

Departamento de Sociologia e Políticas Públicas

**Administração Pública Comparada: avaliação de alguns casos  
representativos de reformas administrativas na Holanda, Reino Unido,  
Nova Zelândia e Portugal**

**Marisa Henriques Baptista**

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de  
Mestre em Administração Pública

Orientador(a):  
Mestre David Ferraz, Professor Auxiliar Convidado,  
ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa

outubro, 2017



## **AGRADECIMENTOS**

Ao Professor Doutor João Salis Gomes pela coordenação do Mestrado e incansável dedicação e prossecução do estudo da Administração Pública.

Ao Professor Doutor David Ferraz, pela visão alargada da Administração e partilha de conhecimentos que as suas aulas permitiram obter, pela orientação e disponibilidade durante a construção deste trabalho.

Aos meus Pais, José Baptista e Maria do Rosário Henriques a quem dedico este trabalho e que, publicamente agradeço, como um pequeno contributo pelos valores transmitidos cuja riqueza é incomensurável.

Muito Obrigada!



## RESUMO

Este trabalho contribui para analisar, na perspectiva da administração pública comparada, a evolução e os problemas na gestão da administração pública na Holanda, Reino Unido, Nova Zelândia e Portugal. A análise revela que as reformas administrativas chegaram aos países, em referência, num mesmo período, mas em momentos diferentes. Distintos estudos constataam que, o *New Public Management* (NPM – Nova Gestão Pública), pode ter afetado muitos países, enquanto modelo de reforma, e que nalguns casos terá sido, de forma mais profunda, o modelo dominante. Observa-se que, tanto em Portugal, quanto nos países seleccionados, podem ser identificados fortes elementos de continuidade, mesmo após mais de 20 anos de reforma, o que permite evidenciar que as reformas são dinâmicas, mas que os resultados não têm sido suficientes.

Palavras Chave: Administração Pública, reforma administrativa, modelos comparados (Holanda, Reino Unido, Nova Zelândia, Portugal), mudança organizacional



## **ABSTRACT**

This master dissertation deepens the discussion from a comparative public administration perspective, about the recent evolution and problems in the management of public administration in the Netherlands, United Kingdom, New Zealand and Portugal. The analysis reveals that the administrative reforms have arrived to most of the countries in different times. Distinct studies evidence that New Public Management (NPM) may have affected many countries, but it had a deeper effect in some than in others. It can be observed that, in Portugal, and in the selected countries, strong elements of continuity can be identified even after over 20 years of reform, showing that the reforms are dynamic, but that the results have not been sufficient.

Keywords: public administration, administrative reform, compared models (Netherlands, United Kingdom, New Zealand and Portugal), organizational change





Government should respond to the needs of citizens, should be accessible and transparent and should communicate in an interactive process... There is a need for government that is receptive to the role which citizens and civic organisations play in society.

Fonte: "Contract with the future", Netherlands, Ministry of the Interior and Kingdom Relations, May 2000 – [www.minbzk.nl/internacional](http://www.minbzk.nl/internacional)



## ÍNDICE

|   |           |
|---|-----------|
| <b>INTRODUÇÃO</b> .....   | <b>1</b>  |
| <b>CAPÍTULO 1 - EVOLUÇÃO DOS MODELOS DE GESTÃO PÚBLICA: DO ESTADO DE DIREITO ÀS REFORMAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA</b> ..... | <b>5</b>  |
| 1.1. PROCESSOS DE TRANSFORMAÇÃO DO ESTADO .....   | 5         |
| 1.1.1. <i>Do estado moderno ao estado de direito</i> .....  | 5         |
| 1.1.1.1. <i>Origens do estado moderno</i> .....   | 5         |
| 1.1.1.2. <i>Origens do estado de direito</i> .....  | 7         |
| 1.2. FATORES DE TRANSFORMAÇÃO DO ESTADO .....   | 9         |
| 1.3. FATORES DE CRESCIMENTO DO ESTADO.....  | 10        |
| 1.3.1. <i>Estado intervencionista (welfare state)</i> .....   | 13        |
| 1.3.2. <i>Estado regulador</i> .....  | 14        |
| 1.4. O PAPEL CONTESTADO DO ESTADO: CAPACIDADES E FUNÇÕES DO ESTADO.....   | 16        |
| 1.5. PROCESSOS DE TRANSFORMAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....  | 19        |
| 1.5.1. <i>Origens da teoria administrativa</i> .....  | 19        |
| 1.5.2. <i>Modelos administrativos: da tradição à atualidade</i> .....   | 20        |
| 1.5.2.1. <i>Antecedentes – taylor e fayol</i> .....   | 20        |
| 1.5.2.2. <i>Modelo tradicional weberiano (burocrático)</i> .....  | 21        |
| 1.5.2.3. <i>Teoria da escolha publica</i> .....   | 23        |
| 1.5.2.4. <i>New public management (npm) / managerialismo / nova gestão pública</i> .....                                    | 24        |
| 1.5.2.5. <i>New Public Service (nps)</i> .....  | 26        |
| 1.5.2.6. <i>Da Nova Administração Pública e da Governança (governance)</i> .....  | 27        |
| 1.5.2.7. <i>Neo-Weberianismo</i> .....  | 29        |
| 1.6. O PAPEL DOS ADMINISTRADORES PÚBLICOS .....   | 29        |
| 1.7. O PAPEL DOS FUNCIONÁRIOS NA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS .....  | 31        |
| <b>CAPÍTULO 2 - O SISTEMA DE MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA EM PORTUGAL</b> .....  | <b>35</b> |
| 2.1. REFORMA VERSUS MODERNIZAÇÃO .....  | 35        |
| 2.2. EM BUSCA DE UM PARADIGMA DE REFORMA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....  | 36        |
| 2.3. O MODELO CONSTITUCIONAL .....  | 37        |
| 2.4. O ENQUADRAMENTO: ESTRATÉGIA E OBJETIVOS .....  | 38        |
| 2.5. AS REALIZAÇÕES.....  | 40        |
| 2.6. OS CONSTRANGIMENTOS ÀS INICIATIVAS .....   | 45        |
| 2.7. ALGUMAS MEDIDAS DE REFORMA DO SÉCULO XXI .....   | 46        |
| 2.8. PERSPETIVAS FUTURAS .....  | 48        |
| <b>CAPÍTULO 3 - BENCHMARKING DE CASOS REPRESENTATIVOS DE MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA</b> .....                              | <b>53</b> |
| 3.1. HOLANDA .....  | 53        |
| 3.1.1. <i>O modelo constitucional</i> .....   | 53        |
| 3.1.2. <i>A reforma administrativa holandesa</i> .....  | 54        |
| 3.2. REINO UNIDO .....  | 60        |
| 3.2.1. <i>O modelo constitucional</i> .....   | 60        |
| 3.2.2. <i>A reforma administrativa britânica</i> .....  | 61        |
| 3.3. NOVA ZELÂNDIA .....  | 69        |
| 3.3.1. <i>O modelo constitucional</i> .....   | 69        |
| 3.3.2. <i>A reforma administrativa neozelandesa</i> .....   | 69        |
| 3.4. ANÁLISE PROSPETIVA DA REFORMA/MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA<br>75                               |           |
| 3.4.1. <i>Análise comparativa</i> .....   | 75        |
| 3.4.2. <i>Identificação de gap's / oportunidades de reforma na Administração Pública</i> .....                              | 80        |
| 3.4.3. <i>Proposta de plano de implementação de reformas da A.P.</i> .....  | 83        |
| <b>CONCLUSÃO</b> .....  | <b>87</b> |
| <b>BIBLIOGRAFIA</b> .....   | <b>91</b> |

|  |          |
|--|----------|
| <b>ANEXOS</b> .....                      | <b>I</b> |
| ANEXO A – GOVERNO E POLÍTICA.....        | III      |
| ANEXO B – OCDE – DADOS ESTATÍSTICOS..... | V        |
| ANEXO C – UNITED NATIONS.....            | VII      |
| ANEXO D - CURRICULUM VITAE.....          | IX       |

## ÍNDICE DE QUADROS

|   |      |
|---|------|
| Quadro 1-1 Características do Estado intervencionista vs. Estado Regulador .....  | 16   |
| Quadro 1-2 - Hierarquização das funções do Estado.....  | 17   |
| Quadro 1-3 Papéis dos administradores públicos.....   | 30   |
| Quadro 2-1-Diferenças entre Reforma e Modernização.....   | 35   |
| Quadro 3-1 - Reforma administrativa municipal Holandesa (1960-1980).....  | 56   |
| Quadro 3-2 Administração Central Britânica, iniciativas de reforma, 1979 - 2001.....  | 64   |
| Quadro 3-3 Fatores que influenciaram a reforma da Administração Central Britânica, 1979 - 2001....                            | 65   |
| Quadro 3-4- Governo e Política (estrutura).....   | III  |
| Quadro 3-5 OCDE - utilização de internet para uso pessoal (indivíduos dos 16 aos 74 anos) .....                               | V    |
| Quadro 3-6 OCDE - utilização de internet para procurar informação sobre bens e serviços (indivíduos dos 16 aos 74 anos) ..... | V    |
| Quadro 3-7 - Índice de desenvolvimento de e-government.....   | VII  |
| Quadro 3-8 - Contribuição dos investimentos TIC para o crescimento do PIB (produto interno bruto)VII                          |      |
| Quadro 3-9 Governo Participativo (dados 2017).....  | VIII |
| Quadro 3-10 Governo Digital (dados 2016) .....  | VIII |

## ÍNDICE DE FIGURAS

|   |    |
|---|----|
| Figura 1-1. Estadismo e eficiência.....       | 18 |
| Figura 3-1 O ciclo de gestão financeira ..... | 73 |



## **INTRODUÇÃO**

O Estado e a Administração foram-se caracterizando de forma diferente, para responderem às exigências de cada época. É, por isso, que quando se fala em modernização da Administração Pública, está-se necessariamente a referir a uma reforma do Estado e das suas funções. Efetivamente, qualquer reforma da Administração exige reforma do Estado, da mesma forma, que qualquer reforma do Estado é indissociável da reforma da Administração.

A economia e o sistema político debatem-se nas últimas décadas com problemas de gestão e de consequente decisão de modernização, que têm a sua origem em processos de desenvolvimento, que remontam aos séculos XVIII e XIX, período determinante para a alteração da conceção das políticas europeias tradicionais como menciona Luhmann (1990) “In the second half of the eighteenth century all the basic concepts of the European political tradition changed their meaning”.

A partir dos anos 80 do século passado, em virtude da era do Estado “mínimo” nos EUA e no Reino Unido, tornou-se patente a modificação do papel do Estado, atendendo à necessidade dos governos considerarem as consequências sociais da crise económica e tomarem medidas de ajustamento estrutural, bem como, ao aumento da participação popular que exigiu maior transparência e responsabilidade dos governantes.

A evolução das tecnologias de informação tem contribuído não só, às economias, mas também às Administrações através de uma interação construtiva, que os Estados possam colmatar insuficiências na modernização dos serviços. Esta evolução tecnológica fez emergir novas competências nos quadros das Administrações Públicas e contribuiu para que o modelo de gestão pública fosse repensado, ganhando novos processos, novos procedimentos, novas formas mais desmaterializadas de apresentar os seus serviços. Estas preocupações continuam atuais e constam de documentos oficiais, como as Grandes Opções do Plano. A administração pública eletrónica, pós-burocrática e colaborativa tornou-se assim em expansão de uma forma acelerada.

Este trabalho pretende fazer um enquadramento do papel do Estado, descrevendo de forma sucinta a sua trajetória nos últimos dois séculos e os desafios que se colocaram, em Portugal, mas também na Holanda, Reino Unido e Nova Zelândia, referindo alguns dos pontos críticos e, em virtude da modernidade, indicar caminhos possíveis para a prestação de um serviço

público de qualidade. Neste âmbito, o trabalho foi dividido em três capítulos. No primeiro capítulo abordamos a evolução dos modelos de gestão pública percorrendo, numa primeira fase, os processos de transformação do Estado, desde a origem do Estado moderno até ao Estado de direito (do fim do absolutismo, enquanto Estado Absolutista, ao desenvolvimento dos direitos de cidadania, enquanto Estado democrático), percebendo os fatores que influenciaram a transformação do Estado, bem como, os fatores que afetaram o seu crescimento, vigentes em cada período e identificamos o papel contestado do Estado, nas suas capacidades e funções. Numa segunda fase, abordamos a teoria administrativa para enquadrarmos os diversos modelos administrativos, desde o tradicional modelo weberiano (burocrático), passando pela Nova Gestão Pública (gestionário), seguindo para o Novo Serviço Público (cidadania democrática) e percorrendo a Nova Administração Pública, onde se promove a participação (em rede) de vários atores públicos e privados, mas também da sociedade civil, cuja tecnologia tomou conta das nossas vidas e impulsionou novos comportamentos e novas realidades, permitindo uma maior abertura à ação coletiva na formulação, sobre controlo do Estado, das políticas (*policies*) públicas e finalizando no novo modelo weberiano, com o foco direcionado para o cidadão, dando-lhe oportunidade de expressar o seu ponto de vista sobre as atividades que o afetam. Numa terceira fase identificou-se o papel dos administradores públicos e dos funcionários públicos na prestação dos serviços públicos. No segundo capítulo abordamos o sistema de modernização administrativa em Portugal, identificamos o modelo constitucional, fizemos o enquadramento ao nível da estratégia e dos objetivos, quais as realizações, os constrangimentos, apresentamos algumas medidas de reforma do século XXI e as perspetivas futuras. No terceiro capítulo identificamos três países (dois na Europa e um na Oceânia) pioneiros em reformas administrativas, para perceber qual a intervenção do Estado e o impacto das reformas na modernização administrativa dos países. E, por último, realizamos uma análise comparada das medidas tomadas pelos vários países e apresentamos o que está a ser feito em matéria de governo digital, os gaps encontrados e o plano de implementação utilizado nos mesmos.

É com este pensamento que, com humildade, tomando como referência as análises bibliográficas efetuadas por vários autores, cuja literatura é rica e ampla que nos propomos



apresentar uma avaliação do que foi feito em matéria de reforma administrativa em quatro países, na certeza, porém, de que esta será tão somente uma gota de água no oceano das reformas da Administração Pública.



## **CAPÍTULO 1 - EVOLUÇÃO DOS MODELOS DE GESTÃO PÚBLICA: DO ESTADO DE DIREITO ÀS REFORMAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Segundo Rocha (2011:30), quando se fala em modernização ou reforma da administração pública tendencialmente contrapõe-se administração burocrática à administração gestonária. Na verdade, não se pode falar de dois modelos de gestão com as suas especificidades pois os mesmos dependem da atividade do Estado, que poderá seguir modelos diferentes. Esses modelos assentam numa dada posição ideológica.

Antes de passarmos à discriminação e análise dos modelos de gestão propriamente ditos, importa fazer uma breve resenha sobre as origens do Estado de direito democrático, das suas transformações ao longo do tempo e dos modelos que foram sendo aplicados na organização e funcionamento da Administração Pública.

### **1.1. PROCESSOS DE TRANSFORMAÇÃO DO ESTADO**

#### **1.1.1. DO ESTADO MODERNO AO ESTADO DE DIREITO**

##### **1.1.1.1. ORIGENS DO ESTADO MODERNO**

Segundo Fukuyama (2006:15), o Estado existe desde as primeiras civilizações agrícolas na Mesopotâmia, acerca de 10 mil anos. Enquanto paradigma de uma administração altamente qualificada, refere o exemplo do Estado Chinês, enquanto que aos Estados europeus salienta a capacidade destes, em impor autoridade sobre um vasto território.

Para Strayer (1969:9) “Um homem pode levar uma vida razoavelmente satisfatória sem família, sem um local fixo de residência, sem confissão religiosa; sem o estado, porém, não é nada. Carece de direitos e de segurança e as suas oportunidades de desenvolver uma atividade útil são escassas.” Desta perspetiva sobressai o facto de o Estado fazer parte da vida quotidiana. No entanto, e de acordo com o autor, “nem sempre foi assim. Épocas houve (...) em que o estado não existia e em que ninguém se preocupava com isso.” Nesses tempos não existia segurança, nem oportunidades sobrevivendo-se como servo ou escravo. Os sacrifícios da vida eram em nome do senhor, pela comunidade e não pelo Estado, o que tornava esta forma de organização imperfeita e limitada no espaço. Strayer considera (1969: 10-15) que não existe uma definição satisfatória de Estado, pelo que, procurou sinais que pudessem revelar o nascimento do Estado. Desta forma, identificou três sinais que considera estarem relacionados com a origem dos Estados e que passamos a enumerar: 1) para que

uma comunidade humana permaneça num Estado é necessário que perdure no tempo e no espaço; ou seja, não basta que hajam coligações temporárias de grupos unidos por alguns interesses comuns ou encontros regulares entre grupos que se conhecem, para que se constitua um Estado e refere, v.g. a Grécia antiga cujas coligações com a Pérsia ou os Jogos Olímpicos foram suficientes para formar, num Estado único as cidades gregas; 2) no segundo sinal podemos identificar a formação de instituições políticas impessoais analogamente permanentes como, v.g. os agrupamentos políticos que podem funcionar através de relações pessoais que não são estruturadas que podemos identificar nas assembleias de vizinhos. Mas também estes agrupamentos não chegam para que possamos afirmar que a comunidade irá perdurar no tempo e manter o domínio numa determinada área geográfica; 3) o reconhecimento de uma autoridade moral capaz de servir de suporte à estrutura organizativa e à sua teórica supremacia legal, substituindo os laços de lealdade à família, à comunidade local ou à organização religiosa, por traços semelhantes dirigidos ao Estado. E atendendo aos critérios apresentados, Strayer (1969) afirma que o Estado moderno assenta no modelo que surgiu na Europa ocidental, no período que medeia os anos de 1100 a 1600.

De acordo com Strayer (1969: 40), foi durante os séculos XII e XIII, que apareceram os elementos básicos do Estado em quase toda a Europa ocidental. No entanto, o nível de desenvolvimento não foi o mesmo em todas as regiões. Em Inglaterra, França e nos reinos hispânicos, o desenvolvimento foi mais rápido do que na Alemanha ou, com deformações, apesar de rápido, na Itália. Desta forma, podemos considerar que os modelos de Estado europeu mais influentes e as suas ideias e instituições políticas mais imitadas foram dos países da Inglaterra e da França. O seu exemplo foi particularmente importante nos finais do século XIII, princípios do século XIV, época em que surgiu o conceito de soberania e do sentimento de lealdade a um Estado que começava a eclodir, em detrimento do sentimento de lealdade à Igreja, à comunidade e à família.

Fukuyama (2006:15, 20) refere que o Estado moderno surgiu assim, com a necessidade de criar leis e de assegurar o seu cumprimento coercivo, tal como, da necessidade de assegurar a ordem, a segurança e os direitos de propriedade, sendo dotado “de poderes de tributação e de uma administração centralizada capaz de exercer autoridade soberana sobre um vasto território”. No fundo, é com o surgimento do mundo económico moderno que é criado o

chamado Estado de Direito. Contudo, não bastará apenas a existência de recursos no Estado, será também necessária a existência de estruturas sólidas para os administrar, o que autor chama de capacidade institucional.

#### **1.1.1.2. ORIGENS DO ESTADO DE DIREITO**

Segundo Novais (2006: 22), o Estado de direito surge como um conceito polissêmico pois advém da aplicação a realidades diferentes tendo em consideração as várias perspectivas dos autores que já o analisaram (Bluntschli, 1881; Kelsen, 1934; Legaz Y Lacambra, 1951; Sartori, 1964; Castanheira Neves, 1967; Carl Schmitt, 1971; Forsthoff, 1973) e que apesar da não coincidirem sobre os elementos fundamentais do Estado de direito enfatizam, por um lado, uma ou outra vertente semelhante e, por outro, é possível determinar outra característica análoga constituída pela liberdade e direitos fundamentais do cidadão.

Chevallier (1999:11), por seu lado, traduz o Estado de direito como uma tradução literal da palavra *Rechtsstaat*, de uso corrente na doutrina jurídica alemã da segunda metade do século XIX (O. Bahr, 1864; R. Von Gneist, 1879). Segundo este autor o Estado de direito pretende responder a uma necessidade de sistematizar e de instituir o direito público.

Não sendo uma questão unânime sobre os antecedentes históricos do Estado de Direito, Novais (2006: 29), considera que o conceito de Estado de direito é o resultado de uma evolução histórica milenar e de diferentes contextos culturais, que remontam ao Estado grego e, cujo conceito, foi sofrendo mutações ao longo dos vários contextos histórico-políticos.

Novais (2006:36) refere que enquanto Poder, o Estado absoluto é considerado como um anti-modelo da construção prática do Estado de direito. Nas duas fases que compõem o Estado absoluto: a patrimonial e a de polícia, a vontade arbitrária do Príncipe impõe-se às contingências de defesa judicial dos particulares face ao Poder. Novais (2006:39-40) menciona que “enquanto na fase patrimonial do Estado absoluto o monarca detinha a soberania a título pessoal, na fase polícia, passa a exercê-la enquanto órgão do Estado”, referindo ainda que, apesar da superioridade territorial e dos poderes adquiridos pelo Príncipe, não podemos considerar que estamos perante o Estado de direito, pois existem limitações que afetam o Príncipe, em virtude da existência de dependências recíprocas, que não são de natureza jurídica, mas essencialmente ética-religiosa ou social e porque não existe na Idade

Média, o reconhecimento de direitos fundamentais do homem. O Estado limitado aparece ligado à luta da burguesia contra o Estado de polícia e do liberalismo vivido na Inglaterra a partir do século XVIII. A revolução americana (1776) e a revolução francesa (1789-1799) foram o ponto de partida da nova concepção do Estado de direito e da organização política social, de onde emanou uma burguesia dinâmica e culturalmente autónoma. Em 1791, a primeira Constituição formal da Europa, a francesa, enunciou no seu preâmbulo a *Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão*, de 1789, tendo sido disseminada por toda a Europa e influenciado as Constituições de cada Estado supremo (Novais, 2006:45-47).

Sousa (2008:103-113) menciona que o Estado liberal de direito veio afirmar os direitos fundamentais dos cidadãos, o princípio da separação de poderes <sup>1</sup> e o princípio da legalidade.<sup>2</sup> E relata que a ideologia liberal procede à separação entre o Estado e a sociedade tendo fins mínimos nomeadamente de garantir a segurança interna e externa e a justiça, não lhe competindo qualquer intervenção em assuntos económicos, sociais e culturais. Com o fim da primeira guerra mundial perante uma Europa devastada foi fundamental o impulso estatal para a reconstrução do tecido social. É neste período que passam a ter desígnio Constitucional os direitos económicos, sociais e culturais, promovendo-se o bem-estar económico, social e cultural dos cidadãos. Não houve rutura total com o Estado liberal, mas uma reformulação e aprofundamento e, é por isso, que podemos dizer que o Estado de direito evoluiu de Estado liberal de direito, para Estado social de direito e para Estado democrático de direito.

Em síntese e segundo Gomes (2015), o Estado de direito democrático existe onde a atuação do poder político está subordinada a regras jurídicas, para que sejam assegurados os direitos, liberdades e garantias pessoais consagrados nos títulos I e II da Constituição da República Portuguesa (CRP) e que versam sobre os direitos fundamentais da pessoa humana. Nesse sentido e de acordo com Gomes (2015), o Estado de direito obedece a um conjunto de princípios e valores materiais que se consubstanciam em ordem humana de

---

<sup>1</sup> Sousa, Marcelo Rebelo de, André Salgado de Matos (2008) cit. pág. 104 “Sob inspiração de Montesquieu, significa que cada função do Estado deveria ser exercida por órgãos diferentes do aparelho estadual e que cada um deles deveria exercer apenas uma daquelas funções”

<sup>2</sup> Sousa, Marcelo Rebelo de, André Salgado de Matos (2008) cit. pág. 104 “Influenciado pelas teses da sabedoria popular de Rousseau, significava que a lei, expressão da vontade geral, constituía limite e fundamento da atividade administrativa”

justiça e paz através (i) da liberdade do indivíduo, (ii) da segurança individual e coletiva, (iii) da responsabilidade dos detentores do poder, (iv) da igualdade dos cidadãos e (v) da proibição da discriminação dos indivíduos e dos grupos.

## 1.2. FATORES DE TRANSFORMAÇÃO DO ESTADO

A evolução dos Estados seguiu a mesma linha da evolução das sociedades, i.e., de uma sociedade mercantilista, passou-se para uma sociedade industrializada, que evoluiu para sociedade de livre iniciativa, onde as pessoas podem escolher porque existe concorrência. Da mesma forma, o Estado evoluiu de mais liberal com mais funções de soberania, para um Estado mais protetor, onde a liberdade de oportunidades e de escolha não promova desequilíbrios sociais. Sobre esta temática Majone (1997:139) refere que, desde os anos 70 que os governos europeus tiveram que alterar os seus modelos de governação para responder à tendência de aumento da concorrência internacional e da integração nas políticas económica e monetária da União Europeia (UE).

Zurn e Leibfried (2005:2-3) observam que alguns teóricos políticos têm tradicionalmente definido o Estado considerando uma única função ou característica. No entanto, o Estado moderno atual, com o seu apogeu na Europa Continental é uma entidade multifacetada, uma *polimorphous beast*, que necessita de uma definição multidimensional, pelas múltiplas funções onde intervém. O Estado moderno regula o mercado laboral, segurança, saúde pública, protege os mais pobres, fornece bens e serviços essenciais, realiza contratos, cobra impostos, impõe o serviço militar e mantém o sistema de pensões. Os autores consideram que o Estado é composto por quatro dimensões, que se interseam: (i) dos recursos, (ii) da lei, (iii) da legitimidade e (iv) do *welfare*. (i) A dimensão dos recursos está relacionada com o Estado moderno territorial procedente do feudalismo e compreende o controlo do uso da força e das receitas cobradas. (ii) A dimensão da lei compreende a jurisdição e os tribunais e todos os outros elementos que constituem a *rule of law* ou Estado de direito. (iii) A dimensão da legitimidade corresponde à aceitação da regra política proveniente do Estado-Nação democrático do século XIX. (iv) A dimensão do *welfare*, permitiu desenvolver o Estado intervencionista, na prossecução do crescimento económico e das desigualdades sociais e que proporcionou um bem-estar social na sociedade do século XX. Os autores alegam

também que após a segunda guerra mundial, no início dos anos 60 e 70, foi possível convergir estas quatro dimensões e as suas funções a um nível nacional (*constellation as a whole*) e replicada em vários países, como o México e a Turquia. Desta forma, atentam que existe evidência empírica que um Estado bem-sucedido deve ter em conta estas quatro dimensões (Zurn e Leibfried, 2005:10).

