe alta são: Profissionais liberais, Dirigentes e gestores.

3 – Classe Média são: Professores, funcionários públicos, militares, pessoal administrativo.

4 – Classe baixa são: operários, assalariados rurais.

Relativamente ao *background* profissional verifica-se que (Quadros 3, 4 e 5):

**Quadro 3 – Área Científica do Grau Académico dos Dirigentes**

<b>Área Científica</b>	<b>DGI</b>	<b>DGRSS</b>
Economia/Gestão	21.9%	11.0%
História/Filosofia	3.1%	5.6%
Engenharia Mecânica/Electrotécnica	15.6%	-
Línguas	-	5.6%
Sociologia	-	16.7%
Direito	-	50.0%
Engenharia Química	56.3%	-
Matemática	-	5.6%
Outra	3.1%	5.6%
Total	100%	100%

**Quadro 4 – Carreira dos Dirigentes**

<b>Características</b>	<b>DGI</b>	<b>DGRSS</b>
<b>Idade</b>		
<35 anos		
35 – 40	3%	-
40 – 45	19%	-
45 – 50	47%	38.9%
>50 anos	31%	61.1%
<b>Sexo</b>		
Masculino	40.6%	38.9%
Feminino	59.4%	61.1%
<b>Ano de Ingresso na Função Pública</b>		
1950 – 59	3.1%	11%
1960 – 69	12.5%	50%
1970 – 79	81.3%	39%
1980 – 89	-	-
1990 – 98	3.1%	-
<b>Antiguidade</b>		
< 15 anos	3.1%	-
15 – 25	50.1%	11%
25 – 35	43.7%	77.8%
> 35 anos	3.1%	11.2%
<b>Antiguidade no Cargo Actual</b>		
<5 anos	34.4%	66.7%
5 – 10	53.1%	5.6%
10 – 15	9.3%	22.4%
>15	3.1%	5.6%
<b>Cargos anteriores de <i>Dirigente</i></b>		
Sim	59.4%	38.4%
Não	37.5%	61.1%
<b>Experiência no Sector Privado</b>		
Sim	40.6%	11.1%
Não	59.4%	88.9%
<b>Tempo de serviço no sector privado</b>		
1 - 2 Anos	6.2%	5.6%
3 - 5 Anos	18.2%	-
Mais de 5 Anos	6.3%	5.6%
Não aplicável	59.4%	88.9%

- Existe um contraste nas qualificações académicas preponderantes nas duas Direcções-gerais, que influencia a abordagens aos problemas.
- Ambas Direcções-gerais apresentam um envelhecimento dos Dirigentes, mas na DGRSS é mais acentuado. Este é um ponto crítico pois cerca de 39% dos Dirigentes tem idades compreendidas entre os 45 e 50 anos e os restantes 61% tem mais de 50 anos.
- A maioria dos Dirigentes na DGI entrou para a Função Pública na década de 70, e na DGRSS metade dos Dirigentes entrou na década de 60;
- O tempo de serviço ‘necessário’ para ocupar a posição de Dirigente é inferior na DGI (mais de 15 anos) do que na DGRSS (mais de 25 anos);
- Existe em ambas as Direcções-gerais um elevado número de mulheres no cargo de Dirigente;

- A permanência na posição de Dirigente parece ser mais estável na DGI do que na DGRSS, embora exista um grupo na DGRSS que apresenta uma permanência no cargo actual elevado;
- A percentagem de Dirigentes com experiência no sector privado é mais elevada na DGI do que na DGRSS.

Os motivos para optar por uma carreira na Administração Pública são mais convergentes entre os inquiridos na DGRSS, sendo a estabilidade de emprego a principal razão para optar por esta carreira.

### Quadro 5 – Índice das Razões para Optar por uma Carreira na Administração

	DGI	DGRSS
Estabilidade de emprego	2.75	2.72
Trabalho agradável e interessante	3.47	3.44
Gostar dos serviços públicos	4.09	3.72
Possibilidades de promoção	4.63	3.83
Oferece todo o tipo de oportunidades	4.75	4.94
Prestígio da Administração	4.75	4.11
Vencimento	5.88	6.28
Vocação política	7.31	7.72
Tradição de família	7.38	8

NOTA: Quanto menor for o índice apresentado maior é a preferência pelas razões indicadas no quadro.

A participação em acções de formação é relevante em ambas as Direcções-gerais. As áreas com maior percentagem de acções são a gestão/economia e a Informática.

### Quadro 6 – Participação em Acções de Formação

	DGI	DGRSS
<b>Frequência de acções de formação</b>		
Duas acções de formação	3.1%	-
Três acções de formação	9.4%	-
Mais do que quatro acções de formação	87.5%	100%
<b>Principais temas das acções de formação</b>		
Gestão/Economia	34.4%	16.7%
Gestão pública	-	11.1%
Direito	-	11.1%
Informática	9.4%	16.7%
Políticas da EU	25%	5.6%
Política industrial	28,1%	-
Outra	3.1%	5.6%



### Quadro 7 – Opinião sobre a formação em Direito

	DGI	DGRSS
Os funcionários devem ter <i>principalmente</i> formação em Direito	-	5.6%
É <i>necessário</i> que os funcionários tenham formação em Direito	12.5%	-
É <i>preferível</i> que os funcionários tenham formação em Direito	3.1%	11.1%
O estudo do Direito é importante, <i>mas não é mais importante do que outras disciplinas</i>	53.1%	61.1%
Até agora tem havido demasiada insistência no estudo do Direito, e pouca insistência noutra tipo de formação que é mais prática e eficaz	9.4%	5.6%
A formação em Direito é necessária somente para os funcionários que têm <i>funções jurídicas</i>	9.4%	16.7%
Os funcionários não necessitam de formação em Direito	9.4%	-
Não sei	3.1%	-

A formação em Direito é considerada tão importante como outras disciplinas, mas na DGRSS a formação em Direito parece assumir maior importância.

### Quadro 8 - Receptividade a Conceitos de Gestão

	DGI	DGRSS
<b>Índice de aceitação de conceitos como ‘abordagem de mercado ou tipo mercado’ e ‘valor do dinheiro’ nos valores da Administração Pública<sup>1</sup></b>	3.94	3.39
<b>Receptividade a sistemas de vencimento relacionado com o desempenho</b>		
Sim, sem condições	15.6%	11.1%
Sim, sob determinadas condições	68.8%	83.3%
Não, seria contra o meu estatuto	15.6%	5.6%
<b>Aceitação de um Director-geral recrutado no sector privado</b>		
Sim	68.8%	50%
Não	31.3%	50%

1 – Quanto mais elevado for o índice maior é a aceitação

Na DGI parece haver uma maior aceitação de conceitos do sector privado.

Em síntese, cada Direcção-geral produz um perfil diferente de Dirigente, reflectindo características institucionais algumas desenvolvidas por cada uma das organizações outras pelo sistema de carreira. Na DGRSS os Dirigentes são mais próximos do tipo de ‘elite’, mais conservadores e formais havendo a preocupação com a socialização dos candidatos que assumem posições de chefia.

## 3.2 – Os Dirigentes e o Processo Político

A tradição da influência dos Dirigentes no processo de formulação das políticas alterou-se após a revolução. É a confiança política do ministro que determina a influência da Direcção-geral na formulação das políticas. As alterações no recrutamento

dos Dirigentes feitas após a revolução deu maior flexibilidade na escolha dos mesmos<sup>2</sup>. No quadro abaixo estão indicados os motivos para a substituição dos Dirigentes.

**Quadro 9 - Motivos para a Substituição dos *Dirigentes***

Motivo	DGI	DGRSS
Em virtude do Ministro querer o seu próprio pessoal	37,5%	16.7%
Em virtude do Ministro querer colaboradores que partilhem a sua opinião política	3.1%	-
Em virtude do Ministro querer colaboradores da sua confiança política	34.4%	72.2%
Devido a factores puramente pessoais e não políticos	12.5%	5.6%
Devido alterações na estrutura dos serviços e reorganização do Ministério	9.4%	-
Por causa da confiança pessoal e técnica	3.1%	-
Por causa da competência técnica	-	5.6%

Da análise do quadro 9 conclui-se que são os critérios políticos e pessoais que influenciam o recrutamento dos Dirigentes. O critério da confiança política obteve 72.2% das respostas na DGRSS.

Importa saber a forma como os Dirigentes abordam os problemas e qual a influência das características institucionais de cada Direcção-geral. A comparação é feita recorrendo aos tipos de funcionário sugerido por Aberbach, Putman e Rockman<sup>3</sup>: o funcionário clássico que tem uma concepção técnica, legal e administrativa do seu papel no processo político; o funcionário 'político' que tem uma concepção pluralista, reconhece a necessidade de negociar e de consenso, preferindo programas políticos em vez de rotinas.