Embora o Estado tenha uma natureza mais abrangente que realiza as suas funções, na defesa e garantia dos direitos dos cidadãos e, por isso, fomentador da sua confiança, também é o seu maior inimigo porque as desrespeita. Esta situação ocorre porque, por um lado, é ao Estado que compete proteger de interferências externas, mesmo que isso implique ameaças aos outros Estados, por outro lado, promove agitações internas através das políticas públicas que implementa, ao nível das reformas nas pensões, saúde, serviços públicos e educação. Não obstante esta ambivalência é ao Estado moderno que fica associado os valores da paz, da segurança e do bem-estar (*welfare*), que os autores designam como *Golden Age* (Zurn e Leibfried, 2005:5)

Mozzicafreddo (2009: 1, 3) refere que “O Estado, tal como o interesse público, varia no tempo e no espaço (...) conforme os tempos, os parceiros e as contingências, a médio ou a longo prazo.” Em termos históricos, as funções e capacidades do Estado sofreram transformações desde um certo “alheamento do Estado, no século dezanove, à intervenção direta, após a segunda guerra mundial e até finais do século vinte e, mais tarde, às formas de regulação indireta relativamente às funções desenvolvidas no contexto das sociedades”.

### **1.3. FATORES DE CRESCIMENTO DO ESTADO**

Mozzicafreddo (2009:1-2) considera que a configuração do Estado é um processo que se transforma conforme as circunstâncias e que se efetua, a médio ou a longo prazo, conforme os tempos, os parceiros e as contingências e de onde se podem destacar quatro influências: 1) permanente experimentação institucional que leva, a médio prazo, a inovações políticas na estrutura do Estado; 2) a legitimidade democrática que apesar de renovada está limitada pela forte presença das redes corporativas, clientelares (internas e externas ao Estado) e associações profissionais; 3) o crescimento é a única realidade uniforme na evolução e transformação institucional do Estado; 4) a existência de um problema ao nível dos



procedimentos, no âmbito da preocupação da reciprocidade na tomada de decisão que envolva os gastos públicos e a utilização dos recursos coletivos.

As razões circunstanciais apontadas para o crescimento do Estado, segundo Mozzicafreddo (2009:3-7) são cinco: 1) o modelo de organização do Estado, relativamente à despesa, deve ser entendido através das funções desempenhadas; 2) a relação entre o Estado, o mercado e o cidadão no contexto da complexidade social e constitucional no desenvolvimento das sociedades; 3) a passagem de uma sociedade menos desenvolvida para uma sociedade mais desenvolvida e mais segmentada; 4) as tendências demográficas e a diminuição da população ativa, com os problemas de sustentabilidade da segurança social; 5) situação de prevalência de uma prática e de um processo de corporativização.

Em relação à primeira razão, Mozzicafreddo (2009) menciona quatro funções: (i) as funções clássicas com origem cerca de 1883, com a reorganização da sociedade prussiana, do chanceler Bismarck, baseada em políticas de compensação salarial; (ii) as funções económicas ou de proteção do mercado, ainda que os Estados liberais não interviessem diretamente na regulação do mercado, poderiam existir outras formas de regulação, v.g. nos horários de trabalho, nos direitos de propriedade e de concorrência ou na liberdade de contratação; (iii) políticas de organização e integração territorial para permitir o equilíbrio de setores e regiões; (iv) políticas de equilíbrio sistémico que permitam negociar com os parceiros de forma positiva, concertada e aberta aos diferentes agentes e, dessa forma, minorar os problemas de clientelismo e do corporativismo. O autor refere que “estas quatro funções resultam em políticas públicas que estão a montante do crescimento do Estado, não só em Portugal, mas também na Europa e que se tem vindo a configurar uma estrutura institucional e um modelo de sociedade”.

Relativamente à segunda razão, Mozzicafreddo (2009) aponta a complexidade da relação entre o Estado, o mercado e o cidadão, como fator de crescimento do Estado e da administração e refere como elementos que podem explicar esse crescimento, a reorganização das funções do Estado, principalmente as que estão mais diretamente relacionadas com o mercado e a conflitualidade de direitos, derivada da conflitualidade dos diferentes papéis de um indivíduo nas sociedades democráticas. Por um lado, diminui-se a intervenção direta do Estado, mas aumentam-se as funções de regulação indireta. Esta

situação é uma tendência que não depende das ideologias, mas das funções que o Estado tem numa sociedade democrática, mas complexa. Por outro lado, a conflitualidade dos diferentes papéis de um indivíduo enquanto eleitor, beneficiário e contribuinte com lógicas contraditórias.

Na terceira razão, Mozzicafreddo (2009) apresenta-nos a transição para uma sociedade mais desenvolvida, onde a ênfase de igualdade social dá origem a uma certa diferenciação decorrente da evolução do mercado, do crescimento económico e da qualificação, assim como, com a mobilidade e a mudança de expectativas correspondente.

A quarta razão, Mozzicafreddo (2009) relaciona-se com as disfunções da auto regulação da sociedade e do mercado e na ausência de mediações entre o Estado e os indivíduos, que ocorrem quando passamos de uma sociedade de massas para uma sociedade de inativos, na qual a proporção foi invertida, bem como, quando aumentam as migrações internas e externas que obrigam à tomada de medidas de coesão e integração ou quando a esperança de vida aumenta, com o conseqüente aumento de cuidados com os idosos, atendendo a que acarreta problemas de sustentabilidade das formas de segurança social.

Na quinta e última razão apontada, Mozzicafreddo (2009) menciona o perigo da corporativização da sociedade democrática que entende como a “cativação dos recursos públicos por uma série de organismos e entidades públicas e privadas, de corporações instituídas e de segmentos sociais, políticos e partidários”.

Zurn e Leibfried (2005:17) apoiam que não existe apenas uma alteração, mas múltiplas alterações em cada uma das quatro dimensões e que uma alteração numa das referidas dimensões não significa alterações no Estado-nação no seu todo. Segundo os autores, as modificações do Estado seguem a doutrina metafísica do filósofo grego, do século IV, Heraclitus que advoga que tudo está em transformação e, desta forma, podem existir vários tipos e níveis de intervenção do Estado. De seguida, iremos abordar dois tipos de intervenção do Estado na sociedade: o Estado intervencionista (*welfare*) e o Estado regulador.

### 1.3.1. ESTADO INTERVENCIONISTA (WELFARE STATE)

Rieger e Leibfried (1998:365-366) observam que o Estado-Providência (*welfare state*) surge com a grande depressão, que se manifestou após a segunda guerra mundial e com a necessidade de reconstrução dos países devastados pela mesma com a criação de políticas sociais e económicas que colmassem o desemprego e a redução salarial e transformassem o setor industrial apostando na qualificação profissional. Em artigos publicados, no período de 1930 a 1960, diversos economistas e analistas políticos, concordaram que os Estados-nação deveriam ser solidários, na promoção de políticas sociais que fomentassem o desenvolvimento económico, pelo que, cada política económica seria verificada internacionalmente, para que fosse assegurada a sustentabilidade do emprego, i.e., abertura ao mercado global, sem fronteiras, com perda de intervenção estatal, ao nível dos mercados. Os autores referem que a globalização económica sofrerá variações em força e rapidez, de acordo com as políticas sociais dos Estados-nação e do seu nível de protecção instituído e que a livre circulação no comércio é já uma abordagem à globalização. Esta observação também foi apurada por Zurn e Leibfried (2005:19) quando mencionam que, a globalização é um dos assuntos na abordagem da dimensão dos recursos, tendo-se verificado alguma resistência dos Estados-nação.

Zurn e Leibfried (2005:9-10) referem que, no modelo de Estado intervencionista é o Estado que é responsável por todos e por cada um dos cidadãos. Streeck (1995) *apud* Zurn e Leibfried (2005:9-10), menciona que o Estado intervencionista é caracterizado por três tipos de intervenção: (i) *Market-making* que regula o mercado e os processos de produção; (ii) *Market-branding* que fornece recursos humanos, infraestruturas e serviços básicos designados por *utilities*, no Reino Unido e Estados Unidos da América e *public service*, em França; (iii) *Market-correcting* que redistribui os rendimentos através do *welfare state*, políticas macroeconómicas e microeconómicas de absorção do risco.

Esping-Andersen (1990 *apud* Silva, 1997: 40-42) alude os dois tipos de abordagem que tem caracterizado o surgimento do Estado Providência. A primeira centra-se nas estruturas e nos sistemas e a segunda centra-se nas instituições e nos atores. Na primeira abordagem pretende-se dar resposta aos requisitos fundamentais à reprodução da sociedade e da

economia. Nesta abordagem ainda é possível distinguir três variantes: 1) a industrialização tornou as políticas sociais viáveis; 2) o crescimento da burocracia enquanto forma de organização racional e de gestão de bens coletivos; 3) a produção capitalista que requer uma intervenção política autônoma. A segunda abordagem sustenta que as maiorias seriam favoráveis às políticas redistributivas com o intuito de as libertar dos riscos inerentes ao mercado. Da sua análise constata que ainda é possível acautelar uma terceira abordagem que, contrariamente ao que é sustentado nas abordagens anteriores, menciona que as classes sociais são os principais agentes da mudança dos formatos estatais, tendo um efeito direto nas práticas distributivas.

Conforme Mozzicafreddo (2000:30-31), o Estado Providência é um fenômeno da modernização das sociedades e o resultado, tanto da crescente diferenciação, desenvolvimento e expansão das atividades e setores, como do conseqüente processo de mobilização social e política. A interação entre o conflito social e a integração entre os grupos sociais e as instituições, tanto na produção como na distribuição de bens e serviços, é o processo de funcionamento do sistema político, onde coexistem lógicas que apesar de articuladas, divergem. Estas lógicas distintas - da democracia e do mercado - condicionam as medidas de regulação social do Estado que incidem sobre o funcionamento do mercado. É na equação da convergência de tornar os conflitos de oposição radical, em conflitos de regulação que surgem as disfuncionalidades e deformações, das quais podemos enunciar três exemplos: 1) o papel do cidadão enquanto eleitor e enquanto contribuinte, com interesses antagônicos, i.e., por um lado, interesses na expansão dos direitos e, por outro, diminuição da pressão fiscal; 2) a expansão dos gastos públicos que permitem aumentar a rentabilidade empresarial e o nível do consumo coletivo, mas também contribui para intensificar a carga fiscal; 3) mediante a expansão dos gastos sociais é intensificada a pressão fiscal, como torna-se latente os conflitos na redistribuição dos recursos (legitimação funcional: concertação social *versus* legitimidade processual: procedimentos eleitorais).

### **1.3.2. ESTADO REGULADOR**

Segundo Majone (1997:140-141) é possível distinguir três principais tipos de intervenção pública na economia e que são: (i) a redistribuição de riqueza, (ii) a estabilização

macroeconómica e (iii) a regulação de mercados. (i) A redistribuição de riqueza inclui “todas as transferências de recursos de um grupo de indivíduos, regiões ou países, para um outro grupo, bem como, a provisão de “bens de mérito” tais como educação primária, seguro social ou certas formas de assistência à saúde”. (ii) A estabilização macroeconômica tenta atingir e manter os níveis de crescimento económico e de emprego satisfatórios, tendo como principais instrumentos a política fiscal e monetária juntamente com o mercado de trabalho e a política industrial. (iii) As políticas reguladoras têm como objetivo corrigir os vários tipos de falhas de mercado, nomeadamente, o poder de monopólio, as externalidades negativas, a informação incompleta e a provisão insuficiente de bens públicos.

Majone (1997) alude que por detrás da noção de falha de mercado, há uma teoria fundamental da economia do bem-estar, segundo a qual, em determinadas condições, os mercados competitivos levam a uma alocação ideal de recursos, conforme o teorema de Pareto (Stiglitz, 1988). As falhas de mercado ocorrem quando uma ou mais condições da teoria não são satisfeitas. Daí existir a regulação, para conseguir eliminar essas falhas a um custo razoável e que poderá melhorar a eficiência do mercado, ou mesmo assegurar a viabilidade dos mercados, tais como, a daqueles serviços financeiros, onde a confiança, a transparência e a clareza de informações são de extrema importância.

Enquanto os académicos europeus identificam usualmente a regulação com o conjunto de legislação, governança e controlo social, a regulação americana faz-se através de agências independentes que combinam funções legislativas, administrativas e judiciais (Majone, 1994). Majone alega que as formas tradicionais de intervenção direta do Estado (e. g. nacionalizações) justificam-se em função dos objetivos conflitantes, enquanto a regulação tem como objetivo melhorar a eficiência da economia através da correção das falhas do mercado provenientes do monopólio, das externalidades negativas e da informação imperfeita. Desta forma, a privatização e a desregulação criaram as condições ideais para a criação do Estado regulador (Majone, 1994). O Estado regulador é caracterizado pelo pluralismo, pela difusão do poder e por extensa delegação de tarefas a instituições não-majoritárias, como as agências ou as comissões independentes (Majone, 1997:159).

Mozzicafreddo (2009, 12-13) refere que “a passagem para uma regulação mais indireta ou de uma separação entre a regulação e a execução não implica uma diminuição da presença

do Estado no desenvolvimento da sociedade, bem pelo contrário.”, até porque “o Estado está cada vez mais presente na sociedade em razão, justamente do aumento da complexidade dos problemas que não são apenas resolúveis pela ação ou competência das entidades privadas.”

Em síntese, podemos esquematizar, no quadro seguinte, as características principais do Estado quando assume um papel mais intervencionista (administração direta) ou mais regulador (administração indireta).

**Quadro 1-1 Características do Estado intervencionista vs. Estado Regulador**

|                                       | Estado Intervencionista   | Estado Regulador   |
|---------------------------------------|---|--|
| <b>Funções principais</b>             | Redistribuição, estabilização macroeconómica  | Corrigir as falhas de mercado  |
| <b>Instrumentos</b>                   | Tributação (ou endividamento) e despesa   | Regulamentação   |
| <b>Principais conflitos políticos</b> | Distribuição das verbas orçamentais   | Revisão e controlo da regulamentação                                       |
| <b>Instituições</b>                   | Parlamento, departamentos ministeriais, empresas nacionalizadas, serviços de <i>welfare</i> | Comissões parlamentares, agências e comissões independentes, tribunais     |
| <b>Atores chave</b>                   | Partidos políticos, funcionários públicos, grupos corporativos                              | Movimentos de interesse singulares, entidades reguladoras, peritos, juizes |
| <b>Estilo de políticas</b>            | Discricionário  | Delimitado pelas regras, legalista   |
| <b>Cultura de políticas</b>           | Corporativista  | Pluralista   |
| <b>Responsabilização política</b>     | Direta  | Indireta   |

Fonte: Adaptado de Majone (1997:149)

#### 1.4. O PAPEL CONTESTADO DO ESTADO: CAPACIDADES E FUNÇÕES DO ESTADO

O papel que o Estado deve assumir não é consensual surgindo controvérsias sobre a dimensão e a importância adequadas, que plasmou a política do século XX, como analisa Fukuyama (2006:17). Na determinação do papel do Estado importa aferir se estamos perante um Estado forte ou fraco, qual a força do seu poder, i.e., como refere Fukuyama (2006:20) é necessário distinguir “o âmbito das atividades do Estado, que se refere às diferentes funções e objetivos assumidos pelos governos, e a força do poder do Estado, i.e., a capacidade dos Estados para planear e executar as políticas e fazer cumprir as leis de forma limpa e transparente” designada habitualmente por capacidade estatal ou institucional ou, como menciona Mozzicafreddo (2009:9) a “capacidade de implementar decisões vinculantes e legitimamente sufragadas” e de “impor decisões legítimas e executar funções definidas”.

Para além da problemática das decisões vinculantes, Mozzicafreddo (2009) alude para um aumento das decisões compensatórias e de concertação social; i.e., de legitimidade funcional. E sobre esta temática, considera que nos Estados modernos, na sua fase de regulação direta ou indireta, existem dois tipos de legitimidade: (i) legitimidade processual inerente à democracia representativa e (ii) legitimidade funcional decorrente da concertação social, afirmando que não é admissível que a legitimidade funcional se sobreponha à legitimidade processual, sendo um problema de um Estado fraco, quando este deixa que as organizações corporativas apresentem propostas vinculantes ocupando o espaço da escolha coletiva em democracia representativa.

Para Fukuyama (2006:21), não existe consenso hierárquico das funções do Estado especialmente quando estão em causa questões como a redistribuição e as políticas sociais. Contudo o Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial de 1997, do Banco Mundial (World Bank 1997) fornece uma lista plausível de funções do Estado, dividida em três categorias: “mínima”, “intermédia” e “activista” e enquadradas em dois objetivos de atuação: (i) lidar com as falhas do mercado e (ii) promover a igualdade. Mozzicafreddo (2009:10) e Fukuyama (2006), sintetizam a mudança das funções e capacidades do Estado, a partir do século XIX, de acordo com o seguinte quadro:

**Quadro 1-2 - Hierarquização das funções do Estado**

| Funções do Estado  |  | Capacidades do Estado  |
|--|--|--|
| <b>Funções mínimas</b><br><b>Soberania</b>                               | Fornecer bens públicos e básicos                               | Defesa, segurança, saúde pública<br>Direitos de propriedade, mobilidade<br>Gestão macroeconómica |
|  | Promover a igualdade   | Proteção social aos mais excluídos socialmente   |
| <b>Funções intermédias</b><br><b>Externalidades,</b><br><b>Regulação</b> | Lidar com externalidades                                       | Qualificação, educação, ambiente, inovação   |
|  | Regulação social   | Regulação social, dedução das incertezas na segurança social, na saúde e na educação             |
|  | Regulação de mercado   | Regulação do mercado, regulação da concorrência e das políticas laborais                         |
| <b>Funções máximas</b><br><b>intervenção ativa</b>                       | Política industrial ativa                                      |  |
|  | Política de redistribuição da riqueza e dos recursos coletivos |  |

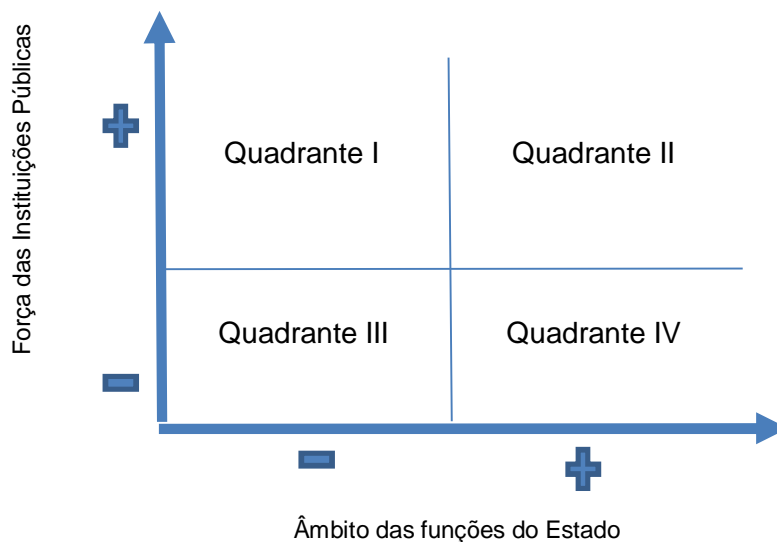
Fonte: Adaptado de Mozzicafreddo (2009) e Fukuyama (2006)

Imaginando estas funções ao longo de uma linha continua (eixo do x) que vai desde o necessário e importante ao meramente desejável e facultativo; i.e., das funções mínimas para

as máximas, a posição dos Estados faz-se de acordo com a sua ambição e do que se propõe realizar, pelo que, a capacidade de cada Estado pode variar bastante de um extremo ao outro, podendo ser fortes numas e fracas em outras (Fukuyama, 2006). Segundo Mozzicafreddo (2009:11), as funções dos Estados europeus passaram pelas três fases e afirma que se afigura que a maioria dos mesmos está na fase intermédia, mesmo quando já passaram pela fase mais ativa, de intervenção direta “com base no modelo de Estado-providência mais interventor e administrativamente normalizador”. Para Mozzicafreddo (2009:11), esta situação não significa que se tenha recuado ou que as funções do Estado tenham sido reduzidas, mas antes que a atualidade se orienta para reorganizar as funções do Estado com o foco nas funções de apoio, monitorização e regulação das atividades económicas, pese embora, “a situação da complexidade económica e de mudança de expectativas na escolha pública” serem fatores condicionantes dessa reorganização.

Fukuyama (2006:24) propõe uma análise combinada das duas dimensões, de âmbito e força, com que são exercidas as funções do Estado, pelas instituições públicas obtendo uma matriz que se divide em quatro quadrantes, de acordo com a seguinte figura:

Figura 1-1. Estadismo e eficiência



Fonte: Fukuyama (2006:24)

Conforme Fukuyama (2006:24), cada um dos quadrantes aponta para consequências distintas ao nível do crescimento económico e argumenta que “do ponto de vista dos



economistas”, o espaço ideal é o quadrante I, pelo facto de combinar “um âmbito limitado de funções do Estado com uma forte eficácia institucional”. Neste quadrante enquadra-se v.g. os Estados Unidos, pelo facto, da eficiência do estilo americano ser obtida em detrimento da justiça social. O quadrante II pressupõe executar um âmbito alargado das funções do Estado com eficiência, i.e., com a grande força das instituições públicas. Neste quadrante podemos encontrar v.g. o Japão e a França. No quadrante III, o crescimento económico fica comprometido, na medida em que estamos em presença de um Estado enfraquecido, por ineficiência das suas instituições, v.g. a Serra Leoa. Por último, o quadrante IV representa o pior desempenho económico, na medida em que conjuga um Estado ineficaz com a sua ambição de realizar uma extensa lista de atividades, que não sabe ou não pode realizar bem. É neste quadrante que encontramos muitos países em vias de desenvolvimento, v.g. Turquia e o Brasil.

Não obstante a caracterização efetuada, Fukuyama (2006:26) menciona que a matriz apresentada permite demonstrar a “dinâmica das mudanças do estadismo” e acrescenta que atendendo à dinâmica do estadismo, “os países podem mover-se dentro desta matriz ao longo do tempo”. Esta situação ocorre em função das prioridades de desenvolvimento das instituições financeiras internacionais e da capacidade institucional dos países envolvidos. Mozzicafreddo (2009:11) sintetiza a situação da seguinte forma:

O problema que se coloca tem a ver com a adequação da capacidade em definir e impor decisões vinculantes e as funções atribuídas e assumidas pelo poder central. Esta é a lógica conflitual permanente que se desenvolve na sociedade e é dentro desta lógica que se joga o papel do Estado. Esta lógica de reorganização das funções resulta mais da experimentação institucional e orçamental, face aos desafios da complexidade e da multiplicidade de fatores condicionantes com que o Estado se confronta, do que em razão da normatividade dos diferentes Governos.

## **1.5. PROCESSOS DE TRANSFORMAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

### **1.5.1. ORIGENS DA TEORIA ADMINISTRATIVA**

Rocha (2014:13) indica que a “Administração Pública é tão antiga como a humanidade”. Raadscheders e Rutgers (1996 *apud* Rocha, 2014:13) mencionam a perspetiva do “civil

service” originário da “Baixa Idade Média” por influência da Igreja Católica, para circunscrever a análise da história da Administração Pública. Nessa época, os funcionários públicos eram designados por servidores do rei e não servidores do Estado. No final do século XIX, a separação entre a política e a administração permitiu a criação do conceito de funcionário público e ganhar estatuto com a profissionalização do serviço público nos setores da saúde, educação e justiça. Rocha (2014:14) refere que a teoria administrativa nasceu nos Estados Unidos “com a necessidade de estruturar e racionalizar a atividade e a intervenção do Estado na vida económica e social”, tendo o seu primeiro período nos finais do século XIX até ao fim da segunda guerra mundial (1945). Este período designou-se por “Administração Científica” ou “Tradicional”. Após este período e até 1975, outra conceção de Administração Pública vigorou, designada “Administração Política”. Nos finais dos anos 70, a teoria administrativa foi perdendo paridade com o surgimento da “Administração Gestionária”, que no início dos anos 90 se procurou recriar, tendo sido designada de Governança.

## **1.5.2. MODELOS ADMINISTRATIVOS: DA TRADIÇÃO À ATUALIDADE**

### **1.5.2.1. ANTECEDENTES – TAYLOR E FAYOL**

É com Wilson (1887:26) que encontramos os fundamentos teóricos da teoria administrativa e uma rigorosa separação entre política e administração, quando menciona: “(...) *that administration lies outside the proper sphere of politics. Administrative questions are not political questions. Although politics sets the tasks for administration, it should not be suffered to manipulate its offices*”. É nesta dicotomia que se distingue quem exerce a autoridade; ou seja, aos políticos compete a definição das políticas nos assuntos universais e à administração compete implementar as políticas definidas segundo as regras de boa gestão.

No século XIX não existia a preocupação de separar as funções financeiras, técnicas e administrativas pois considerava-se que o importante era moldar o carácter de cada trabalhador, para que este se tornasse um servidor obediente da organização; as pessoas não eram consideradas como recursos humanos, assim como, também não havia a preocupação de adaptar a administração e as tarefas às pessoas (Hampton, 1981). Contudo e considerando a dinâmica da atividade económica, esta teoria, rapidamente sofreu alterações em virtude de ter surgido no início do século XX, dois pioneiros da administração

científica: Frederick Taylor e Henry Fayol. Estes dois visionários, tiveram como preocupação a máxima eficiência na realização de um trabalho. Taylor considerava que os gestores deveriam inverter a tendência dos seres humanos para procurar a máxima recompensa com um mínimo esforço, através da distribuição com detalhe do que cada trabalhador deve fazer e, dessa forma, assegurar um controlo apertado que as instruções seriam cumpridas. Desta forma, estabeleceu os seguintes quatro princípios de gestão: 1) o planeamento (os membros da direção devem criar e desenvolver métodos científicos exaustivos de cada processo de trabalho); 2) a preparação (após o estudo, os funcionários devem ser selecionados de acordo com as suas aptidões específicas para a tarefa); 3) o controlo (os operários devem ser sistematicamente controlados por forma a que o seu trabalho seja corretamente executado) e 4) a separação entre conceção e execução do trabalho (a direção estuda o processo e os operários executam as tarefas previamente definidas) (Rocha, 2014:17-18).

Contemporâneo de Taylor e também considerado como um dos pais da moderna ciência da Administração, Henry Fayol fez uma abordagem à gestão administrativa, na qual foram identificados, como fatores para o sucesso administrativo, as seguintes funções: a) preparação específica dos administradores, b) ensino de organização como disciplina autónoma a toda a organização, c) as funções do administrador devem ser de planeamento, organização, comando, coordenação e controlo. Considera ainda outras regras essenciais para o comando de uma organização como sejam: o conhecimento do pessoal, a eliminação dos incapazes, o bom exemplo, as inspeções periódicas do corpo social, reuniões com os principais colaboradores, fazer reinar no pessoal, a atividade, a iniciativa e a dedicação (Dray, 1995: 25-26). Estes princípios perduraram durante várias décadas e influenciaram até hoje as estruturas organizativas.