**Quadro 10 – Índice das Competências Profissionais Importantes para os Dirigentes**

	DGI	DGRSS
Apoio e defesa dos princípios do departamento	7.72	9.11
Capacidade intelectual	3.97	2.94
Capacidade técnica	4.03	2.67
Competências de gestão e organização	4.94	4.78
Capacidade de liderança	5.06	5.22
Competência para aconselhar e informar	5.38	6.39
Capacidade de relacionamento e sociabilidade	5.63	5
Competências de mediação, negociação e conciliação	5.78	7.5
Personalidade e autoconfiança	7.13	6.11
Empenho na elaboração das políticas	7.16	6.89
Capacidade de execução neutral das leis	8.41	9.39

**Nota:** Quanto menor o índice maior é a preferência.

Em ambas as Direcções-gerais as competências/características mais importantes são a capacidade intelectual, a capacidade técnica e as competências de gestão e organização. No entanto os dados recolhidos mostram uma diferença fundamental entre as competências dos Dirigentes de cada Direcção-geral. A opinião entre os inquiridos

<sup>2</sup> - Convém notar que houve alterações recentes no recrutamento de Directores de Serviço e Chefes de Divisão, o que, aparentemente, limita a capacidade discricionária de escolha.

<sup>3</sup> - Aberbach, Joel D., Putman, Robert D. e Rockman, Bert A., 1981, Bureaucrats and Politicians in Western Democracies, Harvard University Press, Massachusetts.

sobre as competências é mais convergente na DGRSS do que na DGI. Isto sugere que existe um maior consenso de opinião sobre o trabalho entre os Dirigentes da DGRSS, o que indicia a existência de uma identidade mais forte na DGRSS do que na DGI.

### Quadro 11 – Índice das Actividades Desempenhadas pelos Dirigentes

	DGI	DGRSS
Resolver problemas técnicos e aplicar conhecimentos especializados	2.34	2.06
Representar os interesses do departamento e protege-lo das injustiças	5.72	5.89
Mediação ou resolução de conflitos de interesse e políticos	6.56	6.39
Participar na formulação de políticas	3.16	4.56
Representar o Estado	3.41	6.89
Emitir instruções	4.91	3.83
Definição de processos e procedimentos legais	5.06	3.44
Estabelecer normas e regulamentos gerais	6.59	4.33
Ratificar ou controlar decisões de outros departamentos/serviços	6.91	7.5

**Nota:** Quanto menor o índice maior é a preferência.

Os Dirigentes da DGI apresentam características e competências mais próximas do funcionário ‘político’, enquanto na DGRSS se aproximam mais do funcionário clássico. Os elementos institucionais enraizados na cultura de cada uma das Direcções-gerais produziu um conjunto de características diferentes entre os Dirigentes.

Os dados do Quadro 11 salientam a natureza diferente das Direcções-gerais e a sua influência na forma como os Dirigentes abordam os problemas. Na DGI há uma tendência entre os Dirigentes para maior participação na formulação das políticas, vendo o seu trabalho como representativo do Estado, provavelmente pelo papel desempenhado nas reuniões em Bruxelas relativamente à formulação da Política da Concorrência. Na DGRSS os Dirigentes vêm o seu trabalho na aplicação de conhecimentos técnicos, legais e administrativos. Por outro lado, o valor do índice de actividades como mediar ou resolver conflitos de interesses e políticos significa que a influência dos Dirigentes das duas Direcções-gerais, no processo de formulação da política, é mais técnico do que político. Assim, ambos os grupos de Dirigentes apresentam características de funcionários clássicos, mas na DGRSS a abordagem às questões é mais técnica do que na DGI.

O principal objectivo da maioria dos Dirigentes em ambas as Direcções-gerais é preparar decisões ministeriais, o que sublinha a natureza técnica do trabalho nas mesmas. No entanto, a maior variedade de objectivos identificados pelos inquiridos na DGI indicia que há maior variedade no tipo de problemas que têm de resolver. A DGRSS, apresenta um conjunto mais restrito de actividades o que reforça a ideia de que os Dirigentes se concentram nas questões técnicas e específicas da política de segurança social.

### Quadro 12 – Principais Objectivos das Direcções de Serviço

	DGI	DGRSS
Tomar decisões sobre gastos com programas	12.5%	-
Desempenhar tarefas de gestão	18.8%	16.7%
Preparar decisões ministeriais	46.9%	50%
Controlar a actividade de outros serviços ou outros funcionários		11.1%
Apoiar o desenvolvimento industrial	12.5%	-
Implementar a política industrial	6.3%	-
Desempenhar tarefas especializadas	3.1%	22.2%

Em resumo, os dados reforçam a ideia de que as pressões instigadas pelas mudanças nas políticas foram maiores na DGI do que na DGRSS, e que estas influenciaram a forma como os Dirigentes abordam os problemas e as suas soluções. Existe uma clara distinção entre o tipo de Dirigente na DGRSS (que adoptam uma abordagem mais tradicional às questões e aplicam princípios objectivos, técnicos, legais e administrativos), e o tipo ‘político’ dos Dirigentes da DGI (que, reconhecendo a necessidade de negociar e de acordo, apresentam uma percepção mais pluralista do seu trabalho).

Os dados do Quadro da página seguinte sugerem um padrão de envolvimento nas questões da política similar em ambas as Direcções-gerais, com tendência para haver algum envolvimento nestas questões. Os Dirigentes em ambas as Direcções-gerais parecem partilhar uma visão política. Esta ideia é reforçada pelo índice de dedicação a um ideal ou causa (3.63 para a DGI e 3.89 para a DGRSS). A abertura a acordos é maior na DGI (3.75) do que na DGRSS (3.28), o que está de acordo com as conclusões obtidas na análise da Direcção-geral. No entanto os dados sugerem uma elevada preferência por um ambiente despolitizado e por considerações técnicas.

### Quadro 13 – Índice do Envolvimento dos Dirigentes nas Questões Políticas

	DGI	DGRSS
Nas questões económicas e sociais contemporâneas é essencial que as considerações técnicas sejam mais importantes do que os factores políticos	3.22	3.33
Somente quando os indivíduos se dedicam a um ideal ou causa é que a vida tem sentido	3.63	3.89
De uma maneira geral, nas controvérsias políticas as posições extremas devem ser evitadas, visto que a resposta geralmente se situa no centro	3.75	3.28
Apesar dos partidos desempenharem um papel importante na democracia, muitas vezes eles exageram os conflitos políticos inutilmente	4.34	4.22
A firmeza e eficiência do governo é mais importante do que os seus programas específicos	3.31	3
São os conflitos sociais que geram o progresso nas sociedades modernas	3.16	3.22
A política é a ‘arte do possível’, portanto os dirigentes do país devem preocupar-se mais sobre o que pode ser feito no curto prazo do que com planos ambiciosos e ideais de longo prazo	2.5	2.72

**Nota:** Quanto maior é o índice maior é o acordo.

O relacionamento entre o Ministro e os Dirigentes parece ter um padrão diferente em cada Direcção-geral. Na DGRSS existe cooperação entre ambos quer na formulação quer na implementação de programas. Isto sugere que a Direcção-geral detém um conhecimento que é valioso para o processo de formulação da política proporcionando um papel importante aos Dirigentes neste processo.

### Quadro 14 – Relacionamento entre o Ministro e os Dirigentes

	DGI	DGRSS
O Ministro coopera com os directores sobretudo na <i>implementação</i> dos programas e com o seu gabinete sobretudo na sua <i>formulação</i>	34.4%	11.1%
O Ministro coopera com os directores na <i>formulação</i> bem como na <i>implementação</i> dos programas	25%	66.7%
O Ministro coopera sobretudo com o seu gabinete na <i>formulação e implementação</i> dos programas	28.1%	11.1%
O Ministro não ‘coopera’, pelo contrário tem a tendência para dar ordens	12.5%	11.1%

### 3.3 – A Estratégia de Gestão da Reforma

Os desafios resultantes do desenvolvimento do sistema democrático, a sua influência na formulação das políticas, e as pressões internacionais resultantes da adesão à Comunidade, instigaram mudanças nas formas tradicionais de fazer as coisas. Os Dirigentes nas Direcções-gerais responderam a estas pressões de acordo com as suas perspectivas e segundo um processo de rumo dependente.

A análise sugere que a DGRSS implementou a estratégia de reforma mais defensiva. Os Dirigentes resistiram às mudanças da política de segurança social que reduziam a natureza tecnocrática da mesma e alteravam o equilíbrio de poder da Direcção-geral. Em primeiro lugar, eles pensavam que as mudanças na política eram erradas e que tal iria sacrificar a política de segurança social. Em segundo lugar, alguns incentivos e benefícios foram ameaçados. Há quatro razões principais para esta reacção:

1. a primazia das considerações políticas e ideológicas na formulação da política de segurança social;
2. a reforma reduziu drasticamente o poder e influência da DGRSS na arena administrativa;
3. a reforma trouxe funcionários de outra Direcção-geral (DGAS), pelo que houve necessidade de partilhar recursos e benefícios;
4. a reforma reduziu o controlo dos Dirigentes sobre a formulação da política de segurança social.
5. por fim, a reforma não providenciou nada que funcionasse como incentivo, como por exemplo a gestão de programas ou novas responsabilidades.

A principal preocupação na DGRSS foi equilibrar as tensões e rivalidades entre a área da segurança social e a área da acção social. Só após a separação das duas áreas se procurou mudar internamente a DGRSS e preparar as pessoas para novas responsabilidades. Este foi o período mais criativo, em que se procurou introduzir uma atitude mais flexível e aberta na formulação da política.

#### *A Gestão dos Programas de Reforma do SMA*

Os Dirigentes de ambas as Direcções-gerais consideraram as iniciativas de reforma do SMA como uma forma de melhorar a eficiência do governo. A melhoria do

relacionamento das relações entre a Administração e o cidadão aparece em segundo lugar.