#### **1.5.2.2. MODELO TRADICIONAL WEBERIANO (BUROCRÁTICO)**

Para Weber (1964:170) deve entender-se dominação como “a probabilidade de encontrar obediência dentro de um determinado grupo para mandatos específicos (ou para todo o tipo de mandatos)”. Esta dominação ou autoridade pode ser encontrada nos mais diversos motivos de submissão, desde a vontade de obediência ou interesse em obedecer. Este quadro administrativo pode estar ligado à obediência pelo hábito, de um modo afetivo, por interesses

materiais ou por motivos ideológicos relacionados com valores. No entanto, a dominação não perdura no tempo apenas pelos motivos anteriormente mencionados, mas pela convicção da sua legitimidade. Desta forma, Weber distingue a dominação de acordo com a sua legitimidade e menciona três tipos de dominação legítima (Weber 1964:172):

1. De carácter racional: que se baseia na crença da legalidade das ordenações estatuídas e dos direitos a controlar as ordens (autoridade legal);
2. De carácter tradicional: que se baseia na crença das tradições antigas e na legitimidade dos que foram identificados por essa tradição para a exercer (autoridade tradicional);
3. De carácter carismático: que se baseia na entrega pela santidade, heroísmo e pelo exemplo que a pessoa transmite (autoridade carismática).

O tipo de administração legal e racional é para Weber (1964) o que é importante para a vida quotidiana, pois é suscetível de aplicação universal e, portanto, de ser administrada, i.e., dominar também significa administrar. E reporta-nos para o exemplo da estrutura mais pura de dominação no quadro administrativo que é a burocracia. Neste modelo apenas o dirigente tem o poder legalmente instituído (autoridade legal), quer seja, por mérito, por eleição ou por nomeação. Este é um quadro assente em funções individuais (“monocracia” em oposição à “colegialidade”), as quais são exercidas por pessoas livres que atuam no estrito cumprimento dos objetivos traçados; em hierarquia administrativa rigorosa; com competências rigorosamente atribuídas; de acordo com um contrato, i.e., com base na livre seleção; de acordo com a qualificação profissional detida; auferindo retribuição mediante vencimento fixo, escalonado em função (por esta ordem) da categoria hierárquica, de acordo com a responsabilidade do cargo e o princípio do “decoro estamental”; em que o cargo é exercido como sua única ou principal profissão; existindo uma “carreira” ou “perspetiva de carreira” por serviço, por anos de serviço ou ambas as situações, segundo os juízos dos seus superiores; trabalham com completa separação dos meios administrativos e sem apropriação do cargo e trabalham sobre rigorosa disciplina e vigilância administrativa (Weber, 1964:176).

Weber (1964) menciona que a administração burocrática é a forma mais racional de exercer a dominação, pois pode ser exercida em várias formas: precisão, disciplina, continuidade, rigor e confiança, aplicação universal e formal das tarefas e suscetibilidade técnica de

perfeição para alcançar bons resultados. Desta forma, considera que o grande instrumento da administração burocrática é o saber profissional especializado. De outra maneira, seria uma sociedade que separa os funcionários trabalhadores especializados, dos meros administrativos. Esta situação requer disciplina e formação profissional. A dominação é exercida pelo saber que representa o caráter racional fundamental e específico (Weber, 1964:178-179).

De acordo com Secchi (2009:350-351) é a Max Weber que deve ser atribuído o modelo burocrático pois o sociólogo alemão estudou e aprofundou as suas características. Desde o século XVI que o modelo burocrático foi bastante difundido, especialmente na Europa, nas administrações públicas e nas organizações religiosas e militares, sendo experimentado com intensões heterogêneas e em diversos níveis organizacionais, culminando com sua adoção no século XX em organizações públicas, privadas e do setor terciário. Segundo Secchi (2009), Weber identificou o exercício da autoridade racional-legal como fonte de poder dentro das organizações burocráticas, do qual derivam as três características principais do modelo burocrático: a formalidade, a impessoalidade e o profissionalismo. A primeira, porque impõe deveres e responsabilidades aos membros da organização. A segunda, porque estabelece funções e linhas de autoridade claras entre os membros da organização e o ambiente externo. E a terceira, porque está intimamente ligada ao valor positivo atribuído ao mérito, como critério de justiça e diferenciação.

### **1.5.2.3. TEORIA DA ESCOLHA PÚBLICA**

A Teoria da Escolha Pública permitiu estudar a forma como as instituições estatais tomavam as suas decisões. O primeiro contributo para a teoria da escolha pública ficou a dever-se a Anthony Downs (1957), com o seu trabalho “An Economic Theory of Democracy”, o qual aplica o modelo microeconómico ao funcionamento do sistema político, por considerar que esse modelo é o mais consistente em termos teóricos. Este autor defende que os dirigentes políticos escolhem as políticas económicas de forma a serem reeleitos. Na ciência política, a escolha pública critica a visão poética de que o político é um servidor altruísta do interesse público em geral, substituindo-a por uma abordagem mais impudente. Em vez de conceder

aos políticos um tratamento especial, a escolha pública trata-os como meros agentes humanos que priorizam a satisfação do seu auto interesse.

Gordon Tullock (1965) um dos responsáveis pela Teoria da Escolha Pública *apud* Rocha, (2014:44), propõe-se analisar as burocracias e os fenómenos políticos, através da utilização de elementos económicos. Por sua vez, Niskanen (1971 *apud* Rocha 201:44-45) sofisticou a análise de Tullock argumentando que existem dois tipos de atores no processo administrativo: os vendedores e os compradores no mercado, i.e., de um lado temos os burocratas que vendem os serviços e do outro os políticos que são os financiadores desses serviços. Os primeiros são motivados para aumentar os orçamentos e os últimos para aumentar o número de votos. O resultado é a superprodução de serviços muito para além da procura dos cidadãos. Dos vários contributos pode definir-se a escolha pública com os seguintes pressupostos: i) os indivíduos têm as suas próprias preferências que são variáveis; ii) os indivíduos são racionais e conseqüentemente organizam as alternativas de acordo com as prioridades; iii) os indivíduos adotam escolhas consistentes medidas pelas suas preferências. Da aplicação do modelo pode inferir-se que o perfil do burocrata é movido pelos seus interesses e não preocupado pelo bem comum.

Mozzicafreddo (2001:23) sustenta que o poder não circula apenas a partir do topo da hierarquia, i.e., existem espaços de poder e de autonomia nos escalões intermédios ou mesmo na base da estrutura organizativa assentes da aplicação dos procedimentos, regulamentos, assim como, nas interpretações das diretivas do topo.

#### **1.5.2.4. NEW PUBLIC MANAGEMENT (NPM)/MANAGERIALISMO/NOVA GESTÃO PÚBLICA**

A partir dos anos 80, a reforma administrativa tornou-se um assunto obrigatório na agenda governamental. Segundo Hughes (1994 *apud* Araújo, 2000:42) “na década de 80 e no início dos anos 90 houve a emergência de uma abordagem managerial no setor público em resposta à incapacidade do modelo tradicional de administração.” O modelo burocrático weberiano foi considerado inadequado, tendo sido alvo das mais ásperas críticas pela sua “presumida ineficiência, morosidade, estilo autorreferencial e descolamento das necessidades dos cidadãos” (Secchi, 2009:349). Walsh (1995 *apud* Araújo, 2000:42) defende que o *New Public Management* (NPM) tem as suas origens nas ideias do *New Right*, que aborda formas liberais

de ação, destacando-se a eficiência e a capacidade do mercado para apoiar a tomada de decisão e a escolha individual, tendo sido introduzido em países como Nova Zelândia, Holanda, Suécia, Reino Unido, EUA e Canadá. No Reino Unido, a hegemonia do partido conservador foi essencial para delinear as características da nova gestão pública, com a influência de Margaret Thatcher e do regime designado “thatcherismo” e da ascensão das ideias liberais, com vista à contenção da despesa pública e nos EUA com a influência de Ronald Reagan e do regime designado por “Reaganismo” com a mesma finalidade de conter a despesa pública, em virtude da crise petrolífera de 1973 (Fukuyama, 2006:17).

Secchi (2009: 354) refere que administração pública gestonária ou nova gestão pública “é um modelo normativo pós-burocrático para a estruturação e a gestão da administração pública baseado em valores de eficiência, eficácia e competitividade”. Neste modelo há uma separação entre as questões políticas e de gestão, sendo a competência de gestão e controlo da organização, no sentido da pró-atividade, atribuída aos gestores.

Hughes (1994 *apud* Araújo, 2000:45) refere que, apesar de existirem várias perspetivas de abordagem da gestão pública, existem aspetos em comum e que são:

- Grande preocupação com os resultados e a responsabilidade dos gestores;
- Organização e gestão flexível do pessoal;
- Objetivos pessoais e organizacionais claramente definidos e desenvolvimento de indicadores de desempenho;
- A tendência para reduzir a atividade do governo através das privatizações.

Conforme Araújo (2000:45), a influência do NPM teve um profundo impacto nas estruturas administrativas e cultura ao introduzir métodos do setor privado na Administração Pública e ao estabelecer uma nova estrutura institucional no fornecimento de serviços.

Rocha (2000:13-14) alude que é importante ressaltar que esta mudança (Estado de *welfare* para Estado gestonário) não significa que o Estado tenha abandonado as políticas sociais, porém, estas não são mais implementadas pelos organismos públicos, ou sendo, fica estabelecida uma separação entre o Estado pagador e o Estado prestador de serviços, através de agências dotadas de gestão autónoma. O Estado deixa de ser interveniente e estratega, mas passa a ser regulador dos atores que intervêm no processo político-administrativo. Para Rocha (2000), este modelo tem como vantagens a flexibilidade dos

serviços e maior responsabilização perante os cidadãos, no entanto, a privatização não foi devidamente acompanhada por uma regulação destinada a evitar a monopolização dos serviços, o que acabou por trazer mais custos do que benefícios, para além, dos problemas trazidos ao nível do clima e da motivação dos funcionários e da corrupção e de standards éticos.

#### **1.5.2.5. NEW PUBLIC SERVICE (NPS)**

Denhardt e Denhardt (2003:3) referem que na Administração Pública tradicional, o Estado era avaliado por critérios legais e políticos, no NPM por critérios económicos e do mercado, mas no New Public Service (NPS) esses critérios passaram a ser democráticos e sociais.

De acordo com Denhardt e Denhardt (2003:4) esta alteração ocorre porque existem vários grupos de interesse que estão diretamente envolvidos no desenvolvimento e implementação das políticas públicas e aponta três fatores que devem ser considerados: 1) com a desenvolvimento do *welfare state*, o governo deixou de ser o principal responsável pela prestação de serviços; 2) a liberalização dos mercados trouxe novas questões ao debate público; 3) as tecnologias de informação trouxeram maior facilidade de acesso à informação e participação na vida pública. Estes grupos de interesse que podem ser designados por redes políticas<sup>3</sup> compostos por gestores, associações de trabalhadores, organizações sem fins lucrativos ou simples cidadãos, constituem uma sociedade em rede que apoiada nas tecnologias de informação faz emergir novas formas institucionais políticas e administrativas que são determinantes para o desenvolvimento económico e social.

Denhardt e Denhardt (2003:9) selecionam sete ideias como as que melhor caracterizam o NPS: 1) os funcionários públicos deverão orientar os cidadãos na partilha de interesses, em vez de tentar controlar ou orientar a sociedade em novas direções; 2) a Administração Pública deve fomentar o espírito coletivo e promover o interesse público. O objetivo não é encontrar soluções individuais, mas a partilha de interesses e de responsabilidades; 3) os programas das políticas públicas terão um melhor alcance se forem orientados para o esforço coletivo e colaborativo; 4) o interesse público é o resultado do diálogo e da partilha de valores, pelo que, os funcionários públicos não deverão responder simplesmente às satisfação dos “clientes”, mas construir relações de confiança e colaboração com os mesmos; 5) os funcionários

---

<sup>3</sup> No texto original “policy networks”



públicos devem estar atentos para além das necessidades do mercado, i.e., deverão considerar a legislação, os valores, os regulamentos, as normas internas e os interesses dos cidadãos; 6) as organizações públicas serão melhor sucedidas se funcionarem em rede, em colaboração e partilha de liderança, baseada no respeito por todas as pessoas; 7) o interesse público será melhor acolhido, se existir o envolvimento da sociedade, i.e., tornando os cidadãos participantes ativos na gestão do dinheiro público.

#### **1.5.2.6. DA NOVA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DA GOVERNANÇA (GOVERNANCE)**

Para Mayntz (1998 *apud* Fonseca e Carapeto, 2009:34), durante longo tempo, o termo *governance* foi utilizado enquanto sinónimo de *governing* para designar direção política da sociedade. De acordo com Fonseca e Carapeto (2009:34), o termo *governance* pode ser utilizado com vários significados. Por um lado, significa um “novo estilo de governar a sociedade”, o que leva à distinção entre governo (instituição ou instituições convencionadas na representação) e governação (forma de interação entre os governos e as organizações sociais e a relação com os cidadãos nas tomadas de decisões). E, desta forma, a governação assume uma forma diferente do controlo hierárquico.

De acordo com Secchi (2009: 349), a governança oferece uma abordagem distinta entre o sistema governamental e o ambiente que envolve o governo. Kooiman (2003 *apud* Fonseca e Carapeto, 2009: 34) v.g. distingue dois tipos de governação: “a governação (*governing*) como a totalidade das interações nas quais participam atores públicos e privados (...) e a governação (*governance*) como as conceções teóricas sobre *governing*.” Este autor indica que o termo governação é mais abrangente do que o termo governo, por ser mais aberto à ação coletiva organizada; i.e., o governo presta contas da sua atuação e convida as partes interessadas (*stakeholders*) a participar no funcionamento interno e na produção de atividades, obtendo um papel político ativo, com maior abrangência do que o mero ato eleitoral.

Fonseca e Carapeto (2009: 35) revelam que na prática, o Estado moderno tornou-se mais cooperativo, acolhendo as redes e aceitando a integração europeia e que essa situação teve um forte impacto nas formas de atuação e na sua estrutura e que, apesar de vários autores terem defendido que o Estado parecia fraco, “semi-soberano”, a investigação empírica

clarifica que não se trata de uma perda de poder, mas de uma mudança na forma; i.e., o Estado continua a defender o interesse coletivo e a ser o principal ator político na sociedade, sendo também o principal recurso para resolver conflitos. Fonseca e Carapeto (2009:44) consideram que se trata de uma “governança colaborativa conduzida por terceiros que procuram desenvolver alternativas para a ação, identificar soluções, alinhar prioridades e tomar decisões”. Neste sentido é desenvolvido um quadro de coordenação orgânica e não hierárquica, baseada em mecanismos de diálogo e de colaboração de extrema importância, nomeadamente quando de tratam de questões complexas.

Gomes (2003:390) alude governança sob duas formas distintas: 1) aproximação normativa, que aponta para o modo como é exercido um poder legítimo que interage com a sociedade tendo em vista o bem comum e 2) aproximação analítica, que versa sobre as complexas interações com os vários grupos ou instituições, i.e., a “governança integrada (...) novas formas interativas de governo, nas quais os atores privados, as diferentes instituições públicas, os grupos de interesse e as comunidades de cidadãos, ou outros atores, tomam parte na formulação das políticas.”

Bovaird e Löffler (2003: 6, 9-10) entendem governança como “o modo como os organismos públicos se relacionam com os seus parceiros, *stakeholders* e redes e que influenciam os resultados das políticas públicas” e faz a analogia com a abertura da caixa de pandora, porque oferece múltiplas definições. Este autor aplica o conceito a quatro especialidades de governança em termos de resultados: (i) governança pública, que versa um assunto público; (ii) governança corporativa, no âmbito organizacional; (iii) governança local, no contexto das decisões tomadas a nível local; (iv) governança global, no âmbito de organizações internacionais.

Peters (2008:296) refere que apesar do modelo das redes ter contribuído, por um lado, para o entendimento dos processos de mudança na economia e sociedade, por outro, só funciona bem quando os atores principais concordam nos objetivos e formas convencionais de governança o que é um paradoxo pois, dessa forma, não seriam necessárias redes. O autor também menciona que o modelo apresentado carece de normas predeterminadas na tomada de decisões difíceis. Esta tendência de dar poder a vários atores não permite aos líderes políticos um controlo adequado. Consequentemente começou a emergir um estilo de

governança, designada por “meta-governança” ou “governança da governança” (O’Toole, 2007), que reconhece a necessidade de delegação, maior autonomia às redes e maior controlo, mas também reconhece a necessidade de uma direção mais centralizada. Peters (2008: 297) explicita que “(...) não importando o quão substancial é a capacidade interna da rede, esta não pode ser efetiva sem o envolvimento ativo do governo”.

#### **1.5.2.7. NEO-WEBERIANISMO**

Segundo Fonseca e Carapeto (2009:76-77), no início dos anos 90, as ideias subjacentes ao NPM foram reinventadas nos Estados Unidos da América, através de um modelo menos liberal e que ficou conhecido por *reinventing government*, que preconizou a administração de Bill Clinton. Este modelo não pretendeu seguir uma administração burocrática, mas uma administração empresarial, mas que excluísse a privatização dos serviços e as funções do Estado, como fator impulsionador da reforma. O modelo visava a desregulação da administração, o *empowerment* dos trabalhadores e a alteração da cultura do trabalho, que deveria de ser empreendedora, centrada na resolução dos problemas e inovadora e não agarrada à lei. Nessa mesma década, mas na Europa Ocidental, uma outra corrente tomou forma. Essa corrente assentava em modelos de gestão mais participativos, orientados para o cidadão. Este modelo corresponde ao Estado “neo-weberiano” que “reafirma o papel do Estado, do direito administrativo e da democracia representativa na sociedade, mas desloca o foco do cumprimento de regras para a satisfação das necessidades dos cidadãos”.

Lynn (2009:17-22) refere que a designação do Estado “neo-weberiano” foi introduzida em 2004, por Pollitt e Bouckaert, num evento internacional sobre reforma da administração pública.

#### **1.6. O PAPEL DOS ADMINISTRADORES PÚBLICOS**

Peters (2009:9) reconhece que o papel do serviço público apresenta diferenças entre países, contudo, constata que devido a uma grande previsibilidade do mesmo, podem ser reconhecidos alguns papéis comuns dos funcionários públicos. Desta forma, quando se faz uma abordagem às mudanças na Administração Pública, identifica-se cinco papéis concorrentes para o administrador público: 1) o burocrata (numa lógica neweberiana); 2) o

gesto; 3) o criador de ideias; 4) o negociador e 5) o democrata. No quadro seguinte, apresenta-se uma síntese das características associadas a cada um dos papéis.

Quadro 1-3 Papéis dos administradores públicos

| Papel                       | Características   |
|-----------------------------|---|
| <b>Burocrata</b>            | Maior formalidade; Estilo autoritário e legalista; Maior uniformidade na prestação de serviços aos cidadãos; Ética comportamental reconhecida.  |
| <b>Gestor</b>               | Autonomia e poder de decisão; Maior motivação para o desempenho funcional; Foco na melhoria da eficiência e da qualidade dos serviços prestados e conseqüente redução de custos; Maior capacidade para orientar e dirigir outros.   |
| <b>Criador de Políticas</b> | Capacidade para influenciar e ajustar as políticas; Capacitação para maior envolvimento na definição de políticas; Menor proteção e segurança do funcionário público; Decisão sobre clientes individuais.   |
| <b>Negociador</b>           | Estilo mais informal; Maior inovação; Capacidade de negociar e gerir as relações entre os vários intervenientes; Contratualização da prestação de serviços com o setor privado (contratos, parcerias); Foco no aproveitamento do mercado; Construção de relações fortes entre os vários fornecedores dos serviços e o funcionário público que supervisiona os contratos; Trabalho no contexto de uma rede social; Concretização de objetivos de gestão através do mercado e de outros atores sociais. |
| <b>Democrata</b>            | Reflexo da diminuição da eficácia de formas mais tradicionais de democracia; Participação; Legitimação da ação pública através das suas políticas e do seu desempenho; Foco no papel de fornecedor de serviços e na forma como são tratados os destinatários dos mesmos.  |

Fonte: Adaptado de Peters (2009:10-15)

Peters (2009) menciona que alguns destes papéis podem coexistir ou serem incompatíveis entre si, destacando as seguintes situações: a) o papel de negociador pode ser uma forma de abranger outros papéis, em particular o de gestor e de democrata; b) a aceitação do papel de gestor pode tornar mais difícil aceitar outros papéis, designadamente o de democrata; c) dificuldade dos cidadãos reconhecerem o papel de democrata, por não entenderem as possibilidades de influenciar as políticas, através da burocracia. Relativamente à escolha de qual o papel a desempenhar e apesar de alguns indivíduos optarem por um dos papéis para a totalidade ou a maior parte da sua vida profissional, Peters (2009:16) observa que um aspeto importante do servidor público "pós-moderno" é que eles podem mudar os seus papéis de vez

em quando na tentativa de ajustar o seu comportamento ao que se espera que seja o seu desempenho. No entanto, essa escolha é dificultada porque os “modelos convencionais do setor público foram corroídos e nenhuma alternativa clara foi institucionalizada para substituí-los”.

Em virtude de vivermos um mundo mais ambíguo, Peters (2009:17-18) menciona que o papel de administrador público contemporâneo é uma tarefa menos bem definida do que no passado e, por isso, o funcionário tem que fazer escolhas mais individuais no desempenho das suas tarefas. E que o mundo ambíguo não é o preferido por “burocratas” mais convencionais por estarem habituados a uma existência definida de regras que não envolvem interações potencialmente difíceis com os clientes. Apesar dos problemas inerentes à ambiguidade, há uma série de vantagens para o administrador público contemporâneo destacando-se como a mais importante, o reforço da capacidade de ação para o funcionário, que veio colmatar uma das queixas mais comuns dos administradores públicos e que se refere à definição formal das suas tarefas, que não permitiam a inovação e a iniciativa individual.

A tarefa do administrador público nunca foi fácil, mas estava confinada a respostas bastante previsíveis dos administradores públicos, porém o estilo de governo pós-moderno envolve interações mais complexas entre o setor público e o setor privado e esta complexidade cria a necessidade de indivíduos com maior flexibilidade (Peters, 2009:18). De acordo com Tavares e Alves (2006:395), os administradores públicos enfrentam novos desafios devido à multiplicidade de novos fatores ambientais e organizacionais, bem como, devido à crescente complexidade e incerteza associadas a muitas áreas-chave do trabalho. E observa que os papéis de liderança na administração pública exigem novas competências plasmadas num alto nível de habilidades interpessoais, gestão da informação e tomada de decisões (Neves, 2002 *apud* Tavares e Alves, 2006:395).

### **1.7. O PAPEL DOS FUNCIONÁRIOS NA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS**

Giesbrecht, Scholl e Schwabe (2016:669-684) identificam a importância dos funcionários públicos, que estão nos serviços de atendimento enquanto conselheiros na utilização das tecnologias de informação disponíveis para o cidadão, de acordo com as suas necessidades e interesses. Este conhecimento dará um importante contributo aos decisores políticos, no

redirecionamento dos serviços de atendimentos, em direção às necessidades dos cidadãos, i.e., identificado o problema, é possível defini-lo e caracteriza-lo o que ajuda a formular a pergunta específica de pesquisa, acerca de como é que se pode melhorar os serviços de atendimento ao público.

Schedler & Proeller (2000 *apud* Giesbrecht, Scholl e Schwabe, 2016:669) mencionam que os cidadãos têm a percepção que são os clientes do serviço público, o que modifica as suas expectativas sobre a prestação e a qualidade do serviço. Por outro lado, os cidadãos comparam a prestação dos serviços públicos com os serviços privados e esperam encontrar, nos primeiros, o encaminhamento das suas questões ou apenas um “rosto” no tratamento das mesmas. Por exemplo, quando por motivos pessoais, um cidadão tem que alterar a sua morada para outro distrito, o cidadão espera receber informação e aconselhamento local sobre impostos, benefícios fiscais ou o funcionamento do serviço de saúde. Contudo, na prática esta situação não ocorre e os cidadãos são encaminhados de um serviço para o outro sem terem a informação e o acompanhamento esperado (Bannister & Conolly, 2013; Scheller & Proeller, 2000; Schenk & Schwabe, 2011 *apud* Giesbrecht, Scholl e Schwabe, 2016:669). Esta situação ocorre porque os serviços raramente estão habilitados para aconselhar os cidadãos sobre os serviços pretendidos. Desta forma, os serviços começaram a pensar reestruturar a apresentação dos seus serviços iniciando essa aprendizagem pelos serviços de retaguarda, através do desenvolvimento de novas tecnologias de informação e comunicação integrando conhecimento e disponibilizando serviços online. Contudo, apesar da satisfação dos cidadãos para assuntos simples ou assuntos “padrão”, os assuntos mais complexos raramente eram resolvidos por via tecnológica. Nestes casos, os cidadãos procuravam aconselhamento de funcionários acreditados para funcionarem como intermédios que auxiliassem nas suas necessidades, nesse momento. O resultado traduziu-se em atendimento presencial especializado junto a um funcionário com a tecnologia, leia-se um computador com informação necessária, para “suportar” o atendimento. E assim nasceram os balcões únicos, como alternativa viável, às organizações silo que não davam resposta satisfatória às necessidades dos cidadãos.

Esta forma de atendimento presencial coloca o funcionário e o cidadão em partes opostas do balcão ou da mesa: do lado esquerdo, posiciona-se o funcionário habilitado para responder

a assuntos simples e predefinidos relativos a eventos de vida do cidadão e do lado direito, o cidadão.

No entanto, pesquisas mais recentes apontam para a necessidade de alterar o paradigma deste modelo de atendimento presencial e de retaguarda orientado para o aconselhamento do cidadão (Davison, Wagen & Ma, 2005; Irani, Elliman & Jackson, 2007; King & Cotterill, 2007; Weerakkody, Dhillon, Dwivedi & Currie, 2008 *apud* Giesbrecht, Scholl e Schwabe, 2016:670). A literatura contemporânea aponta para mudanças e fatores chave ou impedimentos que influenciam a alteração do meio ambiente, como a inexistência de liderança, as resistências dos funcionários públicos à mudança, a falta de coordenação e colaboração entre serviços ou uma estrutura organizacional com a reputação “manchada”. Porém, estudos mais recentes indicam o foco no melhoramento dos serviços online e muito raramente consideram rever a prestação dos atuais serviços de atendimento presencial, pelo que, as formas de prestação do serviço, os funcionários ou as suas habilitações deixaram de ser consideradas. Todavia, os funcionários públicos que prestam atendimento são o contato principal com o cidadão na resolução dos seus problemas com a Administração Pública. É, por isso, que a formação dos funcionários, quer ao nível dos conhecimentos técnicos, como das competências comportamentais tem uma importância fundamental na resolução das situações, especialmente, das mais complexas. Muitos estudos apontam para os efeitos negativos que a falta de competências dos funcionários representa, para proceder às alterações necessárias à melhoria dos serviços prestados (Van Veenstra *et al.*, 2011; Weerakkody, El-Haddadeh, Sabol, Ghoneim & Dzupka, 2012; Weerakkody *et al.*, 2008 *apud* Giesbrecht, Scholl e Schwabe, 2016:670-671).