**Quadro 15 – Percepção dos Objectivos dos Programas de Reforma**

<b>Objectivo</b>	<b>DGI</b>	<b>DGRSS</b>
Reduzir as despesas públicas	37.5%	16.7%
Melhorar a eficiência da Administração Pública	93.8%	88.9%
Simplificar processos	40.6%	50%
Melhorar as relações entre os cidadãos e a administração	71.9%	77.8%

Comparando os vários objectivos parece existir uma concepção errada do conceito de eficiência. Seria de esperar que o objectivo da eficiência estivesse relacionado com a redução da despesa pública, o que não acontece. De facto, este objectivo aparece em último lugar, sugerindo que as pressões no sentido da redução da despesas não foram suficientemente fortes.

A análise da opinião dos Dirigentes sobre os objectivos perseguido pelos programas de reforma (Quadro 15) e a sua comparação com os dados do quadro 16 sugerem que existe convergência. Assim, seria de esperar que esta convergência tivesse uma influência positiva na receptividade das propostas de reforma propostas pelo SMA. Contudo, como o quadro 17 sugere, houve uma opinião negativa sobre as medidas de reforma propostas, particularmente entre os Dirigentes da DGI.

**Quadro 16 – Opinião Sobre os Objectivos Perseguidos pela Reforma**

	<b>DGI</b>	<b>DGRSS</b>
Simplificar processos	34.4%	27.8%
Melhorar a eficiência	40.6%	38.9%
Melhorar as relações com os cidadãos	15.6%	11.1%
Reduzir relações hierárquicas	3.1%	-
Melhorar o relacionamento entre os serviços públicos	-	11.1%
Melhorar a transparência nos objectivos e processos	3.1%	5.6%
Qualidade	3.1%	-

Na DGRSS, a introdução das novas tecnologias foi considerado como a medida que teve mais impacto no funcionamento da Direcção-geral. Mas esta iniciativa não foi proposta pelo SMA. Foi uma decisão do Director-geral para melhorar a eficácia das operações.

**Quadro 17 – Propostas de Reforma que melhoraram o Funcionamento dos Serviços**

<b>Programa</b>	<b>DGI</b>	<b>DGRSS</b>
Novas Tecnologias	21.9%	66.7%
Simplificar processos	6.3%	5.6%
Outras	3.1%	22.2%
Nenhuma	62.5%	16.7%

A pouca receptividade dos Dirigentes às propostas do SMA é talvez explicada pela abordagem aparentemente convencional e legalista da reforma. Nos quadros 18 e 19 mostram que os documentos oficiais foram a principal fonte de informação sobre

reforma. Em segundo lugar aparece a imprensa, o que sugere que esta foi uma fonte de informação importante.

**Quadro18 – Fontes de Informação Sobre a Reforma**

<b>Fonte</b>	<b>DGI</b>	<b>DGRSS</b>
Documentos oficiais	71.9%	88.9%
Reuniões no departamento	9.4%	22.2%
Jornais	71.9%	44.4%
Amigos	3.1%	5.6%
Conferências	6.3%	16.7%
Diário da República	18.8%	50%

Parece no entanto que houve um interesse maior por parte dos Dirigentes da DGRSS em conhecer as propostas de reforma do SMA. Esta ideia é apoiada pela percentagem de Dirigentes que participaram em conferências e em reuniões. Isto sugere que a DGRSS acompanhou mais as orientações do SMA.

Um método para avaliar a forma como a reforma foi recebida consiste em examinar o envolvimento de cada Direcção-geral na divulgação da informação sobre os programas e iniciativas de reforma. A percentagem de Dirigentes envolvidos em reuniões formais e informais dá-nos um quadro de cada uma das Direcções-gerais.

**Quadro 19 – Participação em Iniciativas para Divulgar Informação sobre a Reforma**

<b>Iniciativas</b>	<b>DGI</b>	<b>DGRSS</b>
Reuniões sobre a reforma	15.6%	72.2%
Reuniões no departamento/ministério sobre a reforma	15.6%	16.7
Reuniões informais com os colegas sobre a reforma	28.1%	33.3%
Participação em reuniões de direcção sobre reforma	3.1%	-
Eu não participei	46.9%	22.2%

A percentagem de Dirigentes que não participou nas iniciativas para promover informação sobre a reforma é maior na DGI do que na DGRSS. Os dados sugerem que na DGRSS houve maior participação. Pode-se portanto concluir que na DGI houve um papel mais autónomo no processo de mudança, e a mudança na DGRSS foi, aparentemente mais orientada pelas propostas do SMA.

Esta conclusão é confirmada pelos dados do Quadro 20 sobre a participação nos programas de reforma.