Um número considerável de investigadores reconheceu e discutiu as competências que os funcionários de atendimento presencial deveriam possuir para serem verdadeiros conselheiros para os cidadãos (Giesbrecht *et al.*, 2014; Lenk, 1998, 2002; Lenk & Klee-Kruse, 2000; Lenk & Schuppan, 2011; Schenk & Schwabe, 2011; Valenduc *et al.*, 2007 *apud* Giesbrecht, Scholl e Schwabe, 2016:672). Apesar da descrição das competências necessárias ter algumas variações, os investigadores convergiram no que respeita às competências de mediação e facilitação, para exercer funções de atendimento presencial. Os funcionários públicos, no atendimento presencial, para além das competências profissionais

e de conhecimento, tem que ter competências sociais e de relacionamento interpessoal para (i) orientar o cidadão para o procedimento processual, (ii) utilizar as ferramentas e a informação mais adequadas para o processo em causa e (iii) estabelecer e manter uma relação interpessoal de proximidade com o cliente Giesbrecht *et al.* (2015a *apud* Giesbrecht, Scholl e Schwabe, 2016:672). Estes autores mencionam como aspetos negativos que condicionam o serviço prestado: (i) os funcionários limitam-se a responder diretamente à questão apresentada, em vez de guiarem o cidadão através do assunto pretendido, não tomando a devida nota do que levou a pessoa a dirigir-se ao serviço; (ii) os funcionários limitam-se a transmitir a informação básica ou a entregar brochuras ou folhetos ao cidadão em vez de explicar os procedimentos e como funciona ou a sua utilidade. Esta tendência pode ser explicada por usualmente estarmos a falar de funcionários que transitaram de serviços de retaguarda, para os serviços de atendimento e apenas estarem habituados a “despachar” processos.

Giesbrecht *et al.* (2015a *apud* Giesbrecht, Scholl e Schwabe, 2016:674) desenvolveu e avaliou seis princípios chave que devem ser seguidos nos serviços de aconselhamento: 1) os conselheiros de informação devem partilhar o mesmo espaço do que os funcionários públicos para que seja criada um meio envolvente aberto onde ambas as partes possam trocar informação e ferramentas necessárias à obtenção das mesmas; 2) os conselheiros devem estar centrados em resolver o problema apesar de todos os constrangimentos inerentes à questão colocada; 3) os conselheiros devem promover a colaboração dos cidadãos na utilização das ferramentas, mantendo a colaboração com os mesmos e acolhendo as suas ideias para ultrapassar o problema identificado; 4) os conselheiros devem ser envolvidos no desenvolvimento de boas práticas aplicando os métodos tradicionais; 5) os conselheiros devem ajudar a concentrar memórias, de informações externas, v.g. a morada do pediatra ou o horários das consultas; 6) os conselheiros devem fornecer conhecimento futuro, antecipando informação que seja necessária para a resolução de determinado problema.



## CAPÍTULO 2 - O SISTEMA DE MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA EM PORTUGAL

### 2.1. REFORMA VERSUS MODERNIZAÇÃO

Na literatura científica tem-se assistido a alguma confusão na utilização e atribuição de significado aos termos de modernização e de reforma administrativa (Ferraz, 2015). Apesar de muitas vezes serem utilizados indiferentemente, são conceitos distintos. Enquanto a reforma administrativa pressupõe uma rutura com as práticas dos modelos anteriores num determinado momento temporal, a modernização administrativa ocorre de forma mais incremental e prolongada no tempo. É possível sintetizar as diferenças entre os dois conceitos através do seguinte quadro:

Quadro 2-1-Diferenças entre Reforma e Modernização

| Características             | Reforma  | Modernização                                  |
|-----------------------------|--|---|
| <b>Amplitude da Mudança</b> | Rutura, radical  | Incremental, gradual                          |
| <b>Tipo da mudança</b>      | Alteração do paradigma organizacional e cultural           | Manutenção do paradigma existente             |
| <b>Amplitude temporal</b>   | Focada no tempo  | Prolongado no tempo                           |
| <b>Grau de estruturação</b> | Mais sistémica, necessita que “todas as peças se encaixem” | Menos sistémica, mais flexível e acomodatória |
| <b>Abrangência</b>          | Mais geral   | Mais específica                               |

Fonte: Adaptado de Ferraz (2015) e Caiden (1994:115)

Caiden considera que a reforma administrativa apresenta dois objetivos: 1) melhorar as práticas existentes com vista à melhoria dos processos administrativos; 2) substituição do modelo de gestão pública por um modelo de mercado (Caiden, 1991 *apud* por Rocha, 2011). O autor sustenta a convivência entre a reforma e a revitalização administrativa: “*Given the nature of the modern administrative state, both reform and revitalization have their place*” (Caiden, 1994:115), consoante seja necessária uma abordagem mais sistémica ou mais específica, respetivamente.

De acordo com Araújo (1993 *apud* Rocha, 2011: 137), o conceito de reforma administrativa pode ser descrito da seguinte forma:

*A reforma administrativa constitui, pois, um processo de mudança destinado a ajustar as estruturas e o funcionamento administrativo em sintonia com as pressões do ambiente político e social, ultrapassando as clivagens e a falta de comunicação nas relações entre os cidadãos e a administração do Estado.*

Nesse sentido, Rocha (2011) advoga que a reforma administrativa envolve a mudança de estruturas administrativas, a redução do setor público e da intervenção do Estado (através da desregulação, desintervenção e privatização), a flexibilidade e alteração de processos de gestão e o novo relacionamento entre a Administração e os Cidadãos, considerados clientes e consumidores dos serviços públicos. Embora o mesmo autor defenda a existência de duas estratégias de mudança no âmbito da reforma, “o radicalismo seletivo e o gradualismo ou mudança incremental” (Rocha, 2011:141), o autor considera que atendendo às diferenças apontadas anteriormente, que a primeira estratégia se enquadra no que foi designado por reforma, enquanto que a segunda corresponde ao tipo de mudança associada à modernização.

## **2.2. EM BUSCA DE UM PARADIGMA DE REFORMA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

A reforma da Administração Pública é um tema incontornável quando se aborda a temática do setor público. Com efeito, independentemente das diferentes linhas e dimensões que o fenómeno tem assumido, as reformas na Administração Pública europeia derivam, numa ótica muito geral, do surgimento e confronto de grandes movimentos (Mozzicafreddo, 2001:3): por um lado, as pressões dos cidadãos sobre a eficácia dos serviços prestados pelo Estado são um dos fatores largamente identificados como impulsionadores da tendência para efetuar reformas pelos setores públicos dos diferentes países europeus e ocidentais; por outro lado, o peso das dificuldades financeiras que os Governos tem para assumir toda a complexidade das funções públicas, num quadro de crescente exigência dos cidadãos, dado o avanço da lógica da sociedade de consumismo. E, por último, o crescente domínio das tendências para a Nova Gestão Pública, no sentido de estabelecer maior flexibilidade na governação.

Tavares e Alves (2006: 393-394) observa que a cultura da administração pública em Portugal tem uma forte tradição legalista e mostra grande preocupação em estruturar tanto a organização interna da administração pública, quanto as relações com os cidadãos em termos de direito administrativo. Não é por acaso que quase todos os principais trabalhos de referencia em termos de teoria da administração pública foram, até recentemente, escritos por juristas Caetano (1991, 1994) e Amaral (1994, 2001). O ideal de uma implementação administrativa neutra das decisões políticas pode, em parte, ser atribuído às doutrinas

corporativistas que moldaram o Estado Português durante um período longo que decorreu durante quase metade do século XX (1926-1947). O regime autoritário que ficou conhecido por Estado Novo, caracterizou-se por uma grande ênfase na unidade e coesão do Estado e da sociedade. Esta forte tradição de direito administrativo teve vários benefícios importantes: 1) permitiu uma relativa estabilidade na administração pública, mesmo durante períodos de agitação política; 2) assegurava um grau significativo de cumprimento dos requisitos formais; e 3) pelo menos em algumas áreas, forneceu aos cidadãos instrumentos legais para defender os seus direitos na sua relação com os administradores públicos.

Contudo, é também verdade que a forte tradição do direito administrativo tem contribuído para alguns dos principais problemas da administração pública portuguesa, nomeadamente, um excesso de requisitos burocráticos, falta de flexibilidade e atenção insuficiente relativa ao comportamento organizacional e formas de incentivo. O paradigma do direito administrativo português embora tenha demonstrado alguma dificuldade em incorporar novos conceitos e práticas de outras áreas científicas, nos últimos anos tem havido maior visibilidade e atenção voltada para abordagens da ciência administrativa fora do campo do direito. A situação portuguesa em termos da evolução do pensamento da administração pública pode ser resumida como um caso em que um forte paradigma baseado no direito administrativo foi estabelecido cedo e consolidado, embora agora enfrente desafios de várias outras áreas académicas. O que será o resultado deste processo é pouco claro no momento, mas à medida que as pressões para a convergência dos sistemas de administração pública europeia se intensificam (Olsen, 2003) parece provável que o paradigma do direito administrativo português seja forçado a acomodar inovações e contribuições de outros setores ou enfrentam o risco de se tornar obsoleto (Tavares e Alves, 2006: 394).

### **2.3. O MODELO CONSTITUCIONAL**

A Constituição da República Portuguesa (CRP) não apresenta uma definição de Administração Pública. Contudo a complexidade da definição é perceptível no artº 199 da CRP onde se comete ao Governo a direção da administração direta do Estado, a superintendência da Administração indireta e a tutela desta e da administração autónoma. Porém, a CRP não concretiza a extensão de cada um destes setores. Nos termos do artº 182º da CRP, o Governo

é o órgão que deve conduzir a política geral do país e o órgão superior da Administração Pública. O artº 266º menciona que a Administração Pública deve prosseguir o interesse público, no respeito pelos interesses legalmente protegidos pelos cidadãos e o artº 267º obriga a Administração Pública a evitar a burocratização, a aproximar os serviços das populações e a assegurar a participação dos interessados na sua gestão efetiva contribuindo, para tal, a implementação de formas de descentralização e desconcentração administrativas.

Antunes (2007) refere que, durante muito tempo, existiu uma distância e arrogância tecnocrática entre a Administração e os Cidadãos. Fazer o percurso inverso, de envolvimento dos cidadãos e reduzir o afastamento e restaurar a confiança nas instituições, requer da gestão pública novas abordagens, nomeadamente de gerir os serviços numa preocupação democrática e nem tanto nas relações tecnocratas e de poder. Reforçar as ligações entre o processo político e os cidadãos torna-se imperativo para uma gestão pública que se pretende mais eficiente, na qual os cidadãos entendem e discutam melhor as opções políticas e analisem os ganhos e as perdas de cada opção e distingam e interpretem a boa e a má informação.

#### **2.4. O ENQUADRAMENTO: ESTRATÉGIA E OBJETIVOS**

Segundo Rocha (2014:93-119) o movimento de reforma administrativa portuguesa pode ser dividido em várias fases: (i) Reforma Administrativa do “Estado Novo” (1933-1974), consubstanciada pelo “Estado Salazarista”, sendo o corporativismo a matiz política, na qual Salazar era o topo da hierarquia; (ii) A Revolução de Abril de 1974 e a Reforma Administrativa (1974-1985), com instabilidade governamental fruto dos vários governos constitucionais, que inviabilizaram uma política consistente no âmbito da reforma administrativa. Contudo, podem ser identificados alguns factos relevantes como a criação, em 1979, do Estatuto de Pessoal e, em 1982, o Estatuto Disciplinar e o Sistema de Avaliação do Desempenho, a criação do Instituto Nacional de Administração (INA), para assessoria técnica no domínio da modernização administrativa e na formação dos quadros administrativos e a criação do Centro de Estudos e Formação Autárquica (CEFA); (iii) A Revolução Managerial da Administração Pública Portuguesa (1985-1995), com a criação do Secretariado para a Modernização Administrativa (SMA) com o objetivo de promover a inovação e modernização dos serviços

administrativos e avaliação das medidas; (iv) Governo Socialista e Reforma Administrativa (1995-1999), com políticas de “*reinventing government*” cujas linhas de ação versam a qualidade de bens e serviços e a maior produtividade, através de uma maior desburocratização, racionalização e simplificação de estruturas e procedimentos administrativos. Estas são apenas reformas identificadas na literatura, pois desde 1999 que já ocorreram mais dezoito anos de reformas.<sup>4</sup>

Corte-Real (1995b:9) menciona que, desde 1986, Portugal tem vindo a incrementar um intenso programa de modernização da Administração Pública, orientado por três ideias chave: 1) a melhoria dos serviços prestados aos cidadãos, no triplo sentido: i) identificar os utentes dos serviços a que tem direito e dos procedimentos e garantias que devem nortear a relação com o cidadão; ii) acolher com dignidade e cortesia os clientes da Administração; iii) diminuir os prazos e os tempos de resposta às solicitações; 2) a qualificação, mobilização e dignidade dos funcionários públicos e 3) a construção de um modelo de administração que seja estimulante, dinâmico adequado à capacidade executante da sociedade e ao talento empreendedor dos portugueses.

No início da década de noventa sob o lema das inovações qualitativas a aposta foi fazer não só fazer “mais”, mas sobretudo “melhor”, tendo-se assistido a uma progressiva introdução do tema Qualidade, na Administração Pública, como uma forma de reconhecer e dar mais poderes aos cidadãos através da responsabilização individual no exercício do seu direito de cidadania. As políticas de Qualidade oferecem oportunidades de ir ao encontro dos desejos dos utentes e de combater desperdícios em metas zero: “zero atrasos, zero papéis inúteis, zero erros, zero omissões, zero incompreensões” na extinção de fatores que o favoreçam. E para isso é necessário também produzir cada vez melhor, no pressuposto que o esforço global dentro dos serviços se traduzirá em melhor produtividade, com menor esforço e com pessoas positivamente motivadas. A Qualidade é um novo paradigma de gestão e não algo que está na moda. Conseguir obter da Administração um rosto mais humano e mais atento ao cidadão,

---

<sup>4</sup> No XVII Governo Constitucional a medida mais emblemática de reforma administrativa é o Programa Simplex (Presidência do Conselho de Ministros, 2006), retomado no XXI Governo Constitucional com o Programa Simplex 2016+ (Ministério da Presidência e da Modernização Administrativa, 2016)

que responda bem e a horas e não faça exigências desnecessárias é um objetivo renovado do Governo (Corte-Real:1995a:11-23).

A Carta da Qualidade em Serviços Públicos foi aprovada em Conselho de Ministros, no dia 28 de outubro de 1993, Dia Nacional da Desburocratização e permitiu mobilizar para uma realidade diferente com o objetivo comum: melhorar o desempenho e a Qualidade nos Serviços Públicos.

## **2.5. AS REALIZAÇÕES**

Corte-Real (1995b:17-48) identifica cinco domínios para a concretização dos três grandes objetivos e que são: 1) a Recetividade onde se incluem as funções de acolhimento e melhoria de acessibilidade dos serviços, com especial referência para o Código do Procedimento Administrativo (CPA)<sup>5</sup> e ainda para as restantes medidas das quais se destacam: i) instruções sobre o atendimento ao público através de cartas, folhetos, vídeos e ações de formação; ii) abertura de serviços durante a hora do almoço facilitadores do contato com os serviços públicos; iii) sistema de opiniões e sugestões que permitissem contributos para a melhoria dos serviços; iii) introdução do livro de reclamações sobre o slogan “Este livro fala por si”; iv) a criação e funcionamento da Comissão de Empresas-Administração, com a missão de manter um diálogo permanente entre as empresas e a administração em matéria de simplificação de procedimentos; v) a instalação de postos móveis de atendimento para períodos de maior afluência; vi) a dinamização de bases de dados de informação administrativa e jurídica “Infocid”; vii) a criação de linhas azuis para informação, disponíveis 24h; viii) o estabelecimento de protocolos de modernização administrativa celebrados entre o

---

<sup>5</sup> O CPA foi aprovado pelo Decreto-Lei nº 442/91, de 15 de novembro, tendo sido revisto pelo Decreto Lei nº 6/96, de 31 de janeiro, que foram revogados com a entrada em vigor do Decreto-Lei nº 4/2015, de 7 de janeiro, que aprovou o novo CPA.

O CPA pretendeu traduzir e concretizar no quadro jurídico-normativo o conjunto de princípios fundamentais à melhoria do serviço público, inspiradores de políticas de Qualidade, a saber: i) disciplinar a organização e o funcionamento da Administração Pública, procurando racionalizar a atividade dos serviços; ii) regular a formação da vontade da Administração para que sejam tomadas as decisões justas, legais, úteis e oportunas; iii) assegurar a transparência da ação administrativa e o respeito pelos direitos e interesses legítimos dos cidadãos; iv) evitar a burocratização e v) aproximar os serviços públicos das populações (Corte-Real, 1995b:17)

SMA (Secretariado de Estado e da Modernização Administrativa) e os diferentes serviços para a melhoria das condições de atendimento; 2) a Qualidade cujo programa desenvolveu-se em três perspetivas: i) mobilização da sociedade com iniciativas e ideias sobre a qualidade; ii) mobilização da Administração Pública através de formação avançada em Qualidade de grupos com representação de todos os Ministérios e da criação de equipas-piloto para a qualidade com aprofundamento de temas onde a ação de modernização administrativa se pode aprofundar e iii) aprovação da Carta da Qualidade em Serviços Públicos<sup>6</sup>, na qual se estabelecem metas de melhoria de serviço público e o compromisso da elaboração de cartas setoriais de qualidade, com início em 1994; 3) a Desburocratização cujo objetivo era prosseguir a ação de simplificação e eliminação de formulários que permitissem poupar incómodos a cidadãos e agentes económicos, destacando-se a supressão de reconhecimentos notariais e de certificados, a ampliação de prazos de validade de certidões e a criação de balcões únicos para empresários, bem como, a disseminação dos pagamentos ao Estado, através do multibanco; 4) a Informação que versa a divulgação dos direitos dos cidadãos e dos serviços que estão ao seu alcance, bem como, na utilização das tecnologias de informação. E neste campo destacam-se vários guias (do Comerciante e Industrial), o Roteiro da Administração Pública e o sistema INFOCID<sup>7</sup> de informação e consulta em postos multimédia de expansão nacional, que visou ser um sistema equilibrado para servir o cidadão

---

<sup>6</sup> A Carta para a Qualidade nos Serviços Públicos é um documento que versa compromissos de melhoria do serviço público e que teve como objetivo operacional incentivar a elaboração de Cartas Setoriais de Qualidade que seriam instrumentos de concretização dos princípios formulados. Com efeito, é ao nível de cada serviço que os compromissos de utilidade, informação, transparência, atenção à reclamação, ajuda e celeridade devem ser transmitidos com clareza e simplicidade. Estas Cartas destinaram-se a impulsionar a mudança e a dar continuidade a projetos em curso (Corte-Real, 1995b:29)

<sup>7</sup> INFOCID é o Sistema Interdepartamental de Informação ao Cidadão, criado em maio de 1991 e resultou da cooperação de 40 direções gerais representativas da maioria dos Ministérios, num modelo inédito de organização virtual e cooperativa. Foi criado com o objetivo de permitir o acesso fácil e gratuito a informação, localizada em quiosques disponíveis na via pública ou em locais de grande afluência de cidadãos. Os temas disponíveis versavam diversas áreas de informação, nomeadamente: cidadão e família (nascimento, nacionalidade, adoção, óbito...), vida cívica, formação profissional, empresas e economia, ambiente, defesa do consumidor, cultura e licenças. Em junho de 1995, existiam 28 quiosques disseminados pelo país, não apenas nas capitais de distrito, mas também em localidade mais pequenas (Corte-Real, 1995b:38-44)

e assegurar as assimetrias e os protagonismos institucionais de cada um dos organismos parceiros. Este projeto permitiu através de sinergias e economias de escala concretizar um sistema global, com visibilidade e utilidade para o cidadão, sem grande despesa e com alargamento geográfico e 5) a Valorização dos Recursos Humanos no pressuposto que a formação profissional é um instrumento indispensável de modernização, de desenvolvimento das capacidades e dos recursos humanos e, dessa forma, foram englobadas na modernização administrativa os organismos do INA (Instituto Nacional de Administração) e o CEFA (Centro de Estudos e Formação Autárquica), reforçando-se o seu papel que estas organizações tinham conquistado nacional e internacionalmente. Foi assim que, em 1992 foi possível obter aprovação da Comissão Europeia, do 1º Programa Integrado de Formação Profissional para a Modernização da Administração Pública (PROFAP), cofinanciado por fundos comunitários. É também neste contexto que emerge a Carta Deontológica do Serviço Público aprovada em Conselho de Ministros, de 18 de fevereiro de 1993 e publicada através de Resolução do Conselho de Ministros nº 18/93, de 17 de março e constitui uma síntese dos comportamentos que se espera de um Funcionário Público e pretende ser um modelo para a sua ação no quotidiano. No fundo, a Carta é um guia moral, no qual os deveres éticos ultrapassam os meros deveres jurídicos deixando, para estes, as ocorrências disciplinares e para os primeiros a censura coletiva. Os valores fundamentais do Serviço Público são concretizados em deveres nos três âmbitos que os funcionários entram em relação com a sua função profissional: em primeiro lugar, deveres para com os cidadãos, em segundo lugar, os deveres para com a Administração onde se encontram os deveres para com os colegas e superiores hierárquicos e, por último, os deveres com os órgãos de soberania.

Corte-Real (1995b:54) alude que numa sociedade cada vez mais complexa e dominada por técnicas e tecnologias em constante mutação, a Carta Deontológica permite promover o respeito de todos os que trabalham na Administração Pública porque baseia-se nos valores considerados fundamentais do Serviço Público.

A Resolução do Conselho de Ministros 47/97, de 22 de março revoga a Resolução do Conselho de Ministros 18/93, de 17 de março, que aprovou a Carta Deontológica do Serviço Público, no pressuposto de dar cumprimento do acordo salarial para 1996 e dos compromissos de médio e longo prazo, que foram discutidos e acordados com as associações



sindicais subscritoras do acordo, um texto designado «Carta Ética - Dez princípios éticos da Administração Pública». Os princípios definidos foram os seguintes: 1) Princípio do Serviço Público que pressupõe que os funcionários encontram-se ao serviço exclusivo da comunidade e dos cidadãos, prevalecendo sempre o interesse público sobre os interesses particulares ou de grupo; 2) Princípio da Legalidade que prevê que os funcionários atuam em conformidade com os princípios constitucionais e de acordo com a lei e o direito; 3) Princípio da Justiça e da Imparcialidade que menciona que os funcionários, no exercício da sua atividade, devem tratar de forma justa e imparcial todos os cidadãos, atuando segundo rigorosos princípios de neutralidade; 4) Princípio da Igualdade para que os funcionários não possam beneficiar ou prejudicar qualquer cidadão em função da sua ascendência, sexo, raça, língua, convicções políticas, ideológicas ou religiosas, situação económica ou condição social; 5) Princípio da Proporcionalidade que pressupõe que os funcionários, no exercício da sua atividade, só podem exigir aos cidadãos o indispensável à realização da atividade administrativa; 6) Princípio da Colaboração e da Boa Fé no pressuposto que os funcionários, no exercício da sua atividade, colaborarem com os cidadãos, segundo o princípio da Boa Fé, tendo em vista a realização do interesse da comunidade e fomentando a sua participação na realização da atividade administrativa; 7) Princípio da Informação e da Qualidade para que os funcionários prestem informações e/ou esclarecimentos de forma clara, simples, cortês e rápida; 8) Princípio da Lealdade que esclarece que os funcionários, no exercício da sua atividade, devem agir de forma leal, solidária e cooperante; 9) Princípio da Integridade que pressupõe os funcionários regem-se segundo critérios de honestidade pessoal e de integridade de carácter e por último o número 10) Princípio da Competência e Responsabilidade, no pressuposto que os funcionários agem de forma responsável e competente, dedicada e crítica, empenhando-se na valorização profissional.

Os funcionários sabem que são avaliados pela forma como prestam o serviço público, sendo as práticas de melhoria de Serviço, da Qualidade e da desburocratização bem acolhidas por todas as vozes que falam de modernização administrativa (Corte-Real: 1995a: 7).

A OECD (2000:75-76) definiu em 1998, os seguintes doze princípios éticos fundamentais que devem nortear a gestão do serviço público e que foram projetados para ajudar os países

a conferir os seus sistemas e mecanismos internos em conformidade com os mesmos: 1) Os padrões éticos para o serviço público devem ser claros, i.e., os funcionários públicos devem conhecer os princípios e padrões básicos que se espera ser aplicados ao seu trabalho e onde haja limites para comportamentos desviantes; 2) Os padrões éticos devem ser refletidos no quadro Legal, no pressuposto que o enquadramento jurídico é a base para a comunicação de normas mínimas e princípios de comportamento obrigatórios para todos os funcionários públicos; i.e., as Leis e os regulamentos devem fornecer o quadro de orientação, investigação, ação disciplinar e processo; 3) A orientação ética deve estar disponível para os funcionários públicos, considerando que a socialização profissional deve contribuir para o desenvolvimento das habilidades necessárias à aplicação dos princípios éticos em circunstâncias concretas que exijam resolver tensões e problemas éticos; 4) Os funcionários públicos devem conhecer os seus direitos e obrigações no caso de serem confrontados em termos de exposição de ações reais ou suspeitas, dentro do serviço público, de irregularidades. Estes devem incluir regras e procedimentos claros para os funcionários seguirem e uma cadeia formal de responsabilidade; 5) O compromisso político com a ética deve reforçar a conduta ética dos funcionários públicos. Esse compromisso deve ser demonstrado pelo exemplo e pela ação no nível político, fornecendo apoio e recursos adequados para atividades relacionadas à ética em todo o governo e evitando a exploração de regras e leis de ética para fins políticos; 6) O processo de tomada de decisão deve ser transparente e aberto ao escrutínio público. Este deve ser facilitado por processos transparentes e democráticos, supervisão da legislatura e acesso à informação pública; 7) Deve haver diretrizes claras para a interação entre os setores público e privado através da criação de normas claras que definem os padrões éticos que devem orientar o comportamento dos funcionários públicos nas relações com o setor privado, por exemplo no que diz respeito a contratos públicos ou ofertas públicas de emprego; 8) Os gestores públicos devem demonstrar e promover a conduta ética através de liderança consistente e servindo como modelos em termos de ética e conduta nas suas relações profissionais com os líderes políticos, com os outros funcionários públicos e cidadãos contribuindo para um ambiente organizacional onde imperem padrões de conduta elevados promovidos pela existência de condições de trabalho adequadas e de uma avaliação efetiva do desempenho; 9) Políticas, procedimentos e práticas de gestão devem promover a conduta

ética. A política governamental não deve apenas delinear os padrões mínimos a partir dos quais as ações de um funcionário público não serão toleradas, mas também articular claramente um conjunto de valores de serviço público aos quais os funcionários devem ambicionar; 10). As condições de emprego no serviço público e a gestão dos recursos humanos devem promover a conduta ética. O uso de princípios básicos, como o mérito, consistente no processo diário de recrutamento e promoção ajuda a operacionalizar a integridade no serviço público; 11). Devem existir mecanismos adequados de responsabilização dos funcionários públicos por suas ações quer aos seus superiores quer ao público. Essa responsabilidade deve concentrar-se no cumprimento de regras e princípios éticos e na obtenção de resultados; 12). Devem existir procedimentos adequados e sanções para lidar com a falta de conduta e mecanismos para a deteção e investigação independente de irregularidades, como a corrupção.

## **2.6. OS CONSTRANGIMENTOS ÀS INICIATIVAS**

Corte-Real (1995a:63) identifica dois principais constrangimentos e que são: 1) a visibilidade estratégica das ações realizadas evidencia, por oposição, domínios e setores onde o sucesso não é evidente, havendo a tendência para generalizar juízos negativos de toda a Administração; 2) as receitas em taxas e licenças provenientes de uma burocracia desconforme, aliadas aos grupos intermédios entre serviço público e serviço privado.

Mozzicafreddo e Gomes (2011:3-4) evidenciam três problemas sobre a reforma da administração pública, tendo como pano de fundo a realidade portuguesa e que são: 1) a reforma da administração não é uma questão de mentalidade, mas de processos, i.e., são os procedimentos e formas de organização da administração que podem operacionalizar uma gestão mais profissional e responsável do serviço e, principalmente, dos seus funcionários, técnicos e dirigentes; 2) a reforma da administração não pode ser feita com os seus funcionários numa situação de desconfiança, de resistência ou de alheamento, pois sem o apoio dos mesmos, aparecem os obstáculos à reforma considerando que estes, conhecem o funcionamento e os seus problemas e, nesse sentido, têm soluções mais válidas para resolver as disfuncionalidades e porque o seu saber é uma fonte de motivação e de adesão para uma maior produtividade; 3) importa abordar a modernização da administração pública no contexto

da gestão política, i.e., não simplesmente como uma política de redução dos custos imediatos, mas sobretudo uma reforma onde os próprios agentes estejam interessados e possam obter benefícios da mesma.

Neste contexto, os autores defendem que a reforma da administração pública implica novos procedimentos organizacionais inseridos na gestão da informação, estatutos remuneratórios assentes na qualidade do trabalho e diferenciação do desempenho e, principalmente uma estratégia de liderança assente no exemplo e na responsabilidade funcional.

## **2.7. ALGUMAS MEDIDAS DE REFORMA DO SÉCULO XXI**

“A opressiva crise económica do início do século [XXI], o défice nas contas públicas e a pressão da União Europeia (EU) para o equilíbrio orçamental levou as autoridades a repensar o papel do Estado e a dimensão da Administração Pública” (Rocha e Araújo, 2006:20). É nesse sentido que as duas primeiras Grandes Opções do Plano (GOP) para 2003-2006<sup>8</sup> do XV Governo versam a consolidação de um “Estado com autoridade, moderno e eficaz” e ao saneamento das finanças públicas, rigorosamente ligado ao cumprimento do Plano de Estabilidade e Crescimento (PEC). Este documento explanava a pretensão de se efetuar uma reforma da Administração Pública que tivesse como centro “um novo modelo de serviço público”, o qual estipulava as seguintes “três linhas de força”: 1) redução do peso excessivo da Administração Pública; 2) objetivos de eficiência, traduzidos na satisfação das necessidades dos cidadãos; 3) cultura de mérito e exigência.

Em 2004 foram aprovadas diversas leis que estabeleceram formalmente o novo modelo de gestão, tendo sido também publicada a Resolução do Conselho de Ministros (RCM) nº 53/2004, de 11 de março, que aprovou a operacionalização da reforma da Administração Pública, as áreas de atuação e as metodologias de aplicação da mesma. O XVII Governo enquadra a modernização da Administração Pública na “estratégia de crescimento” que preconiza no seu Programa governamental, através da definição de três vertentes de atuação: 1) “Facilitar a vida aos cidadãos e às empresas”; 2) “Qualificar os recursos humanos e as condições de trabalho” e 3) “Adequar a Administração aos objetivos de crescimento”. Nas

---

<sup>8</sup> Lei nº 32-A/2002, de 30 de dezembro

GOP para 2005-2009<sup>9</sup> a modernização da Administração Pública é incluída na primeira opção, denominada “Assegurar uma Trajetória de Crescimento Sustentado, assente no Conhecimento, na Inovação e na Qualificação dos Recursos Humanos”.

De acordo com Carvalho (2007), as medidas adotadas podem ser agrupadas em quatro áreas: 1) Organização da Administração Pública (Programa PRACE)<sup>10</sup>; 2) Desburocratização e Qualidade (v.g. Programa Simplex<sup>11</sup>, serviços partilhados, fase experimental do Cartão de Cidadão); 3) Gestão dos recursos humanos (v.g. regime de mobilidade<sup>12</sup>, SIADAP<sup>13</sup>, LVCR – Lei dos vínculos, carreiras e remunerações<sup>14</sup>, novo regime de contrato de trabalho em funções públicas<sup>15</sup>; 4) Governo eletrónico (v.g. continuidade do Programa Operacional Sociedade do Conhecimento). No âmbito dos serviços partilhados destaca-se a criação da Empresa de Gestão Partilhada de Recursos da Administração Pública (GeRAP) e da Agência Nacional de Compras Públicas (ANCP).

Em 2008, o XVIII Governo salienta “a promoção da sustentabilidade e da qualidade das finanças públicas adquire uma importância acrescida” e dessa forma é inscrito nas GOP para 2010-2013 medidas para “Prosseguir a consolidação das finanças públicas”, enquadradas na “1ª Opção – Impulsionar o Crescimento, Promover o Emprego e a Modernização”. Contudo, a interrupção da legislatura, fruto da demissão do Primeiro Ministro em 23 de março de 2011, assente na rejeição por toda a oposição da quarta versão do PEC e entrada, em Portugal, da Troika<sup>16</sup>, em maio de 2011 para definir um plano de ajuda financeira a Portugal, traduz-se no “controlo da despesa em todas as áreas (...) tendo inerentes cortes transversais a toda a Administração Pública”, medida explanada na 2ª Opção das GOP para 2012-2015 incluída sobre a epígrafe “Finanças e Administração Pública”, tomada pelo XIX Governo. Podemos

---

<sup>9</sup> Lei nº 52/2005, de 31 de agosto

<sup>10</sup> Programa de Restruturação da Administração Central do Estado – RCM nº 124/2005, de 4 de agosto

<sup>11</sup> Programa de Simplificação Administrativa e Legislativa (permitiu cumprir 280 das 333 medidas previstas, entre as quais, o Diário da Republica Eletrónico)

<sup>12</sup> Lei nº 53/2006, de 7 de dezembro

<sup>13</sup> Lei nº 66-B/2007, de 28 de dezembro

<sup>14</sup> Lei nº 12-A/2008, de 27 de fevereiro

<sup>15</sup> Lei nº 59/2008, de 11 de setembro

<sup>16</sup> Grupo de peritos do Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Central Europeu (BCE) e Comissão Europeia (CE)

identificar como as principais medidas de reforma do XIX Governo, de acordo com Ferraz (2015), o Plano de Redução e Melhoria da Administração Central (PREMAC), a criação da Comissão de Recrutamento e Seleção para a Administração Pública (CRESAP), o aumento de 35 para 40 horas semanais de trabalho, o programa de rescisões por mútuo acordo e a Lei da requalificação (chumbada pelo Tribunal Constitucional).

O XX Governo não chegou a entrar em funções, tendo governado apenas em gestão corrente, porquanto foi demitido no Parlamento poucos dias após tomar posse, sem ver aprovado o seu programa. No XXI Governo, a aposta é virar a página da austeridade e relançar a economia e o emprego consagrando um novo modelo de desenvolvimento e uma nova estratégia de consolidação das contas públicas assente no crescimento e no emprego, no aumento do rendimento das famílias e na criação de condições para o investimento das empresas, explanado nas GOP para 2016-2019.

## **2.8. PERSPETIVAS FUTURAS**

Corte-Real (1995a:63-65) menciona a necessidade de procurar “antídotos” para potenciar os aspetos positivos em detrimento dos aspetos negativos e aponta, por um lado, a construção de caminhos de ação solidária entre modernização administrativa e os ministérios, a utilização da energia dos parceiros sociais, nomeadamente das confederações patronais, para efeitos de desburocratização. Contudo, há que ter presente que apesar da Administração não ter elementos autorreguladores porque vive em monopólio, tem dois reguladores que podem sobre ela exercer pressão: i) o cidadão, a quem deve ser dado mais espaço e mais voz e ii) o poder político eleito, que lhe pede contas e que é mediador da Administração com a sociedade. Por outro lado, a Administração deve saber afastar-se, onde os empreendedores produzam melhor ao menor custo, para uma melhoria continua da qualidade, num contexto de contenção da despesa pública.

E sobre esta temática, refere quatro princípios que a sociedade portuguesa tem ainda que pugnar e que representam preocupações de celeridade e de serviço traduzidos ao nível dos valores, dos comportamentos e das práticas e que são: a cortesia, o auto-conhecimento, a contenção nos meios despendidos e a resposta célere (Corte-Real, 1995a:78).

Por seu lado, Bilhim (2000:118-119) identifica cinco condutores exógenos da mudança na gestão pública: 1) deflagração de novos conhecimentos e a inovação tecnológica em importantes áreas das ciências da informação, genética, materiais, instrumentação, automação e espaciais; 2) em virtude da transformação tecnológica, criou-se a ilusão de que tudo ou quase tudo é possível para já, o que implica para além da introdução de novas tecnologias, o desenvolvimento de formas organizacionais e de pessoas com valências para tirar partido das novas potencialidades tecnológicas; 3) não existe uma sociedade da informação, mas uma tecnologia de informação que pode ter distintas formas de manifestação social em virtude do que a sociedade, as instituições e as pessoas façam dessa tecnologia; 4) economia digital, como novo poder, no sentido de que o que prevalece é o novo conhecimento e a nova informação e não o capital. Esta situação leva a questionar quem são os detentores do conhecimento o que permite projetar dois cenários: i) a centralização e o controlo do conhecimento pelo processo económico e político e ii) a distribuição do conhecimento por toda a sociedade, com um maior número de pessoas com acesso ao poder; 5) a aldeia global – globalização – económica, social e cultural que o mundo se está a transformar e suas implicações. Esta situação obriga a uma reforma da administração e, em especial, do conceito de serviço público.

Mozzicafreddo e Gouveia (2011:7-9) referem que atualmente a administração pública beneficia da reflexão e experimentação de novas práticas de serviço público, nomeadamente ao nível da simplificação de procedimentos e de contenção de despesas, da gestão por objetivos, dos indicadores de desempenho, da avaliação das políticas e da atenção dada ao cidadão. Contudo e, não obstante, do facto da perspectiva do NPM ter maior influência nas propostas de reforma da gestão pública, não se devem negligenciar os contributos das orientações provenientes do *public choice*, do *reinventing government*, do *new public service* e, mais recentemente, da *revalorização da administração pública weberiana*.

Corte-Real (2013) faz uma análise da *governance* do setor público, tendo presente o conceito de governação integrada<sup>17</sup> (Govint), para abordar o futuro da administração pública.

---

<sup>17</sup> Corte-Real (2013) utiliza a definição de Bogdanor (2005) que refere que governação integrada pode ser definida como “uma estratégia política que procura coordenar o desenvolvimento e a implementação de políticas, transversalmente a departamentos e agências, especialmente para abordar problemas sociais complexos como exclusão e pobreza, de uma forma integrada (...). É

Contudo, as respostas não são simples porque os problemas são complexos e o Estado e a Administração Pública são fruto de uma evolução de séculos onde os novos modelos consolidam-se e entrelaçam-se evolutivamente não substituindo ou anulando os seus contributos para a teoria de gestão pública e privada. E refere a importância da expectativa do que os cidadãos esperam da Administração nos nossos dias, em quatro aspetos: 1) a expectativa de serviço, i.e., a “Administração é serviço ao cidadão e à sociedade” sendo a sua razão de ser. E com isto incluem-se serviços que não se esgotam numa única prestação: educação para os filhos, proteção na velhice, proteção na doença e proteção na saúde; 2) a resolução de problemas complexos, i.e., a Administração deve resolver os problemas complexos, que não podem ser resolvidos por indivíduos ou organizações isoladamente porque exigem estruturas em rede e organizações que trabalhem articuladamente para objetivos e resultados. A Administração tem que trabalhar de forma horizontal e transversal, sem se preocupar com competição ou fronteiras com propostas de políticas públicas inovadoras; 3) a Administração deve saber gerir crises e falhas de mercado e que saibam funcionar como memória institucional de serviço público, para salvaguardar sem sobressaltos a continuidade das políticas públicas; 4) a Administração deve garantir os valores essenciais de “legalidade, imparcialidade, equidade e justiça”, que determinam a qualidade da democracia e da Administração na gestão dos seus recursos humanos. Ao nível político, espera-se uma coordenação forte e empenhada, mas reconhece-se que a Govint exige tempo para vencer bloqueios procedentes de uma cultura burocrática com “medo de perder o poder”. Para um desenvolvimento adequado deste modelo de governação deverão ser assegurados quatro pilares e fatores críticos de sucesso: i) a liderança que se pretende forte e inspiradora de equipas; ii) a participação e apropriação das organizações envolvidas, tornando-as parte de um sistema em rede; iii) a comunicação interna e externa através da criação de canais de comunicação e diálogo; iv) a avaliação como forma de monitorizar os progressos realizados.

---

uma estratégia que procura juntar não só os departamentos governamentais, mas também um conjunto de instituições privadas e de voluntariado, trabalhando transversalmente vista um objetivo comum”.



De acordo com o relatório (Barroso e Silva, 2017:13-18) produzido pela Agência para a Modernização Administrativa (AMA)<sup>18</sup> sobre os principais objetivos e princípios estratégicos em matéria de governo digital salientam-se cinco domínios: 1) O novo programa Simplex + 2016 quer promover uma melhor relação entre cidadãos e administração pública, bem como a redução de custos para as empresas. Sob o lema "Um estado forte, inteligente e moderno", o programa Simplex + 2016 gerou 255 medidas a serem implementadas pelo governo português até 2017 permitindo a partilha de serviços e recursos e a melhoria de ferramentas de gestão para os gestores públicos. Este programa contém novos balcões únicos, onde é possível tratar de uma série de assuntos do dia-a-dia, organizados de acordo com as necessidades dos cidadãos. Este programa sustenta todo o processo de simplificação legislativa e administrativa para permitir melhorar a confiança das pessoas nos serviços públicos e nos seus públicos e facilitar as suas vidas no exercício dos seus direitos e no cumprimento das suas obrigações, com monitorização em diferentes níveis. Este novo programa permitiu implementar uma consulta pública inovadora para cocriar, junto com cidadãos, empresas e administração pública, um programa nacional de desburocratização e também uma competição para recompensar ideias inovadoras para produtos a serem integrados na administração pública ('Startup Simplex'). Este programa permitiu ainda ampliar e renovar o Simplex para todo o setor público central, regional e local, com medidas conjuntas para os três níveis de administração, envolvendo entidades públicas e cidadãos, bem como, promover a inovação no setor público, que se destaca nos seguintes projetos: 'Drop Your Idea', baseado numa plataforma digital para 'Open Administration' que permite a recolha de ideias inovadoras dos cidadãos e ajuda a definir prioridades para o seu desenvolvimento; o Relançamento do programa "Zero Licensing", eliminando licenças e atos de controle prévio, substituindo estes últimos por uma supervisão mais forte a posteriori; o Orçamento Participativo de Portugal (OPP), que permitiu aos cidadãos portugueses investir, em 2017,

---

<sup>18</sup> A AMA é o instituto público responsável pela promoção e desenvolvimento da modernização administrativa em Portugal e a sua atuação divide-se em três eixos: atendimento, transformação digital e simplificação. É o instituto público que prossegue as atribuições da Presidência do Conselho de Ministros nas áreas da modernização e simplificação administrativa e da administração eletrónica, sob superintendência e tutela da Secretária de Estado Adjunta e da Modernização Administrativa (AMA, 2017).

três milhões de euros nas áreas de cultura, ciência, educação e formação de adultos e agricultura no Continente e justiça e administração interna nas Regiões Autónomas e o LABx (Laboratório de Experimentação) que visa projetar e testar, juntamente com todas as partes interessadas envolvidas, novos serviços e procedimentos administrativos, mais adequados às necessidades dos cidadãos, das empresas e dos serviços públicos. Para que todos os projetos sejam possíveis foi criada uma estrutura de coordenação responsável pela operacionalização da estratégia e do plano de ação global para as TIC, na Administração Pública designada por CTIC (Conselho para as Tecnologias de Informação e Comunicação na Administração Pública). Esta estrutura pretende articular com o Programa SIMPLEX para recuperar medidas que aproveitem o potencial de transformação das TIC e implementem novas medidas que melhorem a qualidade da vida dos cidadãos e reduzam os custos para as empresas, possibilitando o desenvolvimento efetivo de uma estratégia global de TIC; 2) Espaços Cidadão (2014 - presente) são balcões únicos com mediadores especializados capazes de entregar a qualquer cidadão uma grande quantidade de serviços on-line relacionados à administração pública e ao setor privado; 3) Programa - "Simplificar" (maio de 2014 - presente), materializado através de vários diplomas legais de maio de 2014, tem por objetivo criar novos modelos de entrega de serviços, princípios de simplificação e fortalecer as medidas de interoperabilidade; 4) Agenda Digital: Portugal Digital (2012 - presente) A Agenda Digital de Portugal, aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 12/2012, em 7 de fevereiro tem por objetivo contribuir para o desenvolvimento da Economia Digital e da sociedade baseada no conhecimento, preparando o país para um novo modelo de atividade económica centrado na inovação, conhecimento e uma nova indústria política, como base para a provisão de novos produtos e serviços de maior valor agregado e direcionados aos mercados internacionais; 5) eGov Innovation Hub (2015 - presente) é uma parceria entre a Unidade de Desenvolvimento da AMA, a Universidade do Minho e a Unidade Operacional de Governança Eletrónica Controlada pelas Políticas da Universidade das Nações Unidas (UNU-EGOV), que tem como objetivo articular sinergias e desenvolver o enorme potencial de pesquisa, experimentação e internacionalização na área de Governança Eletrónica.

## **CAPÍTULO 3 - BENCHMARKING DE CASOS REPRESENTATIVOS DE MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA**

Para além de Portugal, foram escolhidos três países (dois na Europa e um na Oceânia) representativos de modernização administrativa, cuja estrutura de governo e política é ilustrada no quadro 3.4, do anexo A.

### **3.1. HOLANDA**

#### **3.1.1.O MODELO CONSTITUCIONAL**

A administração pública na Holanda divide-se em quatro níveis: governo central (governo nacional), províncias (governo regional), municípios (governo local) e autoridades da água (um nível administrativo democraticamente organizado com uma atribuição: providenciar uma boa gestão da água na Holanda). O Ministério do Interior e as Relações do Reino, salvaguarda os principais valores democráticos, ao fornecer uma administração pública eficaz e eficiente que as pessoas possam confiar. A fim de melhorar as perspetivas económicas e financeiras dos Países Baixos, o Governo está empenhado em criar uma administração pública eficaz, compacta, orientada para os serviços e decisiva, o que exigirá uma divisão de tarefas mais eficiente nos seus quatro níveis, melhores serviços e mais oportunidades para os cidadãos e para a sociedade (Barentsen, 2016).

Com uma população de 16,9 milhões de cidadãos (Kootstra, 2017), a Holanda é um estado unitário descentralizado. O governo central trabalha em cooperação com autoridades locais, como as províncias e os municípios. Essas três camadas do governo tinham quase 300 mil funcionários em 2011 (Jilke, Walle e Delft, 2013). A totalidade do setor público (incluindo educação, polícia, defesa, autoridades da água, etc.) emprega quase 1 milhão de trabalhadores. O governo central tem como missão a formulação de políticas. As eleições ocorrem de acordo com um sistema de representação proporcional (Pollitt & Bouckaert, 2011: 291). Nunca houve um festejo com a maioria de todos os votos. Essa situação tornou necessária a cooperação entre as diferentes partes. Muitas das tarefas executivas são realizadas por agências e, em grande parte, são descentralizadas para o nível local (os municípios, como é o caso dos serviços de emprego). Essas tarefas descentralizadas são financiadas pelo governo central. Os ministérios holandeses estão relativamente abertos ao diálogo com os partidos da oposição para estes expressarem as suas ideias e conhecimentos.

Desta forma, tanto os consultores comerciais quanto os científicos são aceites pelos decisores políticos Kickert & In't Veld (1995 *apud* Jilke, Walle e Delft, 2013). A responsabilidade ministerial é a pedra angular do sistema Kickert & In't Veld (1995: 46 *apud* Jilke, Walle e Delft, 2013). Isso significa que os ministros são politicamente responsáveis, em direito penal e em direito civil (Jilke, Walle e Delft, 2013: 7-8).

A Holanda tem uma grande tradição de tolerância social ligada a políticas que versam temas complexos como as drogas, prostituição, eutanásia e aborto, que estão entre as mais liberais do mundo.

### **3.1.2. A REFORMA ADMINISTRATIVA HOLANDESA**

Segundo Luts, Delbeke, Hondeghem & Bouckaert (2008:35 *apud* Jilke, Walle e Delft, 2013:8), em 2003, havia 956.913 funcionários públicos e em 2011, o número aumentou para 983.067. Contudo, nesse período, a equipa do governo central, reduziu o seu número de funcionários de 125.393, em 2003, para 119.064 em 2011. Notavelmente, os anos de 2005 até 2009 mostraram um aumento de 6.984 funcionários antes de uma queda acentuada ser estabelecida em 2010. Esse aumento acabou por dissipar-se no cumprimento das promessas feitas por vários partidos políticos durante as eleições de 2006 para diminuir o governo. Isso levou, em 2007, ao programa de reforma "Vernieuwing Rijksdienst" (Renovação do Governo Central). A premissa deste programa residia, em primeiro lugar, no facto do governo central poder trabalhar de uma forma diferente que fosse melhor e com menos recursos, por um lado, aumentando a eficiência e, por outro lado, promovendo atividades já realizadas que visassem a cooperação entre os departamentos e combatessem a fragmentação (horizontal). Em segundo lugar, cada departamento teve que considerar uma percentagem de cortes de pessoal. O objetivo era conseguir melhores políticas e implementá-las, diminuindo o governo em 20% (Jilke, Walle e Delft, 2013:9).

Tradicionalmente, os Países Baixos evitaram um governo altamente centralizado. Contudo, os processos de reforma têm sido muitas vezes orientados para um modelo de governo central mais descentralizando, com a atribuição de mais tarefas para as agências e autoridades locais. Nas últimas décadas, o governo holandês aumentou a atenção para os orçamentos

orientados para os resultados e centrados na integração de medidas de desempenho explanados nos documentos orçamentais (Pollitt & Bouckaert, 2011: 294).

Hendriks and Tops (2003:301-302) alude que a Holanda foi relativamente rápida a seguir as tendências decorrentes do pensamento anglo-saxónico, mas também relativamente rápida na correção do seu caminho. A imagem dominante que emerge é de um sistema administrativo que, ao mesmo tempo responde às últimas tendências, mas que também é surpreendentemente estável. As reformas de gestão, defendidas com força na década de oitenta, foram revistas e executadas decisivamente na década de noventa, com a cidade de Tilburg celebrada como um exemplo a seguir e designada pelo “Modelo Tilburg”. A aplicação do NPM pode ser interpretada como o resultado da mudança das restrições económicas e orçamentais. Contudo, algumas características endógenas do sistema político holandês - mais especificamente: o padrão compacto, denso e descentralizado da rede intergovernamental, a tradição administrativa do pragmatismo, o conservadorismo dinâmico e o carácter comparativamente tecnocrático do governo local - também influenciaram fortemente a receção, efeito e correção do NPM, no governo local holandês. Algumas das ideias do pensamento do NPM continuaram, especialmente na área de gestão financeira, mas houve uma mudança de mercado no centro de gravidade das políticas de reforma em 1990: o foco na gestão interna foi substituído por um forte foco na interação e comunicação externa.

Para dar uma descrição e interpretação adequada do aumento e diminuição dos princípios do NPM como uma questão dominante na década de 1980 e 1990, é necessário colocar as reformas num quadro histórico e contextual mais amplo. O quadro seguinte descreve a história relevante da reforma administrativa municipal considerando o NPM, em 1980 (Hendriks and Tops, 2003:303).

### Quadro 3-1 - Reforma administrativa municipal Holandesa (1960-1980)

#### Período inicial do pós-guerra (época de crescimento e da diferenciação)

- as autoridades municipais operavam numa *superestrutura designada por "secretarie-dienstenmodel" projetada para separar as fases políticas: a secretaria preparava as políticas e os serviços municipais e departamentos de obras públicas cuidavam da implementação de políticas*
- *a primeira crítica surge em meados da década de sessenta com o sensação que o modelo existente não se ajustou aos desenvolvimentos sociais e administrativos que estavam a ocorrer na sociedade.*
- início de politização do processo administrativo

#### Década 1970 (época da politização e compartimentação)

- os decisores das secretarias recebiam primeiro os conselhos dos departamentos relativos à forma como poderiam atuar, o que tornou-se algo indesejável e levou a conflitos entre as partes
- as tensões foram agudizadas com a crescente democratização e politização do governo municipal

#### Década 1980 (época de escassez)

- necessidade de um maior rigor fiscal fruto da recessão económica e das pressões externas para que haja maior eficácia e eficiência nos processos ao nível do governo municipal.