**Quadro 20 – Participação nos Programas de Reforma**

<b>Programa</b>	<b>DGI</b>	<b>DGRSS</b>
Planos Sectoriais de Modernização Administrativa	12.5%	27.8%
Programa Interdepartamental de Desburocratização	12.5%	27.8%

O facto da percentagem de participação nos programas de reforma ser igual em cada Direcção-geral sugere que houve um grupo que participou nos mesmos. Contudo, o nível de conhecimento das propostas de reforma sugere que a informação não foi disseminada através da organização, mas retida pelo grupo que estava envolvido nesses programas. Os dados abaixo confirmam uma certa indiferença relativamente às propostas sugeridas pelo SMA.

**Quadro 21 – Motivos para não Implementar os Programas de Reforma**

	<b>DGI</b>	<b>DGRSS</b>
<b>Planos Sectoriais de Modernização Administrativa</b>		
Não era adequado á nossa condição	31.3%	22.2%
Era muito complicado para implementar	-	5.6%
Não tivemos informação suficiente	28.1%	5.6%
As pessoas não se interessaram por essa questão	9.4%	11.1%
Não era necessário	6.3%	5.6%
Não havia competências	3.1%	-
Não estava de acordo com os nossos objectivos	3.1	-
Desconheço	6.3%	22.2%
<b>Programa Interdepartamental de Desburocratização</b>		
Não era adequado á nossa condição	37.5%	16.7%
Não tivemos informação suficiente	34.4%	16.7%
As pessoas não se interessaram por essa questão	3.1%	5.6%
Não era necessário	-	5.6%
Não estava de acordo com os nossos objectivos	3.1%	5.6%
Desconhecia	3.1%	5.6%
Não aplicável	12.5%	27.8%

A baixa percentagem de Dirigentes que participaram em acções de formação ou reuniões sobre as propostas de reforma explica, em certa medida, a falta de apoio e o baixo conhecimento sobre os programas em causa ( ver Quadro 22).

**Quadro 22 – Dirigentes que Participaram em Acções de Formação ou Reuniões Sobre os Programas de Reforma**

	<b>DGI</b>	<b>DGRSS</b>
Dirigentes que participaram em acções de formação ou reuniões para implementar os Planos Sectoriais de Modernização Administrativa	9.4%	22.2%
Dirigentes que participaram em acções de formação ou reuniões para implementar o Programa Interdepartamental de Desburocratização	9.4%	16.7%

De acordo com a maioria dos inquiridos não houve acções de formação ou reuniões sobre os programas de reforma. O quadro abaixo confirma o que foi sugerido neste capítulo: a abordagem de reforma do SMA foi legalista e formal.



**Quadro 23 – Motivos da não Participação em Acções de Formação ou Reuniões sobre os Programas de Reforma**

	<b>DGI</b>	<b>DGRSS</b>
<b>Planos Sectoriais de Modernização Administrativa</b>		
Não houve acções de formação	46.9%	33.35
Não houve reuniões sobre os programas	25%	11.1%
Desconheço	9.4%	11.1%
Não fui convocado	6.3%	5.6%
Não estava de acordo com os nossos objectivos	3.1%	16.7%
<b>Programa Interdepartamental de Desburocratização</b>		
Não houve acções de formação	50%	38.9%
Não houve reuniões sobre o programa	15.6%	11.1%
Desconheço	15.6%	11.1%
Não fui convocado	6.3%	-
Não estava de acordo com os nossos objectivos	6.3%	22.2%

O resumo da avaliação feita pelos Dirigentes das reformas implementadas pelo SMA encontra-se no quadro abaixo.

**Quadro 24 – Avaliação Geral da Reforma Administrativa**

	<b>DGI</b>	<b>DGRSS</b>
<b>Índice do Apoio à Mudança do Departamento</b>	3.53	4
<i><b>Avaliação do Impacto:</b></i>		
Qual foi a utilidade dos programas/medidas de modernização administrativa para tornar os funcionários mais sensíveis aos cidadãos	3.31	3.5
Qual foi a eficácia dos programas/medidas de modernização administrativa que visavam tornar o seu departamento mais eficiente e eficaz	3.03	3.39
Qual foi a eficácia dos programas/medidas que visavam tornar o seu departamento mais receptivo e responsável	3.03	3.06
A qualidade dos serviços no seu departamento melhorou desde a introdução da modernização administrativa	2,97	3.39
Os programas/medidas de modernização administrativa foram implementados gradualmente	3.19	3.72
<i><b>Apoio à Mudança</b></i>		
O Ministro responsável pelo seu sector apoiou o processo de mudança	3.28	3.61
O Secretário de Estado responsável pelo seu sector apoiou o processo de mudança	3.25	3.83
Teve qualquer tipo de apoio do Secretariado para a Modernização Administrativa na implementação dos programas/medidas de modernização administrativa	2.78	3.17
<i><b>Mudanças no Fornecimento de Serviços</b></i>		
Concorda que as relações entre os serviços públicos e os cidadãos devem ser menos formais	4.31	4.28
Os funcionários nos anos 90, comparado com os anos anteriores, são mais positivos e compreensivos nas relações com os cidadãos	4	3.78
<i><b>Preferência por Estabilidade ou Mudança</b></i>		
É preferível cancelar um programa/medida de modernização administrativa que provavelmente vai criar conflitos no departamento	2.43	2.66
É preferível manter ou melhorar gradualmente o sistema existente do que substituí-lo por um novo que é mais caro, temporariamente inconveniente, mas mais eficiente no longo prazo	3.12	2.72