Fonte: elaborado pela própria (Hendriks and Tops, 2003:303)

No que se refere às décadas de 1980 e 1990, a cidade de Tilburg ilustra perfeitamente os desenvolvimentos que ocorreram no governo municipal holandês em geral, que é dado como exemplo por ter sido amplamente estudado e que apresenta o tipo de esforço interpretativo aprofundado que não poderia ser gasto na totalidade dos municípios holandeses influenciados por NPM. Este modelo de reforma foi prosseguido e comunicado com um grau extraordinário de franqueza e consistência em todos os níveis envolvidos: diagnóstico, tratamento e implementação. No diagnóstico constatou-se que existia falta de transparência na política e na organização, que o governo municipal tinha meios insuficientes para liderar. A falta de liderança política significou desnorte da organização, política fragmentada e opacidade dos instrumentos de controlo usuais, especialmente os dos orçamentos. O tratamento passou por reorganizar visando abordar esses mesmos sintomas: a organização e a política deveriam tornar-se mais transparentes e o governo municipal deveria fortalecer o seu controlo sobre o processo burocrático. Desta forma, a contenção necessária das despesas poderia basear-se em escolhas mais eficazes. Perante este diagnóstico, o tratamento seria reforçar a autonomia dos municípios para estes puderem executar escolhas eficazes e eliminar as insuficiências e obstáculos impeditivos à sua concretização e preparar o caminho para que a implementação dessas escolhas fosse racional e otimizada, de acordo com os objetivos estabelecidos pelo

governo central. Um dos instrumentos utilizado na reorganização dos Organismos foi a criação do ciclo orçamental anual baseado na elaboração de orçamentos, na preparação de relatórios de gestão, na disposição de documentos políticos e contas anuais que os vários departamentos produziam e entregavam aos conselhos diretivos com a previsão anual das despesas. As reformas que levaram ao “Modelo Tilburg” foram introduzidas em 1985, quando a cidade decidiu reorganizar as responsabilidades a nível organizacional e adotar uma estratégia de participação descentralizada que abrangesse várias organizações subsidiárias independentes que incorporaram níveis políticos e operacionais. Com esta nova forma de organização, a equipa central foi reduzida de cerca de 300 elementos antes da reorganização para apenas 40 elementos depois. Ao mesmo tempo, vários serviços municipais foram privatizados ou eliminados da lista de tarefas do município de Tilburg. O resultado final foi a criação de seis divisões com responsabilidade de gestão dentro dos limites definidos pela liderança política. Esta tinha como principal objetivo de reforma organizacional a melhoria da qualidade, a eficiência e eficácia da gestão municipal. Os princípios básicos para essas reformas na década de 1980 foram a descentralização e delegação de responsabilidades de gestão, a profissionalização da gestão e o controlo político de variáveis-chave (Hendriks and Tops, 2003:308-311).

Nas últimas décadas, o governo holandês aumentou a atenção para os orçamentos orientados para os resultados e centrou-se na integração de medidas de desempenho nos documentos orçamentais (Pollitt & Bouckaert, 2011: 294). O impulso para a eficiência e a adoção de ideias de gestão privada na década de 1980 não foram, no entanto, bem acolhidas pela oposição (Pollitt & Bouckaert, 2011: 291). A forte tendência de privatização na década de 1980 chegou ao fim na década de 1990. Isso pode ser explicado pela menor necessidade de reduzir os gastos públicos (Pollitt & Bouckaert, 2011:292). Contudo, a necessidade de resolver os problemas complexos, nomeadamente: 1) eliminar o risco de prejuízo e sobreposição de políticas; 2) o uso eficiente de recursos; 3) a criação de sinergias entre diferentes *stakeholders*<sup>19</sup> e 4) oferecer serviços públicos coordenados e eficientes fez emergir estruturas de *joined-up* ou *whole of government*<sup>20</sup> que permitissem através do trabalho

---

<sup>19</sup> Podemos designar por partes interessadas

<sup>20</sup> Podemos designar por governação integrada

colaborativo, desenvolver um pensamento e ação coordenada horizontal e verticalmente (Karré *et al.* 2012; Karré *et al.*, 2013 *apud* Ferraz e Marques, 2016:86). Este conceito ganhou forma em virtude de três fenômenos: 1) departamentalismo; 2) os efeitos adversos da Nova Gestão Pública e 3) uma tendência mais global de governação. Nesse sentido, o governo central holandês optou cada vez mais por redes de colaboração locais por forma a enfrentar várias questões políticas e problemas complexos. Esta especialização e divisão do trabalho que envolva produzir uma política pública exige uma coordenação eficaz, que permita ultrapassar fronteiras no sentido de acompanhar a tendência da sociedade contemporânea na construção de serviços públicos abertos, soluções integradas e processos mais eficientes (Ferraz e Marques, 2016:87)

De acordo com o relatório (Kootstra, 2017:12-14) produzido pelo Governo holandês sobre os principais objetivos e princípios estratégicos em matéria de governo digital salientam-se quatro domínios: 1) Governo Digital cuja ambição foi estabelecida no sentido das empresas e dos cidadãos puderem interagir com os governos de forma digital até 2017. Essa ambição foi elaborada no documento com a visão do governo digital para 2017, que foi apresentado para a Câmara dos Deputados em maio de 2013. Com essa ambição, o governo pretendeu melhorar a informação e os serviços do governo digital, reduzindo os encargos administrativos para os cidadãos e gerando mais eficiência. A nova política pública utiliza, por padrão, uma abordagem digital, na qual os cidadãos ganharam o direito de interagir com o governo de forma digital, sendo providenciada de forma apropriada a respetiva mudança de legislação. O princípio geral subjacente para essa interação é "em caso de necessidade e sempre que possível deve ser utilizado o formato digital". O principal objetivo deste programa é conseguir um governo digital, para promover um melhor atendimento ao público, de cidadãos e empresas, criando uma infraestrutura de informação conjunta. O foco na nova política deixou de estar centrado no desenvolvimento e implementação de infraestruturas de informação para a interação digital do governo com empresas e cidadãos. No entanto, reconhece-se que o potencial da infraestrutura de informação ainda não foi totalmente explorado e que esses blocos de construção devem ser integrados nos processos de trabalho dos prestadores de serviços públicos. Para além do documento de visão foi acordado pelos diferentes níveis governamentais, uma agenda de implementação conjunta que descreve as ações que as



organizações governamentais tomam para ajudar a realizar os seus propósitos. Essas ações compreenderam serviços tais como: utilização da digitalização do ponto de vista do utilizador, a melhoria da acessibilidade e usabilidade dos serviços digitais, a ligação e o uso da infraestrutura digital; 2) Governo Participativo que foi apresentado ao Parlamento em 1 de setembro de 2013, em estreita ligação com as ambições digitais para 2017. O documento de visão descreve diferentes desenvolvimentos em torno do tema do governo participativo e ressalta a importância de uma maior abertura numa perspectiva económica, democrática e social. No documento de visão são elencados três tópicos principais: i) mais transparência em torno das atividades governamentais, ii) mais capacidade de resposta do governo às iniciativas da sociedade e iii) maior responsabilidade do governo. O motivo principal é a divulgação ativa de informações. Em dezembro de 2015, foi publicado o novo Plano de Ação para o Governo Participativo 2016-2017, que se concentra em disponibilizar o maior número de dados governamentais possível aos cidadãos e às empresas e também na promoção de atitudes e comportamentos participativos nas administrações públicas; 3) A nova Agenda Digital criada em julho de 2016, pelo Ministro das Relações Económicas abrange seis áreas-chave: i) a educação; ii) o conhecimento e inovação; iii) uma infraestrutura rápida e acessível; iv) a segurança e confiança; v) um espaço para empresários; vi) a digitalização de domínios. Neste contexto, novos planos e ações são estabelecidos para a conquista do Governo Digital, como planos adicionais, para o portal de negócios (ondernemersplein) e “governo para empresários” (myjnoverheid voor ondernemers). Esta Agenda, baseada na Agenda Digital publicada em maio de 2011, descreve a estratégia global das TIC (Tecnologias de Informação e Comunicação), para o período 2011-2015. O foco da agenda anterior deu um contributo das TIC para o crescimento económico na Holanda; 4) “iStrategy” do governo central enviada ao Parlamento, em dezembro de 2016. O iStrategy ou estratégia para o uso das TIC e gestão da informação (IM) baseia-se nos princípios estabelecidos no programa geral do governo para reduzir o Governo Central e torná-lo mais eficiente e mais compacto. O iStrategy revela o papel a desempenhar pelas TIC e IM nesse programa. O novo iStrategy terá cinco principais prioridades: i) fortalecimento da iFunction e posicionamento “eu” no centro da política; ii) digitalização dos processos primários e implementação da infraestrutura Digital Genérica (GDI); iii) pensamento focado no governo central como uma “empresa interligada”; iv) especial

atenção à segurança, continuidade e privacidade da informação; v) otimização do uso de fornecedores internos e externos. Esta nova Estratégia baseia-se na estratégia publicada em novembro de 2011 e que foi implementada entre 2012 e 2015. A poupança alcançada será direcionada aos departamentos que sofreram cortes no orçamento.

## **3.2. REINO UNIDO**

### **3.2.1. O MODELO CONSTITUCIONAL**

O Reino Unido é, essencialmente, um estado unitário, com os poderes do governo central sendo praticamente sem reservas em todos os assuntos - embora essa situação tenha mudado um pouco em termos do estatuto constitucional das administrações descentralizadas na Escócia e no País de Gales Mitchell (2006 *apud* Andrews, Downe e Guarneros-Meza, 2013). O governo local, em particular, não tem um estatuto constitucional garantido e, como tal, tem sido objeto de reformas estruturais e de gestão de longo prazo, nos últimos 100 anos, que não teria sido possível em países com sistemas políticos mais descentralizados. Outra característica importante do estado britânico é a ausência de uma constituição escrita que, em conjunto com a tradição do direito comum no Reino Unido, teve como efeito facilitar a evolução política que seja feita de forma mais “*ad hoc*” e contínua do que seria o caso em países com uma tradição de direito civil muito mais forte ou uma constituição formal (Lynn, 2006). De facto, considerando o poder exercido no centro do Estado britânico, a flexibilidade constitucional e legal dentro do sistema oferece ao partido político no poder de Westminster, um espaço considerável para desenvolver e implementar programas de política abrangentes e de grande alcance e para terminar programas considerados impopulares ou infrutíferos.

Neste contexto, o poder executivo do governo é, naturalmente, muito poderoso num Estado unitário, uma vez que este é, de facto, o órgão responsável pela gestão do Estado. O grau de poder exercido pelo executivo no estado britânico é extremamente grande; quanto mais, por causa do papel legislativo desempenhado pelo executivo no sistema parlamentar do Reino Unido. O partido político no governo não é apenas o principal criador da legislação que é debatida nas Casas do Parlamento, mas também pode implementar mudanças políticas significativas sem a necessidade de envolver outros ramos do governo ou, mesmo assim, o próprio Parlamento. Desta forma, por exemplo, sugeriu-se que a introdução das Agências dos

“Next Steps” fosse conduzida sem qualquer base formal (legislação, legislação secundária ou mesmo uma simples declaração de política) para julgá-la. E, nesse sentido, a Sra. Thatcher fez uma breve declaração ao Parlamento, que aprovou as conclusões do relatório [Next Steps] e anunciou a decisão de prosseguir Talbot (2004:105 *apud* Andrews, Downe e Guarneros-Meza, 2013).

A cultura administrativa do estado britânico é convencionalmente entendida como sendo orientada pela noção de "interesse público", em que o governo é considerado um mal necessário que deve ser mantido em conta o máximo possível (Pollitt e Bouckaert, 2011). Dentro dessa cultura, os funcionários públicos são considerados pessoas que trabalham para o público e que são, nos níveis mais altos, encarregados de defender o interesse público acima dos interesses partidários. Para fazer isso efetivamente, espera-se que os executivos do setor público no Reino Unido sejam flexíveis na sua abordagem para gerir as políticas e os políticos do país. Assim, ao invés de serem especialistas em direito administrativo, eles são obrigados a ser "generalistas" capazes de apreciar questões de vários lados. O pragmatismo que esta cultura produz torna mais aberto às reformas, em parte, porque os funcionários públicos britânicos são treinados para responder a tal mudança, mas também porque pode haver maior aceitação ou compreensão da necessidade de mudança. Mais uma vez, para a compreensão da natureza dessa cultura seria a ideia de que, em última instância, os resultados são mais importantes do que os procedimentos (Andrews, Downe e Guarneros-Meza, 2013:11).

### **3.2.2. A REFORMA ADMINISTRATIVA BRITÂNICA**

A reestruturação e a reforma no setor público é um tema recorrente na história do governo britânico e que se tornou um tema permanente de debate político no Reino Unido (Pollitt e Bouckaert, 2011). Embora o ritmo da reorganização no estado britânico tenha atingido proporções aceleradas nos últimos anos, a intensidade com que as reformas da administração pública em larga escala foram realizadas tem variado consideravelmente nos últimos cinquenta anos. Um período relativamente silencioso de reforma gradual e consolidação após o estabelecimento do “*Welfare State*” na década de 1950 foi acompanhado por um aprofundamento geral da profissionalização dos serviços públicos. No âmbito do governo

central, este processo culminou com o estabelecimento de um Departamento de Serviço Civil e do Colégio do Serviço Civil após a publicação do Relatório Fulton de 1968, que procurava uma melhor gestão e uma inversão da cultura elitista do serviço civil Silver and Manning (2000 *apud* Andrews, Rhys, James Downe e Valeria Guarneros-Meza, 2013). Esses desenvolvimentos foram paralelos e às vezes prefigurados nas atividades de desenvolvimento profissional e nas iniciativas de igualdade de oportunidades empreendidas, em particular, pelos governos locais. No entanto, esse período de evolução progressiva e profissionalização na gestão do setor público no Reino Unido foi a mudança durante a década de 1970, uma vez que as preocupações com a eficiência e eficácia do governo passaram a ser uma prioridade.

A partir da década de 1960, as preocupações com o Welfare State britânico começaram a crescer considerando que estavam a ser assumidas muitas responsabilidades e que o Estado simplesmente não era capaz de atender às necessidades. Por um lado, isso gerou uma crescente procura por ganhos de eficiência à medida que o setor público se expandiu. Por outro lado, existiam pedidos mais amplos para a reestruturação radical do Estado e para que o governo, em geral, fosse reduzido. Por exemplo, as preocupações com a eficiência do setor público levaram a uma ampla revisão da estrutura do sistema de governo local que levou a uma reorganização radical, em 1974, com a abolição de mil estruturas locais em toda Inglaterra e País de Gales. O ritmo de mudança no setor público do Reino Unido foi então impulsionado ao final de uma década turbulenta pela eleição do governo conservador liderado por Margaret Thatcher em 1979 (Andrews, Rhys, James Downe e Valeria Guarneros-Meza, 2013).

Pollitt (1996:82-87) menciona que o setor público britânico promoveu uma reforma profunda desde 1979, voltada para os recursos de suporte e para a fundamentação subjacente, assim como, para os elementos institucionais básicos e as suas limitações. Desde que Mrs. Thatcher tomou posse, em 1979, pode considerar-se que a reforma do setor público Britânico, não obstante algum excesso de simplificação, pode ser dividida em três fases: 1) a primeira fase desde 1979 até 1982, com uma movimentação feroz, mas relativamente grosseira da economia. Esta situação corresponde a uma política macroeconómica com o objetivo de reduzir a despesa pública, sendo que, inicialmente o alvo era acabar com a despesa pública, contudo algumas experiências amargas fizeram os ministros reformular os seus objetivos.

Esta alteração fez reduzir o número de funcionários públicos em 14% e subsequentemente por mais 6%. O pagamento dos serviços públicos passou a ter um controle ministerial mais apertado e os departamentos de serviços públicos foram abolidos. Alguns dos principais departamentos sofreram cortes severos nos seus programas, especialmente aqueles envolvidos com habitação, meio ambiente, indústria e energia. O governo central também tomou uma série de novas medidas legislativas destinadas a reforçar o controlo sobre as despesas das autoridades locais. Com estas medidas tão restritivas rapidamente conclui-se que as políticas públicas deveriam ser tomadas em prol da eficiência dos serviços ao invés de questões económicas. Isto porque uma melhor eficiência (fazer mais com menos, melhorar os rácios de entradas/saídas dos processos) evidenciou a possibilidade politicamente atraente de que a despesa pública poderia ser cortada sem reduções nos serviços públicos com maior expressão, tais como educação ou saúde; 2) a segunda fase durou até ao final dos anos oitenta. É neste contexto que se faz referência aos “três Es” (economia, eficiência e eficácia), contudo a maioria dos novos procedimentos e indicadores de desempenho implementados em todo o setor público diziam respeito aos dois primeiros alocados em melhorias nas competências de gestão financeiras dos funcionários públicos em detrimento das competências de gestão de recursos humanos. É nesta fase, que se assiste ao desenvolvimento de uma série cada vez mais ambiciosa de privatizações de serviços públicos assumido como prioridade no programa político do governo, e.g., a privatização das telecomunicações (1986); a privatização do gás (1986); da autoridade aeroportuária (1987); do abastecimento de água e esgoto (1989); da eletricidade (1990) (England and Wales, 1990; Scotland, 1991; Northern Ireland, 1993 *apud* Pollitt, 1996:82) e caminhos de ferro (1994). Estas privatizações permitiram um encaixe de £100 milhões no mercado de capitais e a transferência de 800.000 funcionários para o setor privado, sendo que o produto interno bruto representado pelos organismos estatais caiu de 11% em 1979 para 5,5% em 1990; 3) a terceira fase foi, contudo, a mais radical. Após a vitória de Mrs. Thatcher em 1987, a economia cresceu e a oposição sofreu a sua terceira derrota em menos de uma década, pelo que, o governo decidiu lançar uma série de reformas do setor público com a perspetiva de exercer o poder a longo prazo nomeadamente: intensificaram a descentralização organizacional e territorial da gestão e produção de serviços, mas não o seu financiamento ou formulação de

políticas, enfatizaram a necessidade de melhorar a qualidade do serviço e insistiram que os serviços públicos deveriam tornar-se mais centrados no cidadão.

Holliday (2002:9-29) também menciona um conjunto de mudanças que podem ser identificadas com o NPM e que alteraram a estrutura e o modo de funcionamento do Estado e mais recentemente a mudança para a era da informação digital e para o governo digital e como as reformas remodelaram as relações internas e externas do Estado com a sociedade civil. E refere que desde o final da década de sessenta, as ideias de eficiência e eficácia já conquistavam o seu espaço no setor público provenientes de comparações com o desempenho de empresas privadas. A definição de objetivos e meios e a otimização dos recursos para alcance dos resultados esperados ascenderam como valores de um serviço público moderno. Reconhecia-se ainda a importância do trabalho de comités especialistas que dominavam o conhecimento sobre o funcionamento do Parlamento e dos departamentos, tinham competências como coordenadores e estavam associados a uma história de estabilidade e honestidade no serviço público, estreitamente ligada à formação de um modelo administrativo burocrático no país, marca inconfundível do regime britânico desde o século XIX. No quadro seguinte apresenta-se um resumo das iniciativas de reforma do governo central britânico:

Quadro 3-2 Administração Central Britânica, iniciativas de reforma, 1979 - 2001

| Estrutura  | Pessoal   | Operações   |
|--|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Privatizações (meados 1980)</li> <li>• Aperfeiçoamento da regulação (meados 1980)</li> <li>• Criação de agências que permitem monitorizar os programas de proximidade (1988)</li> <li>• Testes ao mercado para aferir a aceitação de programas com ênfase na qualidade (cartas de qualidade, 1991)</li> <li>• Devolução da Escócia e do País de Gales (1997)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Redução de cargos de chefia (1979)</li> <li>• Abolição de remunerações aos sacerdotes (1981)</li> <li>• Entrega da gestão de pessoal aos departamentos (1983)</li> <li>• Alterações da remuneração em função do desempenho (1987)</li> <li>• Abolição da comissão de trabalhadores dos funcionários públicos (1991)</li> <li>• Implementação de algumas recomendações do Comité Nolan (os sete princípios éticos dos funcionários públicos, 1995)</li> <li>• Criação do programa de modernização governamental (1999)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Limites de fundo de manio (1979)</li> <li>• Sistema de gestão da informação para os ministros, MINIS (1982)</li> <li>• Iniciativa de gestão financeira (1982)</li> <li>• Iniciativas de gestão com orientação para o cidadão (cartas do cidadão, 1991)</li> <li>• Iniciativa de governo de proximidade (1993)</li> <li>• Comissões de "governo de proximidade" (1997)</li> <li>• Criação do programa de modernização governamental (1999)</li> </ul> |

Fonte: Adaptado de Holliday (2002:15)

Holliday (2002:18) refere que as razões principais para as reformas foram analisadas de acordo com os temas de natureza socioeconómicos, político-ideológicos e fatores tecnológicos, que se podem enumerar no seguinte quadro:

Quadro 3-3 Fatores que influenciaram a reforma da Administração Central Britânica, 1979 - 2001

| Socio-Económicos  | Político-ideológicos  | Tecnológicos   |
|---|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• sociedade pós revolução industrial (década 1960)</li> <li>• aumento da diversidade social (década 1980)</li> <li>• crise financeira do Estado (década 1970)</li> <li>• despontar de um eleitorado consciente da necessidade de impostos (década 1970)</li> <li>• aumento do consumo no setor público (década 1980)</li> <li>• advento da internet (década 1990)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• eliminação dos acordos pós guerra ( década 1970)</li> <li>• ascensão do "nova direita" como um movimento intelectual (década 1970)</li> <li>• desenvolvimento da literatura sobre gestão empresarial (década 1970)</li> <li>• advento da ideologia da Mrs. Thatcher (década 1970)</li> <li>• despontar de comissões sobre reforma dos funcionários públicos (década 1980)</li> <li>• advento do movimento do NPM (década 1980)</li> <li>• advento das novas relações laborais (década 1990)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• primeiros computadores (década 1950)</li> <li>• fotocpiadoras (década 1960)</li> <li>• calculadoras de bolso (década 1970)</li> <li>• computadores pessoais (década 1980)</li> <li>• faxes (década 1980)</li> <li>• email e internet (década 1990)</li> </ul> |

Fonte: Adaptado de Holliday (2002:18)

No verão de 2001, o governo central britânico em virtude do alargamento e rapidez na troca de informação através da internet relançou o website: [ukonline.gov.uk](http://ukonline.gov.uk), por forma, a que os principais portais de internet do governo britânico pudessem comunicar utilizando apenas um endereço eletrónico em linha com o compromisso assumido pelo governo de Tony Blair de até 2005 todos os serviços públicos puderem estar disponíveis num único portal (Holliday, 2002:25). As reformas têm inevitavelmente impactos internos e externos ao Estado que não são fáceis de mensurar e que até podem parecer artificiais. De facto, um dos principais objetivos de uma reforma recente foi desencadear tanto quanto possível o limite do setor privado na esfera pública. O principal interesse é perceber qual o impacto da reforma sobre as relações entre o Estado e os indivíduos que tem o compromisso de servir, i.e., quer sejam chamados de cidadãos, clientes ou consumidores, os britânicos são os principais beneficiários da reforma. É nessa perspetiva que nascem as cartas do cidadão cujo objetivo é promover a capacidade de resposta da Administração Pública britânica junto dos consumidores. (Holliday, 2002:25).

Broadbent and Laughlin (1997:488-490) justificam a necessidade de avaliar o modelo de reforma da Administração Pública Britânica com os seguintes quatro argumentos: 1) o avultado dinheiro público investido na implementação das reformas em todo o setor público, o que justifica avaliar qual o seu valor em prol do contribuinte. Não obstante, mas, porém, é difícil quantificar todos os custos dessas mudanças sobre o “bolso” público; 2) relacionado com o primeiro argumento verifica-se que o investimento que tem sido envolvido na criação de uma nova elite de gestão, tem pouco envolvimento direto na prestação dos serviços oferecidos pelo setor público, e.g. em Inglaterra foram contratados 7610 gestores públicos e 10500 operacionais para os serviços de saúde entre 1989 e 1991, a despesa pública aumentou 106% entre 1989 e 1992 e nenhum desses recursos realizou uma cirurgia, limpou as salas ou substituiu uma cama aos pacientes; 3) o terceiro argumento relaciona a lógica das reformas e sua adequação no contexto do setor público, identificando que as reformas são impulsionadas pelo raciocínio económico clássico e pela imposição de modelos baseados em exemplos do setor privado que se norteiam pelos capitais e pela competição; 4) o quarto argumento refere que existe uma avaliação baseada nas reações às reformas daqueles que são os mais afetados por elas. O número crescente de estudos empíricos em número elevado de serviços do setor público parece, demonstrar a existência de alguma animosidade e resistência relativamente às mudanças. Contudo e apesar dos argumentos mencionados anteriormente, a realidade é que existe resistência na avaliação considerando que mesma e de acordo com o que está a ser sugerido envolve tanto os mentores quanto os outros *stakeholder* afetados que se tem que juntar para participar de um discurso estruturado e aberto sobre as reivindicações, preocupações e questões levantadas pelas reformas.