**Nota:** Quanto maior é o índice maior é o acordo e vice-versa.

Apesar dos inquiridos considerarem que o seu departamento apoiou a mudança (o índice é de 3.52 na DGI e de 4 na DGRSS), as opiniões sobre o impacto da reforma são negativas. O índice de itens relacionados com a avaliação do impacto sugere indiferença quer na utilidade da reforma quer na eficácia das propostas de reforma. As opiniões são mais críticas na DGI do que na DGRSS. Os Dirigentes da DGRSS fazem uma avaliação mais positiva das propostas de reforma. Isto reforça a ideia de que os Dirigentes na DGRSS procuraram seguir as recomendações do SMA.

A opinião sobre o apoio à mudança dos políticos e outros elementos parece ser mais positiva na DGRSS do que na DGI. Entre os Dirigentes da DGRSS existe uma avaliação mais positiva do apoio recebido do Ministro (3.61) e do Secretário de Estado (3.83) do que na DGI (3.28 e 3.25). Em ambas as Direcções-gerais existe consenso em relação a uma questão: a relação entre os cidadão e a administração melhorou. Apesar dessa melhoria, os Dirigentes concordam de que as relações devem ser menos formais. Isto significa que as iniciativas implementadas não foram suficientes para mudar a cultura legalista e formal herdada do anterior regime. A análise do quadro sugere que a DGRSS apresenta uma preferência maior para a mudança.

### **3.4 – Conclusão**

A análise sugere que cada uma das Direcções-gerais desenvolveu um enquadramento que proporciona estabilidade e continuidade no seu funcionamento. Por exemplo, cada Direcção-geral tem o seu perfil de Dirigente. No caso da DGRSS existe um processo de socialização que proporciona as condições para aceder aos lugares de chefia. Trata-se de uma espécie de processo de iniciação, típico das organizações profissionais. A organização está a reproduzir um tipo de Dirigente com as características dos funcionários clássicos. Eles são formais, conservadores e vêem no seu trabalho a aplicação de conhecimentos técnicos.

A estratégia de gestão da reforma acompanhou o desenvolvimento das políticas. Foi a ‘crise’ vivida em cada uma das Direcções-gerais que instigou a mudança e guiou as iniciativas. Contudo, a estratégia de mudança foi orientada para as pressões externas que representavam uma ameaça para as Direcções-gerais. Na DGRSS houve uma abordagem de reforma mais virada para dentro que procurou equilibrar as tensões e rivalidades internas. Foi o desafio de novas responsabilidades que instigaram as mudanças no funcionamento interno. A análise sugere que a mudança nas Direcções-gerais resultou dos esforços para alterar formas antigas de trabalho que eram inadequadas para as novas responsabilidades, e dos desafios colocados pelas políticas. No que respeita às propostas de reforma implementadas pelo SMA houve pouca adesão e uma indiferença generalizada.

Por outro lado, a análise sugere duas questões importantes. Primeiro, as práticas tradicionais parecem ter sido funcionais porque foram capazes de persistir em ambas as Direcções-gerais apesar das pressões externas de mudança. Em segundo lugar, existe uma resistência à mudança que é baseada na natureza institucional das Direcções-gerais.

## **4 – Conclusão Geral**

As pressões para mudança na DGRSS foram sentidas depois da revolução e foram instigadas pela nova abordagem à política de segurança social cujo interesse e controlo por parte do poder político aumentou, juntamente com uma estratégia clara de intervenção. As pressões para a mudança tiveram origem em duas questões políticas principais: a) o desafio da administração da política provocado pela expansão da política

de segurança social; e b) a influência da reorganização no poder detido pelos Dirigentes no processo de formulação da política. Os dados mostram que o grau de mudança foi menos intenso na DGRSS. Contudo, a fusão das Direcções-gerais e a consequente necessidade de partilhar o poder, bem como as alterações nos objectivos da política mudaram a abordagem à formulação da política e induziram uma forma diferente de fazer as coisas. A principal pressão na gestão da mudança na DGRSS foi articular a formulação da política em áreas que os Dirigentes rejeitavam a sua integração.