De acordo com o relatório (Churchill-Angus *et al.* 2017:12-19) produzido pelo Governo Britânico sobre os principais objetivos e princípios estratégicos em matéria de governo digital salientam-se quatro domínios: 1) Nova Estratégia de Transformação do Governo lançada em fevereiro de 2017 que visa fortalecer as capacidades digitais do Reino Unido e aproveitar os sucessos da Estratégia Digital do Governo de 2012. Esta nova etapa da estratégia digital do governo do Reino Unido baseia-se em três componentes principais: i) transformação dos serviços de atendimento ao cidadão para continuar a melhorar a experiência de cidadãos, empresas e utilizadores do setor público; ii)



transformação completa do departamento que trata dos assuntos que versam o digital, afetando todas as organizações governamentais para que estas possam entregar os objetivos políticos de forma flexível, melhorando o serviço ao cidadão em todos os canais, bem como, a eficiência; iii) transformação interna do governo que é vital para o governo ter uma melhor colaboração entre as partes envolvidas e promover mudanças digitais de forma mais eficaz, ainda que não altere diretamente os serviços voltados para o cidadão. O objetivo desta estratégia é transformar a relação entre os cidadãos e o Estado colocando mais poder nas mãos dos cidadãos, para que possam ir ao encontro das suas necessidades. Entre outras coisas, pretende aproveitar melhor os dados, que é um recurso crítico para permitir um governo e serviços públicos mais eficientes e eficazes; 2) Nova Estratégia Digital do Reino Unido publicada em março de 2017. Esta nova Estratégia está em linha com a Estratégia Industrial, que visa apoiar as empresas para investir na economia a longo prazo. A Estratégia Digital aplica os princípios delineados no Livro Verde da Estratégia Industrial para a economia digital e tem sete vertentes de ação: i) construir uma infraestrutura digital de classe mundial para o Reino Unido; ii) dar a todos acesso às competências digitais de que precisam; iii) fazer do Reino Unido o melhor local para iniciar e crescer um negócio digital; iv) ajudar a que cada negócio britânico se tornar um negócio digital; v) fazer do Reino Unido o lugar mais seguro do mundo para viver e trabalhar on-line; vi) manter o governo do Reino Unido como líder mundial no atendimento aos seus cidadãos via on-line; vii) desbloquear o confidencialidade dos dados na economia do Reino Unido e melhorar a confiança do público no seu uso. O objetivo desta Estratégia Digital é contribuir para a criação de uma economia digital próspera, inclusiva e voltada para o exterior no Reino Unido; 3) Estratégia de inclusão digital do governo lançada em dezembro de 2014. Esta estratégia determina como o governo e os parceiros dos setores público, privado e associativo trabalham juntos para aumentar a inclusão digital; i.e., significa ajudar as pessoas a se tornar capazes de usar e se beneficiar da internet. Em novembro de 2015, a equipe responsável por esta estratégia mudou-se para o Departamento de Cultura, Media e Desporto (DCMS), como parte de uma mudança do aparelho do Governo, que passou a funcionar dentro da Unidade de Economia Digital. Após o movimento da equipe, o foco mudou ligeiramente da inclusão digital ao compromisso digital. Esta situação reflete uma reformulação da política como uma questão de compromisso motivacional. Apesar das áreas

de foco ainda estarem em desenvolvimento, podem envolver o trabalho direcionado com grupos de clientes específicos ou um trabalho mais amplo para apoiar e encorajar as pessoas para a utilização dos serviços de forma digital. O progresso foi sendo monitorizado através de um "Quadro de Resultados de Inclusão Digital" desenvolvido pelo Grupo de Trabalho de Pesquisa de Inclusão Digital. Este modelo único e flexível para benchmarking de inclusão digital no Reino Unido e avaliação das atividades de inclusão digital localmente, pretende evidenciar os maiores benefícios económicos, sociais e de saúde da inclusão digital. Por exemplo, o HMG (Governo de sua Majestade) através do BIS (Bank for International Settlements) tem participado no fornecimento de suporte para habilitações digitais básicas desde 2010, com cerca de £ 36 milhões para ajudar mais de 1,5 milhões de pessoas a adquirir as habilitações digitais básicas necessárias para permitir que as mesmas tenham acesso a oportunidades de emprego e educação e a outros benefícios promovidos pelo formato digital. Esse conjunto de habilitações digitais básicas usadas em 2014 e, entretanto, revistas tinham como premissa a capacidade de: enviar e receber e-mails, usar um mecanismo de pesquisa, navegar na internet e preencher um formulário de inscrição on-line. Esta definição mais ampla de habilidades digitais básicas passou a incluir cinco tarefas: gestão de informações, comunicação, transações, criação e resolução de problemas; foi criado o "Small Business Digital Capability Program" para ajudar a aumentar as habilidades digitais entre as empresas, apoiando-as a agir e a fazer mais online; ou apoiando grupos voluntários e comunitários para atender às suas necessidades organizacionais através da execução de fundo de £ 20 milhões para apoiar instituições de caridade de pequeno a médio porte para promover as mudanças e garantir e aprimorar os seus serviços; 4) minutas de documentos acessíveis, com padrões que estabelecem os formatos de arquivo de documentos que se espera que sejam usados em todos os órgãos governamentais; i.e., o governo começará a usar formatos acessíveis que garantam que os cidadãos e os funcionários públicos possam usar as aplicações que melhor se apliquem às necessidades dos seus organismos e às necessidades de trabalhar em documentos comuns. Esta situação permitirá i) que os cidadãos, empresas e organizações voluntárias não precisarem de software especializado para abrir ou trabalhar com documentos governamentais; ii) que as pessoas que trabalham no governo poderão compartilhar e trabalhar com documentos no mesmo formato, reduzindo os problemas quando se movem

entre os formatos; e iii) que as organizações governamentais poderão escolher os aplicativos mais adequados e económicos, sabendo que seus documentos funcionam para pessoas dentro e fora do governo. Os padrões selecionados, são compatíveis com os aplicativos de documentos comumente usados, como o PDF ou HTML para visualizar documentos do governo ou ODF para abrir o formato do documento que compartilhar ou colaborar com documentos do governo.

### **3.3. NOVA ZELÂNDIA**

#### **3.3.1. O MODELO CONSTITUCIONAL**

A estrutura organizacional do Parlamento e a composição dos governantes é reflexo da composição existente até meados dos anos noventa (Mulgan, 2008:10). A Nova Zelândia valoriza uma linha clara de responsabilidade: dos chefes executivos para os ministros, dos ministros para o parlamento e do parlamento para as pessoas. Contudo, os ministros sabem que são avaliados pela opinião pública. Em 1996, a constituição sofreu uma alteração significativa, através da mudança do sistema eleitoral até então simples que proporciona maiorias de partido único e com revisão judicial limitada, para um sistema misto (com vários partidos políticos) proporcional aos votos dos eleitores, obriga os ministros a negociar as políticas com os outros partidos (Mulgan, 2008:11).

#### **3.3.2. A REFORMA ADMINISTRATIVA NEOZELANDESA**

A Nova Zelândia detém um lugar especial na história contemporânea, da reforma e modernização do setor público neozelandês. Através da criação de três principais documentos legislativos (1) *State-Owned Enterprises Act*, em 1986; (2) *State Setor Act*, em 1988 e do (3) *Public Finance Setor*, em 1989 estava lançado o mote para ser implementada uma versão inovadora e disruptiva do que iria a designar-se por “*new public management*” (NPM) (Mulgan, 2008:1). Goldfinch and Roberts (2013:81) adicionam aos três documentos supramencionados os seguintes documentos legislativos designados por *The Employment Contracts Act* (1991) e *The Fiscal Responsibility Act* (1994) que acrescentaram outros componentes à reforma do setor público neozelandês. Esta reforma foi baseada num coerente plano teórico (Treasury, 1987), marcado por um notável rigor e coerência especialmente interessante para os

acadêmicos e para os mais pragmáticos e cujo lema da reforma era a clareza, considerando que esta era o motivo principal da ineficiência e ineficácia dos organismos estatais e da anarquia entre as funções dos políticos, funcionários públicos e Organismos. Este modelo pressupôs que se cada interveniente tivesse funções e objetivos específicos atribuídos, estariam mais habilitados a controlar as entradas (*inputs*) e os processos e, dessa forma, seriam mais facilmente apuradas as responsabilidades pelos resultados (*outputs*) e consequentemente apurados os desvios (*gaps*). Neste pressuposto foram considerados os seguintes fatores chave do novo sistema (Boston *et al.*, 1996; Treasury, 1996 *apud* Mulgan, 2008): i) separação das funções dos ministros e dos chefes de departamento, cabendo ao ministro a responsabilidade pela análise do impacto dos resultados na sociedade (*outcomes*) e aos chefes de gabinete a responsabilidade pela análise dos resultados (*outputs*); ii) apuramento dos custos existentes dos departamentos; iii) separação de interesses entre o Estado comprador de serviços públicos e o Estado enquanto promotor de políticas públicas; iv) separação do Estado como prestador de serviço público e setor empresarial do Estado; v) a entrega da prestação dos serviços públicos a agências e a criação de agências de controlo independentes; vi) criação de um contrato-tipo que identifique as expectativas do governo, das expectativas dos chefes de departamento e das agências. Este novo modelo de setor público parece que acolheu as iniciativas do setor empresarial, dando maior autonomia ao gestor público, bem como, um novo ênfase ao planeamento e aos objetivos do que à contratação formal (Mulgan, 2008:1-3).

Duncan and Chapman (2010:301) mencionam que em apenas uma década com início em 1986, o setor público neozelandês sofreu rápidas e profundas reformas através da utilização dos conceitos do que viria a designar-se por NPM. E identificam o Treasury (1987), como o documento que emergiu após as eleições que permitiu elaborar o plano que desenhou o modelo de reforma da administração pública de forma coerente e consistente, apontando cinco características excepcionais do modelo de reforma neozelandês: 1) nomeação dos gestores públicos por períodos de 5 anos, com poderes de gestão e com compromissos anuais de desempenho com a tutela; 2) aplicação consistente das melhores práticas de gestão contabilística; 3) A desagregação de modelos burocráticos integrados verticalmente com múltiplas finalidades, em agências mais pequenas e de propósito único, seguindo a teoria

da escolha pública, descentralizando as políticas através da criação de agências que operacionalizam e permitem que os utilizadores contestem a sua utilidade; 4) A criação de parcerias público-privadas (contratos de serviços públicos para o setor privado) e de agências de serviços comunitários; 5) Um rápido processo de corporativização, frequentemente seguido de privatização total, de muitos ativos estatais, resultando em eliminação de uma grande quantidade de redundâncias.

Campos e Pradham (1997:424-433) identificaram o excessivo défice orçamental como o fator impulsionador que forçou o governo a olhar para a despesa pública e para a eficácia e eficiência dos serviços e de que forma poderiam ser prestados por outros prestadores. Por forma a compreender o sistema complexo e as tarefas exigentes de gestão de despesa pública elaboraram uma tabela na qual caracterizaram os resultados das despesas, de acordo com três objetivos principais: 1) compilação da contabilidade pública; 2) prioridades orçamentais 3) eficiência técnica e três problemas relacionados com as tarefas que permitem alcançar os objetivos: 1) relações institucionais; 2) prestação de contas; 3) transparência. E após análise dos dados obtidos através de respostas a questionários a alguns Organismos representativos, concluíram que as mudanças deveriam ocorrer nas tarefas que envolvessem a prestação de contas e a transparência considerando que a maioria dos documentos orçamentais e relatórios financeiros não estavam facilmente disponíveis para a generalidade do público nem eram de fácil compreensão, mesmo para os analistas financeiros ou economistas do setor privado. Em virtude dessa situação, o desempenho do governo não era transparente. Por outro lado, a prestação de contas dos ministros era muito fraca porque não existia análise *ex ante* das necessidades, nem *ex post* dos resultados. Os ministros não tinham grandes restrições orçamentais e bastava apresentar as necessidades previstas das despesas, sem controlo dos gastos. E devido a esta situação, não era possível aplicar sanções aos ministros. Por outras palavras, os ministros não tinham muita autonomia e conseqüentemente era difícil analisar o seu desempenho. O documento "State Setor Act" permitiu dar maior autonomia aos ministros, mas tornando-os responsáveis pelos resultados. O gestor público dependente do ministro que poderia ser exonerado após os cinco anos de contrato e a sua indemnização seria baseada nos resultados obtidos. Os funcionários poderiam ser demitidos pelo gestor público que estivesse na dependência do ministro. Esta

análise também permitiu verificar que as maiores alterações ocorreram no primeiro e no terceiro objetivo. Isto porque foram abolidos os cargos permanentes e substituídos por contratos de cinco anos com análise da prestação dos resultados, assim como, foi permitido que os gestores públicos pudessem contratar ou despedir funcionários públicos que não se mostrassem eficazes no cumprimento dos objetivos. Os orçamentos passaram a ser estruturados de acordo com sete classes de resultados e cada despesa passou a ser associada a cada uma dessas classes.

Goldfinch and Roberts (2013:82-83) consideram que a estagnação económica, o Estado burocrático e a crise fiscal impulsionaram a reforma da administração pública provocando alterações na rapidez e alcance da mudança e uma influência notável na teoria económica e neoliberal. Estas alterações pautaram-se pela corporação e privatização do setor público (criação do setor público empresarial); pela introdução dos contratos de trabalho em funções públicas; pela introdução de maior autonomia aos gestores públicos; pela alteração da gestão financeira e pela análise dos resultados e pela introdução de mecanismos de transparência orçamentais.

Pollit and Bouckaert (2004:280) referem que numa análise comparada das alterações jurídicas realizadas em 13 países, descrevem que o esforço da reforma da administração pública da Nova Zelândia terá sido provavelmente o mais radical e com melhor aceitação por todas as partes envolvidas, de todos os países da OCDE.

Scott, Ball and Dale (1997:358-363) mencionam que o programa de gestão orçamental Neozelandês baseou-se num programa de contenção orçamental consensual utilizado em vários países da OCDE, numa altura em que a economia estava em sintonia com as tradicionais Organizações burocráticas. As políticas macro e microeconómicas eram, nesse tempo, fortemente intervencionistas. O programa de reforma teve como principais ideias subjacentes: 1) a separação da propriedade e do controlo dos “negócios” governamentais; 2) separação dos interesses públicos enquanto proprietário, dos interesses públicos enquanto prestador de serviços; 3) separação dos atos de financiamento, aquisição e aprovisionamento dos serviços públicos; 4) confirmação do desempenho face aos objetivos estabelecidos aos Organismos públicos, através da utilização de metas financeiras utilizadas no setor privado e dos resultados dos principais setores públicos; 5) a distinção entre resultados e desempenho;

6) introdução da competição entre prestadores de serviços; 7) privatização de serviços, para fortalecer o incentivo à eficiência na utilização dos recursos através de acordos de governança do setor privado envolvendo competição da propriedade, no mercado de capitais. De acordo com o U. S. GAO (United States General Accounting Office), o programa de reforma da Administração Pública teve subjacente o seguinte ciclo relativo a um processo de gestão financeiro, que se demonstra na figura 3:

Figura 3-1 O ciclo de gestão financeira



Fonte: Adaptado de US GAO (1995) *apud* Scott, Ball e Dale (1997)

Este esquema demonstra que é desejável que exista um sistema orçamental unificado e abrangente que contemple as necessidades orçamentais e contabilistas partindo da mesma base e a importância da informação para a tomada das decisões ao longo do ciclo.

O grupo de trabalho resultante emergido do governo de aliança trabalhista eleito em 1999, identificou um elevado número de pontos fracos e propôs várias alterações entre as quais a necessidade de alinhamento dos objetivos do governo com os departamentos ao nível do impacto que os resultados obtidos produziam. Esta visão inspirada no modelo britânico, que

personifica o governo como um todo, aposta em linhas claras de prestação de contas, em vez de redes de trabalho complexas e burocráticas, bem como, a partilha de valores em detrimento dos contratos detalhados. Os gestores públicos passaram a ser minuciosamente escrutinados nos procedimentos e na forma como os processos eram realizados e não tanto pelos resultados da sua atividade e foram chamados a contribuir com propostas de melhoria para os objetivos estratégicos do governo, que demonstrassem resultados e contributos em áreas chave. Os organismos considerados como “âncora” que prestavam serviços públicos foram também chamados a prestarem o seu contributo para os objetivos estratégicos governamentais. Os contributos recolhidos permitiram elaborar um documento de prestação de contas *ex ante* (Mulgan, 2008:4-7). Uma das medidas tomadas do NPM foi a contratação em regime de *outsourcing*; i.e., contratar externamente a prestação de serviços que pudessem suprimir as necessidades. Este regime teve um impacto favorável na prestação de serviços que pudessem ser monitorizados através da formalização de um contrato com as empresas externas. (Mulgan, 2008:14). Contudo, esta abordagem não foi muito bem acolhida pelo setor público tradicional. Por um lado, uma das críticas apontadas para esta forma de prestação de serviços versa sobre a prestação de contas ser realizada através de uma previa *check list*, na qual os chefes executivos apenas verificavam o cumprimento de tarefas e não o apuramento das suas responsabilidades junto dos ministros e do público. Outros especialistas em reformas argumentavam que colocar o foco nos resultados pode levar a confundir a noção de ética no setor público e setor privado, considerando que os funcionários públicos estão vocacionados para cumprir os procedimentos de acordo com os princípios éticos e não para exercer a sua função de forma rápida e barata (Gregory, 1995a, 1995b, 1998; Easton, 1999 *apud* Mulgan, 2008:14). Por outro lado, restringir a responsabilidade dos funcionários públicos apenas aos resultados e não analisar o impacto dos mesmos através do executivo e ministros é impraticável pois descredibiliza as políticas e a sua implementação (Mulgan: 2008:15).

Norman (2004:429-433) indica que, por um lado, emergiram novas preocupações com os resultados, com a colaboração e a capacidade dos Organismos, resultado da alteração ao modelo de controlo financeiro “*laissez faire*” para um plano estratégico centralizado. Por outro lado, a Nova Zelândia aproveitou a onda das reformas iniciadas noutros países, no período de 1980 a 1990 para fazer uma abordagem à gestão do setor público aproximada da gestão



do setor privado, nomeadamente ao nível do planeamento e da gestão financeira, caracterizada como NPM. A descentralização de competências, a entrega de alguns serviços a agências que procurassem quebrar com as burocracias existentes, a necessidade de aumentar a produtividade e de melhorar a relação com o cidadão foram alguns fatores que procuraram incrementar mudanças e modernizar a Administração Pública.

### **3.4. ANÁLISE PROSPETIVA DA REFORMA/MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

#### **3.4.1. ANÁLISE COMPARATIVA**

Em virtude de as sociedades contemporâneas enfrentarem problemas de difícil resolução, para os quais os Estados não têm respostas imediatas, universais e unívocas e das soluções tradicionais nem sempre responderam com eficácia às necessidades dos cidadãos, num contexto de complexidade dos fenómenos sociais foi necessário ao Estado fomentar a criação de abordagens de Governação Integrada, para responder aos problemas complexos que exigem respostas mais transversais e incorporadas por parte do Estado. Esta temática (*Govint, joined-up government, holistic governance, integrated Governance*) tem despertado interesse em vários países, nos últimos anos, pelas falhas do modelo burocrático Weberiano, mas também, pela insuficiência do modelo gestor, no que respeita, ao excesso de segmentação do processo de decisão, fruto do processo de agencificação, da gestão institucional por objetivos organizacionais sem uma visão holística dos problemas sociais complexos (Ferraz e Marques, 2016:6-7).

O *joined-up government* (JUG) tornou-se um dos principais temas do programa de "modernização" da nova administração pública, ao nível do trabalho, do Primeiro Ministro Britânico, Tony Blair, no momento da eleição geral de 1997, tornando-se assim com o Livro Branco de março de 1999, como o Governo Modernizador. O JUG esteve, portanto, no final dos anos noventa, no topo da agenda das reformas do setor público, no Reino Unido e em alguns outros países da OCDE, especialmente os anglófonos. Apesar desta proeminência, no entanto, existiam incertezas do significado, em termos concretos, do termo JUG, quais as suas implicações ou como poderia ser avaliado. O Primeiro Ministro Britânico, nessa altura, propôs como definição que o JUG denota a aspiração de alcançar um pensamento e uma

ação coordenados horizontal e verticalmente. Através desta coordenação, espera-se que uma série de benefícios possam ser alcançados. Em primeiro lugar, eliminar as situações que possam ser prejudiciais a diferentes políticas por forma a aumentar a eficácia das políticas. Em segundo lugar, fazer melhor uso dos recursos, através da eliminação de duplicações e / ou contradições entre diferentes programas. Por exemplo, a partilha de edifícios, pessoal, informação ou equipamento pode levar a um uso mais eficiente dos recursos. Em terceiro lugar, melhorar o fluxo de boas ideias e cooperação entre diferentes partes interessadas em um determinado setor de políticas, produzindo assim "sinergias" ou formas de trabalho mais inteligentes. Em assuntos problemáticos, por exemplo, o trabalho conjunto entre a polícia, as autarquias, as escolas, os comerciantes e as associações de moradores podem gerar abordagens inovadoras e mais efetivas. Em quarto lugar, oferecer aos cidadãos um acesso transparente e não fragmentado de um conjunto de serviços que possam estar relacionados entre si. Por exemplo, um "balcão único" pode permitir que um residente pague impostos, obtenha informações sobre subsídios, tenha acesso aos serviços de saúde pública e obtenha conselhos de um mediador do Cidadão, tudo no mesmo local. Ou um website bem estruturado permitirá aos cidadãos que usam facilmente as novas tecnologias entrar em outros websites de organismos públicos que sejam do seu interesse (Pollitt, 2003:34-36).

Em comparação com a aplicação dos princípios subjacentes ao NPM, o sistema Neo Zelandês não considerou nas propostas de melhoria dos serviços e na prestação de contas, os contributos dos cidadãos, utilizadores dos serviços públicos. (Mulgan, 2008:8).

Khademian (1998:269-273) questiona de que forma os governantes concedem aos funcionários públicos autonomia para que estes mantenham a neutralidade e assegurem a flexibilidade necessária para gerir os programas de gestão pública de uma forma eficiente e eficaz, ao mesmo tempo que prestam contas e assegurem os programas prioritários mantendo o rigor da gestão financeira governamental. A solução para este desafio é envolver os políticos exigindo que os governos prestem contas das decisões tomadas ao nível dos poderes executivos e legislativos, identificar as cadeias de comando e o papel do cidadão, tanto como exigente na prestação de serviços de qualidade como conferentes dessa prestação de contas. Alguns conceituados autores que estudam a administração pública (Jonathan Boston, June Pallot, Pat Walsh and Peter Aucoin) consideram que é importante

definir as “regras do jogo”, através da separação das políticas públicas como a definição dos objetivos, a missão das organizações, o desempenho pretendido e as medidas tomadas, i.e., a estratégia, das operações, i.e., a execução. Se por um lado esta resposta é familiar porque é o que acontece tradicionalmente na administração pública, contudo também surpreende porque alguns autores americanos rejeitam esta separação, defendendo o NPM, i.e., o gestor público é um líder, um executivo ou mesmo empreendedor responsável pela definição de políticas, mas também pela sua implementação ou construindo alianças que facilitem o seu programa de gestão pública. Boston, 1996 *apud* Khademian, 1998 reconhece a dificuldade em separar a política pública, da operacionalização argumentado que “nalguns pontos, podem existir conflitos de interesse entre a definição de política pública e a sua execução”.

Boston (1998:33-40) refere que ao contrário do programa de privatização britânico, no programa neozelandês existiu um maior ênfase no mercado liberalizado antes da venda de ativos com o intuito de incentivar a concorrência. E, nestes casos, os políticos normalmente preferem alocar a eficiência da política pública, antes da definição dos objetivos fiscais de curto prazo. Além disso, ao contrário do programa de privatização britânico, foi dado pouco peso ao objetivo de ampliar a participação de cooperação. A maioria dos ativos foram vendidos através de um processo de licitação competitivo seguido de negociações, em vez de uma oferta pública de ações a preço fixo. Isso fez com que o processo de vendas fosse mais rápido, ao mesmo tempo em que maximizava o preço que provavelmente o Estado receberia. Desta forma, quer o processo de corporativização, quer o processo de privatização tiveram um impacto duradouro no setor público neozelandês. O grande sinal desta situação foi a redução da dimensão dos principais serviços públicos (i.e., departamentos). Enquanto no início do programa de corporativização existiam cerca de 88000 funcionários públicos, no início dos anos noventa, o número reduziu para cerca de 33000. Como resultado desta redução, muitos dos numerosos departamentos governamentais desapareceram completamente (e.g. o Ministério do trabalho e do desenvolvimento), outros departamentos foram radicalmente reduzidos e adquiriram um papel diferente. Por um lado, a médio prazo esta situação teve um impacto favorável no equilíbrio das contas públicas e no investimento de capital realizado pelo Estado. Por outro lado, as funções do setor público alteraram-se,

porque o foco deixou de ser o fornecimento de bens e serviços, mas a concentração focou-se nas tarefas de financiamento, regulamentação e governança.

Humpage (2011:86-87) refere que a Nova Zelândia promoveu reformas rápidas e liberalistas em sentido oposto ao modelo vigente até ao início dos anos oitenta nomeadamente afetando os direitos laborais. Um forte sindicalismo permitiu controlar os cortes salariais através durante os anos noventa. A teoria neo-liberal considera os indivíduos como atores racionais, com interesses próprios e não coletivos, resultado de escolhas individualistas, assim como, promove aumento de impostos pessoais e comerciais sobre políticas redistributivas.

Pollitt (1996:84) alude que seria um erro considerar que as sucessivas reformas Britânicas se deveram apenas ao contributo de um número reduzido de ideologias ou de facto à liderança carismática da Mrs. Thatcher. Contudo e apesar de se verificar que existiram importantes influências, parece improvável que a mudança tenha sido tão abrangente se a nova direita não tivesse sido, pelo menos, tacitamente apoiada por um amplo coletivo partidário e se os defensores da oposição não tivessem a sua posição enfraquecida e dividida.

Comparativamente com a situação de outros países europeus (Alemanha ou Suíça alcançaram esse feito cerca de uma década depois) o boom do NPM, no governo holandês, chegou rapidamente e com robustez em 1985 e foi-se perpetuando após esse boom. Na década de noventa, o pensamento relativo à reforma do governo central deixou de estar focado na organização interna (de produção) e virou-se para o foco no ambiente externo (interação e comunicação), assim como, direcionou o foco no cliente, para um foco ainda mais forte no cidadão. Progressivamente as prioridades de reforma da administração pública foram sendo vistas por outra perspetiva. A disciplina orçamental imposta pelo NPM manteve-se, mas deixou de ser prioritária. As finanças locais mantiveram-se em ordem e a economia mostrava sinais de melhoramento, pelo que, as opiniões orientavam-se para que as prioridades pudessem e devessem ser alteradas. E as prioridades foram alteradas na década de noventa que foi caracterizada por um estilo de política interativa, coprodução e participação nas decisões; i. e. interação com os cidadãos e os grupos afetados pelas políticas (Hendriks and Tops, 2003:311-318).

De acordo com a OCDE (2017b), as tecnologias de informação digitais continuam a fazer avanços impressionantes. A infraestrutura da Internet está melhor e o uso de ferramentas digitais continua em crescer. Os impactos sociais da inovação digital também se tornaram mais acentuados em diversos campos. No entanto, o progresso é desigual em países, empresas e dentro das sociedades. Desta forma, alargar o acesso às oportunidades digitais e ajudar as pessoas sem competências tecnológicas a recuperar o atraso aumentaria os benefícios da transformação digital e ajudaria a garantir que fossem amplamente compartilhados entre economias e pessoas, de acordo com um novo relatório da OCDE (2017c) "A transformação digital não acontece no mesmo ritmo entre países, empresas e famílias, e isso traduz-se em oportunidades desiguais", disse o secretário-geral da OCDE, Angel Gurría acrescentando que "Devemos capacitar os cidadãos e empresas para o mundo digital, fornecendo a todos o acesso acessível a ferramentas digitais e competências para usá-los completamente". É neste âmbito que a OCDE disponibiliza a todos os países interessados a "Recomendação de Estratégias de Governança Digital" e o "Toolkit de Governo Digital", que visam apoiar o desenvolvimento e a implementação de estratégias digitais que aproximem os governos dos cidadãos e das empresas. Estas ferramentas são aplicáveis a todos os níveis de governação, tendo a recomendação o objetivo de promover uma abordagem estratégica ao uso da tecnologia, para uma Administração Pública mais transparente, inovadora e participativa e está baseada em 12 princípios, que passam pela cocriação de serviços públicos, pela liderança e o compromisso políticos e pela criação de uma cultura de dados no setor público, entre outros.