No entanto, a resposta à mudança em ambas as Direcções-gerais apresenta padrões similares. Primeiro, os Dirigentes em cada uma das Direcções ajustaram o seu comportamento e práticas somente para adequar as exigências colocadas pela nova política. A extensão da mudança foi gerida para responder aos desafios da política que ameaçavam a sobrevivência da Direcção-geral. No caso da DGRSS os Dirigentes consideravam que o seu conhecimento especializado da política de segurança social lhes dava poder de intervir no processo político e dessa forma protegiam a Direcção-geral dos efeitos negativos da reorganização. A mudança na política era vista como errada porque iria sacrificar a mesma. Esta resistência à mudança foi a resposta à erosão da natureza tecnocrática da formulação da política. A mudança exigia a adopção de uma abordagem mais aberta e flexível através da devolução de poder dos Dirigentes para os políticos, um processo que um Dirigente denominou de ‘destruição progressiva’ das Direcções-gerais. Os Dirigentes viram o seu papel autoritário sobre a política reduzido, mas procuraram manter a sua influência melhorando a responsabilidade técnica e identificando o trabalho pela ‘sua qualidade’.

Os dados mostram uma dualidade na forma como os Dirigentes abordaram as questões. As questões externas foram tratadas de acordo com a natureza das pressões da política, enquanto as questões internas foram lidadas de acordo com os padrões tradicionais estabelecidas nas regras, normas e rotinas. Por exemplo, as relações com os actores externos mudaram e tornaram-se mais abertas e receptivas ao diálogo. Reuniões substituíram procedimentos formais e autoritários. A formulação da política e a forma hierárquica de fazer valer as recomendações feitas pelos Dirigentes da DGRSS alterou-se. A abordagem feita à política de segurança social alterou a natureza centralista e autoritária da formulação da política num processo mais aberto no qual as propostas precisam ser negociadas de forma a obter o apoio das organizações responsáveis pela implementação. Os Dirigentes compreenderam que tinham de ‘vender’ as suas recomendações e precisavam de ser parceiros na coordenação da mesma. No entanto, os Dirigentes resistiram às pressões internas de mudança. Por exemplo, a coordenação entre as áreas de acção social e segurança social tornou-se numa questão crítica na gestão da DGRSS. As tentativas de melhorar a coordenação e a partilha de informação entre estas áreas falharam. Este foi o caso do Gabinete Técnico de Projectos Comuns para articular os projectos das duas áreas e para melhorar a informação entre serviços. Portanto, as mudanças na política induziram novas formas de fazer as coisas e uma nova abordagem à formulação da política. Os Dirigentes persistiram nos velhos processos que funcionaram no passado e estavam relutantes à mudança. Cada Dirigente via o seu serviço como ‘sua propriedade’ resistindo a qualquer interferência na forma como era gerido.

Por outro lado, não houve qualquer tentativa de iniciar uma reforma de gestão profunda nas Direcções-gerais em estudo. Os Directores-gerais vêem as suas acções e iniciativas limitadas por um conjunto de regulamentos que limitam ou impedem drasticamente a introdução de técnicas e métodos de gestão. Assim, a gestão financeira e orçamental ainda se baseia no sistema implementado na década de 30 enfatizando o controlo das despesas através de procedimentos legais. A gestão das Direcções-gerais concentra-se principalmente em seguir a legislação e os procedimentos administrativos. Na ausência de um saudável sistema de gestão, a responsabilização baseia-se num

sistema de relações do tipo paternalista e personalista. Os regulamentos e os procedimentos formais para organizar as actividades são usados pelos Dirigentes para justificar todas as actividades ou a inactividade da Direcção-geral. Este padrão está de acordo com as características das organizações burocráticas e hierárquicas tradicionais e as disfunções associadas a este modelo de organização.

Por fim, os padrões tradicionais prevaletentes são uma fonte importante de incentivos e poder. A persistência de práticas obsoletas e a ausência de mecanismos adequados de responsabilização são uma importante fonte de autonomia e resistência à mudança. O sistema administrativo português vive num paradoxo: quanto mais os regulamentos procuram controlar e dirigir a actividade administrativa e de gestão assim os Dirigentes resistem a esses regulamentos e estabelecem as suas regras e normas. Isto tem sido utilizado de uma forma muito inteligente pelos Dirigentes que vêem a mudança como um instrumento não como um objectivo.

As tentativas de reforma em Portugal são repostas internas às pressões externas, como por exemplo a adesão à Comunidade. A reforma foi implementada por medidas modestas e através de programas instigados pelos governos e implementada através de expedientes administrativos. Basicamente, contudo, a reforma não foi posta em prática, excepto nos casos em que as mudanças reproduziam velhos métodos que funcionaram no passado.