Por sua vez, o *toolkit* permite uma autoavaliação fazendo referência a cada um destes 12 princípios, ilustrando o tipo de políticas e práticas que os governos realizam em diferentes níveis de maturidade no uso das TIC. Adicionalmente, promove um vasto conjunto de boas práticas no uso das tecnologias digitais para incentivar a inovação, transparência e eficiência no setor público. Relativamente a boas práticas, (OCDE, 2017e) em Portugal foi dada prioridade aos princípios 2 e 3 e por isso encontramos, por exemplo, a Chave Móvel Digital (código de acesso que permite a autenticação nos portais dos organismos públicos) e o Portal do Cidadão (portal único de entrada para consulta e acesso aos vários websites dos organismos públicos), ambos sob responsabilidade da AMA e ao princípio 7 e 9 que versa

sobre as TIC e que foi organizado em torno de cinco eixos de ações principais: (i) melhoria do mecanismo de governança; (ii) redução de custos; (iii) utilização das TIC para melhorar as mudanças administrativas e a modernização; (iv) implementação de soluções TIC comuns e (v) estimular o crescimento económico. Na Holanda deram prioridade ao princípio 5 que versa sobre uma liderança de confiança e o compromisso político que durará no máximo 4 anos através da nomeação, em 2014, de um DigiCommissioner Nacional (pessoa de alto nível) para angariar financiamento e parceiros de todos os níveis de governo (nacional, regional, local e funcional) que permitam implementar o governo digital e ao princípio 6 que versa garantir o uso coerente das tecnologias digitais em áreas políticas e níveis de governo. O GDI (Generic Digital Infrastructure) consiste em vários mecanismos de autenticação, através de doze registros de base e suas interligações, segurança das redes, padrões, etc., para serem utilizados por todo o setor público na Holanda. Na Nova Zelândia deram prioridade aos princípios 2, 6 e 7. Uma das premissas incidiu sobre a ajuda aos neozelandeses para concluírem as suas transações com o governo em ambiente digital cujos resultados são monitorizados através da ligação: <http://www.dia.govt.nz/Better-Public-Services-MeasuringResult-10>. Em 2012, o Governo lançou o Programa de Melhores Serviços Públicos com o objetivo de oferecer melhores resultados e serviços tendo em consideração a relação custo-benefício e a inovação. Por exemplo, o resultado 9 visa tornar os serviços governamentais melhores para os negócios: juntando serviços governamentais; partilhando informações em todo o governo; usando ferramentas digitais e online; simplificando processos; usando terceiros para codesign e coentrega de serviços. No princípio 4, o Governo propor-se realizar uma série de ações para melhorar a capacidade de segurança e privacidade em todo o setor estatal nomeando um grupo de governança para um mandato de dois anos para supervisionar um programa de trabalho de iniciativas de colaboração e parcerias.

### **3.4.2. IDENTIFICAÇÃO DE GAP'S/ OPORTUNIDADES DE REFORMA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

McMurray (2010:724-725) refere que durante cerca de três décadas os serviços públicos ingleses foram sujeitos a alterações implacáveis e sem precedentes. Sob a bandeira do NPM essas mudanças pretenderam aumentar a economia, a eficiência e a eficácia dos serviços

prestados, ao mesmo tempo que proporcionam maior controlo sobre os resultados (Rhodes, 1998; Barzelay and Gallego, 2006; Boden *et al.*, 2006 *apud* McMurray 2010:724). Os efeitos das reformas organizacionais em grande escala associadas à versão inglesa do NPM têm sido, em geral, decepcionantes Lapsley (2008 *apud* McMurray, 2010:724). De facto, há evidências que sugerem que, paradoxalmente, a eficácia da reestruturação tem sido inversamente proporcional aos seus recursos gastos Ackroyd *et al.* (2007:21 *apud* McMurray 2010:724). E menciona o Serviço Nacional de Saúde Inglês onde, apesar de profunda mudança organizacional, segundo os comentários críticos de académicos e da imprensa persistem evidências de gastos ineficazes em relação a falhas em acesso, equidade, escolha, padrões, eficiência e valor do dinheiro. No que se refere ao fracasso da mudança conduzida pela reforma, os estudos apontaram para a falta de atenção dada à implementação Barret 2004; Schofield and Sausman (2004 *apud* McMurray 2010:724), as especificidades do contexto Knill (1999 *apud* McMurray 2010:724), a reconstrução dos interesses adquiridos (Barrett, 2004; Ackroyd *et al.* 2007:21 *apud* McMurray 2010:724); a inadequação dos incentivos Hjertqvist (2002 *apud* McMurray 2010:724), a rapidez da mudança Walshe (2003 *apud* McMurray 2010:724) e a variação na definição, interpretação e aplicação do NPM Bevir *et al.* (2003:21 *apud* McMurray 2010:724). Estas lacunas aumentaram as preocupações entre os objetivos aprovados e os resultados devolvidos e conseqüentemente os comentários críticos sobre o funcionamento da Administração Pública.

Chia's (1999 *apud* McMurray, 2010:725) menciona que o relato metafísico da mudança processual, juntamente com as experiências de reforma do estudo da modificação da cultura no Serviço Nacional de Saúde Inglês oferece dois contributos importantes para compreender a mudança: 1) o artigo dá corpo aos documentos cuja literatura desafia-nos a reconceptualizar a maneira como as mudanças são pensadas e organizadas para permitir uma percepção de continuidade. Isso, por sua vez, encoraja a que seja questionada a importância do controlo que é o cerne do NPM e com isso se faça uma reavaliação do papel dos analistas, fatores de políticas públicas e gestores públicos, nas reformas; 2) questionando o impacto da mudança orientada para a reforma, a partir da perspectiva dos gestores públicos locais do Serviço Nacional de Saúde Inglês, o artigo considera a possibilidade de desenvolver uma compreensão mais profunda dos procedimentos a partir dos produtos tradicionais que são

pesquisados, fornecendo assim uma justificação teórica do uso de métodos de pesquisa padrão, para novos fins.

Segundo a OCDE (2017b), o acesso à Internet continua a crescer, a velocidade média é cada vez mais rápida e os custos do acesso estão a diminuir. Todavia, o uso de dados móveis - um dos principais impulsionadores da economia digital à medida que as pessoas usam cada vez mais aplicativos móveis para serviços de mensagens, transportes, mapas e transmissão de vídeo - está em a crescer muito mais rápido em alguns países do que outros.

O acesso e uso de TIC por famílias e indivíduos nos quatro países em análise e em referência aos últimos 10 anos, apresenta-se no quadro 3.5, do Anexo B onde se constata que, em 2016, 93,28% da população utiliza a internet para uso pessoal na Holanda e 94,78% no Reino Unido contra 70,42% em Portugal. Os dados da Nova Zelândia referem-se ao ano de 2012, com 84%. Contudo, para procurar informação relativa a bens ou serviços, o acesso e uso de TIC por famílias e indivíduos nos quatro países em análise e em referência aos últimos 10 anos, apresenta-se no quadro 3.6, do Anexo B onde se atesta que, em 2016, na Holanda cerca de 84,5% da população utiliza a internet para esse efeito, contra 58,68% em Portugal e 79,85% no Reino Unido. Na Nova Zelândia os dados relativos a 2006 referem que a utilização era de 47,8%.

A própria Agenda de 2030 para o Desenvolvimento Sustentável reconheceu que "a disseminação das TIC e a interconexão global tem um grande potencial para acelerar o progresso humano, colmatar a divisão digital e desenvolver sociedades do conhecimento, assim como a inovação científica e tecnológica em áreas tão diversas como medicina e energia" (Nações Unidas, 2015:15). O inquérito realizado pelas Nações Unidas (United Nations, 2016) sobre o governo eletrónico oferece uma visão das tendências relativas ao desenvolvimento do governo digital em países de todo o mundo e permitiu verificar que houve um aumento acentuado no número de países que estão a usar o governo digital para fornecer serviços públicos online através de plataformas digitais. Em 2003, apenas 45 países possuíam uma plataforma única, e apenas 33 países forneceram transações online. De acordo com a pesquisa de 2016, 90 países oferecem atualmente um ou mais portais de entrada única em informações públicas ou serviços online ou ambos e 148 países fornecem pelo menos uma forma de serviços transacionais online, para garantir que as instituições públicas sejam mais



inclusivas, eficazes, responsáveis e transparentes. No quadro 3.7, do Anexo C consta-se que o Reino Unido está em primeiro lugar no ranking da prestação de serviços online, com um índice de 0,9193, a Holanda está em sétimo lugar com um índice de 0,8659, a Nova Zelândia em oitavo lugar com um índice de 0,8653 e Portugal encontra-se em trigésimo oitavo lugar com 0,7144.

No quadro 3.8, do Anexo C verificamos que no período de 2010 a 2015 houve um aumento na contribuição dos investimentos em TIC para o crescimento do PIB (Produto Interno Bruto) na Holanda que se situa em 1,99%, no Reino Unido em 1,70% e na Nova Zelândia em 1,28%. Em Portugal a percentagem diminuiu ainda que o valor não seja expressivo sendo de 1,28%.

Em relação à percentagem de indivíduos que utilizam a internet para enviar formulários preenchidos através de plataformas públicas constata-se que de 2006 para 2016 houve um aumento nos quatro países, de acordo com o quadro 3.9, do Anexo C. Na Holanda a percentagem é de 55%, no Reino Unido é de 34%, na Nova Zelândia é de 10,8% (dados de 2006) e em Portugal a percentagem situa-se nos 29%.

Estes dados permitem constatar que apesar do Reino Unido estar na primeira posição da prestação de serviços online, a Holanda tem tido um investimento superior em TIC e a percentagem de utilizadores no envio de comunicações em plataformas públicas é superior ao do Reino Unido.

O quadro 3.10, do Anexo C, mostra-nos a percentagem da disponibilização de dados em formato digital, da acessibilidade de dados em formato digital e do apoio do governo para a reutilização de dados em iniciativas de promoção de dados e parcerias, em programas de literacia digital e na monitorização do impacto. A percentagem mais elevada nos quatro países verifica-se na reutilização de dados em várias iniciativas.

### **3.4.3. PROPOSTA DE PLANO DE IMPLEMENTAÇÃO DE REFORMAS DA A.P.**

Os problemas de natureza complexa, interdependentes, transversais, globais e multicausais assim como os divergentes e diferentes interesses dos atores, cada vez mais qualificados e com novas exigências e preferências perante os serviços públicos, exigem nova consciência e ação pública por parte dos governantes e demais decisores políticos. A adopção de estratégias horizontais na administração pública tornou-se nos últimos anos numa das

maiores pressões para alguns governos e uma prioridade em virtude do fornecimento de serviços, sobretudo eletrônicos, como foi o caso do chamado *Joined up Government* no Reino Unido e do *Whole of Government* na Nova Zelândia (Ferraz e Marques, 2016:184-199). É nesta perspectiva que a recomendação da OCDE (2017a) visa apoiar o desenvolvimento e implementação de estratégias governamentais digitais que aproximem os governos dos cidadãos e das empresas. Esta recomendação reconhece que a tecnologia de hoje não é apenas um veículo estratégico para melhorar a eficiência do setor público, mas também pode apoiar a eficácia das políticas e criar governos mais abertos, transparentes, inovadores, participativos e confiáveis. Esta recomendação pode permitir uma mudança fundamental das abordagens centradas no cidadão (governo que antecipa as necessidades dos cidadãos e das empresas), às abordagens orientadas pelos cidadãos (cidadãos e empresas que formulam e determinam as suas necessidades em parceria com os governos). Desta forma, os decisores políticos devem: i) definir objetivos estratégicos do governo digital que permitam abordar as "divisões digitais" existentes e a necessidade de evitar "novas exclusões digitais", bem como, estabelecer uma cultura baseada em dados abertos que permitam a transparência, um melhor atendimento e participação pública; ii) garantir o uso coerente da tecnologia em áreas políticas e níveis de governo; i.e., estabelecer responsáveis organizacionais e de governança para uma coordenação efetiva e integração dos esforços para produzir melhores resultados e serviços políticos; iii) fortalecer as capacidades para apoiar uma melhor implementação das estratégias governamentais digitais, i.e., os governos devem adotar casos claros para o uso de recursos em objetivos identificados e devem monitorar os resultados, bem como, identificar os riscos associados (como segurança e privacidade).

Scott, Ball and Dale (1997:367-368) apontam os seguintes fatores que contribuíram para o sucesso e rapidez da reforma da Administração Pública neozelandesa: 1) a pequena dimensão do país e conseqüentemente das Organizações governamentais, i.e., a dimensão de recursos financeiros ou humanos era reduzida; 2) algum poder executivo (não obstante as divisões partidárias); 3) a liderança dos principais ministros e dos funcionários públicos e especialmente 4) a autonomia atribuídas aos gestores públicos para tomarem decisões e

implementá-las. Este último ponto foi crucial porque permitiu que fossem tomadas as ações necessárias para que as alterações ocorrem com rapidez.

Holliday (2002:18) aponta como a década de sessenta e especialmente de setenta estimulada pela onda de mudanças económicas, sociais e políticas que motivou as reformas da Administração Pública da Grã-Bretanha e que foram sendo incrementadas aos longo das décadas seguintes, através dos vários governos e utilizando todo o potencial tecnológico. Contudo, para além das diversas áreas específicas de mudança, alguns críticos apontam uma ampla de fragmentação e incoerência na administração pública da Grã-Bretanha. Esta é uma questão importante, pois, além de considerar o nível de iniciativas individuais, precisamos determinar se a máquina de estado como um todo é mais capaz e competente do que costumava ser o caso.

O governo central holandês, aproveitou os princípios básicos do NPM na tentativa de tornar inteligível a maneira específica de lidar com os movimentos de reforma e conseguiu uma reforma rápida e vigorosa. Os fatores contextuais determinantes foram cinco: 1) o ciclo económico, 2) o unitarismo descentralizado, 3) o pragmatismo institucionalizado, 4) o conservadorismo dinâmico e 5) a tecnocracia local. Em conjunto, esses fatores formam o contexto do aumento e queda relativamente baixos de rapidez do NPM, no governo local holandês e, em vez disso, contribuem para uma estabilização dinâmica que caracteriza os governos locais holandeses por um longo prazo (Hendriks and Tops, 2003:321-322).



## CONCLUSÃO

Ao longo do presente trabalho e tendo por referência os casos representativos analisados, constatamos que os modelos de Administração Pública, desenvolvidos durante o século passado até à atualidade, foram sendo fruto dos fatores de transformação e crescimento do Estado e das suas capacidades e funções, evidenciando as características do período histórico onde estiveram inseridos. O Estado foi chamado a fazer muito, através de uma intervenção direta e aconselhado a fazer o mínimo possível, através da regulação e foi sempre crescendo.

É num contexto em que a envolvente económica, social e cultural é uma condicionante às abordagens mais burocráticas que o modelo (burocrático) tradicional foi dando lugar a outras formas de abordagem da gestão pública. O modelo que emergiu, de opção gestionária, com organizações com maior autonomia de decisão e personalidade jurídica, mas com efeitos negativos ao nível da integração e da coesão do sistema administrativo, que possibilitou a colaboração, na elaboração e implementação das políticas públicas, de uma forma integrada, com o envolvimento de atores públicos e privados e da sociedade civil, na rede da governança. Porém, a necessidade de reinventar os modelos criados nos anos 80, de corrente gestionária, levou à criação de novo modelo, de corrente mais participada, cujo objetivo é modernizar o sistema administrativo, com a criação de uma cultura profissional de qualidade e de serviço público, através da participação dos cidadãos. No contexto das várias reformas e com o intuito de modernizar a Administração Pública, constatamos que os modelos administrativos (weberiano, NPM, NPS, governança e neo-weberianismo) coexistem na prática administrativa, não sendo substituídos uns pelos outros e, dessa forma, o administrador público pode assumir vários papéis (burocrata, gestor, negociador).

Concluimos que na senda da inovação, Portugal não ficou indiferente às experiências que estavam a ser desenvolvidas noutros países em matéria de gestão privada, nomeadamente com a criação de objetivos, procedimentos e metodologias usualmente praticados na esfera privada. A partir de meados dos anos oitenta, as experiências naquele domínio seguidas nos países analisados (Holanda, Reino Unido e Nova Zelândia), perspetivaram-se numa lógica de introdução de métodos de gestão privada, para a Administração Pública, o que veio a acontecer mais tarde também em Portugal.

Como as observações precedentes indicaram podemos dizer que a reforma da administração pública neozelandesa no que concerne à corporativização, privatização e contratação (out), tiveram um significativo e forte impacto político, económico, social e institucional. Enquanto que a principal reestruturação organizacional foi praticamente concluída e o ritmo da mudança diminuiu, incluindo a disposição para experimentar e alterar programas, o “espírito da reforma” permanece vivo. Esta situação também foi sentida no Reino Unido em maior escala e intensidade, em virtude do esforço realizado desde a década de sessenta na reestruturação organizacional, com o objetivo da contenção e do controlo da despesa pública, mais tarde com a premissa dos “três Es” (economia, eficiência e eficácia) organizacional e mais recentemente com a aposta na era da informação e literacia digital, através da elaboração de estratégias de transformação que visam fortalecer as capacidades digitais do governo, quer junto dos cidadãos, com estratégias de inclusão digital, com o intuito de ajudar as pessoas a serem capazes de usar e beneficiar da internet, quer junto das empresas, apoiando-as a investir na economia a longo prazo, com o objetivo de criar uma economia digital próspera, inclusiva e voltada para o exterior. A Holanda também seguiu o modelo gestor de reforma da administração pública desde a década de oitenta, de forma intensa e célere apostando na descentralização, mais tarde na corporativização, privatização e contratação e mais recentemente em estratégias do domínio digital, do governo participativo e aposta forte na estratégia global das TIC, de forma a tornar o governo mais eficiente e mais compacto. Portugal também seguiu o modelo gestor de reforma da administração pública desde o final da década de noventa, ainda que com menor escala e intensidade apostando na desburocratização e construção de um caminho e ação solidária entre a modernização administrativa e os ministérios, utilizando as “energias” dos parceiros sociais, mas com passos prudentes em virtude da necessidade da sociedade portuguesa se pugnar pelos princípios da cortesia, autoconhecimento, resposta célere e contenção do desperdício (Corte Real, 1995a:78). Contudo é de salientar o esforço notável em matéria de governo digital onde sobressaem os projetos da chave móvel digital (código de acesso que permite a autenticação nos portais dos organismos públicos), do mapa do cidadão (possibilidade de tirar senha virtual) e do portal do cidadão (portal único de entrada para acesso e consulta aos vários websites dos organismos públicos).

Especulando brevemente sobre o futuro da reforma da administração pública, Dunleavy and Margetts (2000 *apud* Holliday, 2002:29) apontam quatro cenários possíveis para o futuro das reformas da Administração Pública, a saber: NPM digital, Estado digital, miscelânea de políticas e Estado residual. A forma como as mudanças irão ocorrer dependerá dos gestores públicos e da sociedade civil na utilização dos recursos do governo eletrônico, aproveitando a segmentação do Estado criado pelo NPM, o que em si cria outras possíveis áreas de reforma.

De acordo com o relatório de economia digital (OCDE, 2017b) a política governamental não acompanhou a inovação digital e a transformação de economias e sociedades lideradas por grandes empresas de tecnologia. Desta forma, essa situação exige que os países intensifiquem os seus esforços, investam mais em educação e competências e incentivem o maior uso de tecnologias avançadas, como a análise de dados e a utilização dos dados suportados por “nuvens” ou “dropbox”<sup>21</sup>, em particular pelas pequenas empresas, para tornar a mudança digital mais produtiva e inclusiva.

Com efeito, o processo de reforma da administração pública irá desenvolver-se tendencialmente com base num conjunto de orientações e de políticas públicas concretas e de medidas e programas de curto e médio prazo, nomeadamente de expansão e gestão de serviços, nas parcerias, nas agências, nas subcontratações, nas organizações ou empresas do setor privado ou sem fins lucrativos, mediante a influência de normas de gestão privada mas em que, a disseminação de valores constitucionais que versam a ação pública se traduzirão na ação do Estado, cujo movimento se orientará pelo funcionamento de redes de participação pública, corporizando os ideais e as características da metagovernança.

---

<sup>21</sup> Dropbox é um espaço de trabalho moderno, projetado para reduzir a perda de tempo e acesso aos dados digitais de forma global, acessível e em qualquer lugar

|



## BIBLIOGRAFIA

- Andrews, Rhys, James Downe e Valeria Guarneros-Meza (2013), "Public Sector Reform in the UK: Views and Experiences from Senior Executives", Country Report as part of the COCOPS Research Project, COCOPS Work Package 3, Country Report UK
- Antunes, Eugénio (2007), "Interesse público e funções do Estado: dinâmica conflitual de mudança", in Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João S. Baptista (org.), Interesse público, Estado e Administração, Oeiras, Celta Editora, pp. 399-431
- Araújo, J. Filipe (2000), "*Tendências Recentes de Abordagem à Reforma Administrativa*", Revista da Associação Portuguesa de Administração e Políticas Públicas, I (1), pp. 38-47
- Barentsen, Barend *et al.* (2016), "*The Dutch Public Service*", Public Service Labour Affairs Directorate, Ministry of the Interior and Kingdom Relations, disponível em <https://www.government.nl/documents/reports/2016/01/19/the-dutch-public-service>, consultado em 20170914
- Barroso, Cláudia Gonçalves e Sónia Mendes da Silva (2017), "eGovernment in Portugal" (online), ISA Editorial Team, Wavestone Luxembourg S.A. Disponível em: [https://joinup.ec.europa.eu/sites/default/files/inlinefiles/eGovernment\\_in\\_Portugal\\_March\\_2017\\_v2\\_00.pdf](https://joinup.ec.europa.eu/sites/default/files/inlinefiles/eGovernment_in_Portugal_March_2017_v2_00.pdf), consultado em 20170924
- Bilhim, João (2000), "Envolvente de gestão pública", Moderna Gestão Pública, Oeiras, Oeiras Editora INA
- Boston, Jonathan (1998), "*Public Setor Management, Electoral Reform and the Future of the Contract State in New Zealand*", Australian Journal of Public Administration, 57 (4), pp. 32-43
- Bovaird, Tony e Elke Löffler (2003), "*Understanding Public Management and Governance*", Public Management and Governance, New York, Routledge
- Broadbent, Jane and Richard Laughlin (1997), "*Evaluating the 'New Public Management' Reforms in the UK: a Constitutional Possibility?*", Blackwell Publishers Ltd 1997, UK, Public Administration, vol. 75, pp. 487-507
- Caiden, Geral E. (1994), "*Administrative Reform*", em Randall Baker (ed.), Comparative Public Management: Putting U.S. Public Policy and Implementation in Context, Greenwood Publishing Group
- Campos, José Edgardo and Sanjay Pradhan (1997), "*Evaluating Public Expenditure Management Systems: An Experimental Methodology with an Application to the Australia and New Zealand Reforms*", Journal of Policy Analysis and Management. 16(3) pp. 423-445; John Wiley & Sons, JSTOR Journals
- Chevallier, Jacques (1999), *L'État de droit*, 3ª ed., Paris, Montchrestien
- Carvalho, Elisabete Reis de (2007), *Políticas de Reforma Administrativa em Portugal*, Lisboa, ISCSP Centro de Administração e Políticas Públicas
- Churchill-Angus, Julia *et al.* (2017) "eGovernment in the United Kingdom" (online), ISA Editorial Team, Wavestone Luxembourg S.A. Disponível em [https://joinup.ec.europa.eu/sites/default/files/inlinefiles/eGovernment\\_in\\_United\\_Kingdom\\_March\\_2017\\_v3\\_00.pdf](https://joinup.ec.europa.eu/sites/default/files/inlinefiles/eGovernment_in_United_Kingdom_March_2017_v3_00.pdf), consultado em 20170924
- Corte-Real, Isabel (1995a), "*Cidadão, Administração e Poder*", Amadora, Principal – Meios Promocionais e Artes Gráficas, Lda

- Corte-Real, Isabel (1995b), *“O Livro da Modernização Administrativa: 1986-1995”*, Lisboa, Secretaria de Estado e Modernização Administrativa
- Corte-Real, Isabel (2013), *“Governança integrada: uma mudança de paradigma?”*, Intervenção apresentada na sessão de encerramento da formação avançada em Govint, Universidade Católica, em 13.03.2013
- Dray, António (1995), *O desafio da Qualidade na Administração Pública*, Lisboa, Editorial Caminho, SA
- Denhardt, Robert B. and Janet V. Denhardt (2003), *“The New Public Service: An Approach to Reform”*, *International Review of Public Administration*, 8 (1), pp. 3-10
- Duncan, Grant and Chapman, Jeff. *“New Millennium, New Public Management and the New Zealand Model”*, *Australian Journal of Public Administration*, Sep2010, Vol. 69 Issue 3, p301-313. 13p. 1 Chart.
- Ferraz, David (2015), *Aulas da unidade curricular de Gestão Pública*, do Mestrado em Administração Pública, ISCTE, de 15 de fevereiro a 27 de maio de 2016, Lisboa
- Ferraz, David e Cesar Madureira (2009), *“The need of a XXI century governance paradigma for public administrations – the specific case of Portugal”*, comunicação apresentada na Conferência Anual da IASIA – International Institute of Administrative Sciences, Brasil
- Ferraz, David e Rui Marques (2016), *Governança Integrada e Administração Pública*, Lisboa, INA e GOVINT
- Fonseca, Fátima e Carlos Carapeto (2009), *Governança, Inovação e Tecnologias – o Estado rede e a Administração Pública do Futuro*, Lisboa, Edições Sílabo
- Fukuyama, Francis (2006), *“A Construção de Estados. Governança e Ordem Mundial do Século XXI”*, Lisboa, Gradiva
- Giesbrecht, Tobias, Hans Jochen Scholl e Gerhard Schwabe (2016), *“Smart advisors in the front office: Designing employee-empowering and citizen-centric services”*, *Government Information Quarterly*, 33 (4), pp.669-684 (Online). Disponível em: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0740624X16300594?via%3Dihub>
- Goldfinch, Shaun and Vanessa Roberts (2013), *“New Public Management and Public Sector Reform in Victoria and New Zealand: Policy Transfer, Elite Networks and Legislative Copying”*, *Australian Journal of Politics and History*, Wiley Publishing Asia Pty Ltd, pp. 80-96
- Gomes, João Salis (2003), *“A avaliação de políticas públicas e a sua governabilidade”*, Ética e Administração: como modernizar os serviços públicos, Oeiras, Celta Editora
- Gomes, João Salis (2015), *Aulas da unidade curricular de Estado e Administração*, do Mestrado em Administração Pública, ISCTE, de 30 de setembro a 17 de dezembro de 2015, Lisboa
- Griffin, Rosarii (2002), *“An overview of the key changes in public administration in the United Kingdom from 1970 to 2002”*, *Pyramides*, 5 , 2002, 225-248.
- Hampton, David R. (1981), *Administração Contemporânea e Organização*, São Paulo, MacGrow-Hill.
- Hendriks, Frank and Peter Tops (2003), *“Local Public Management Reforms in the Netherlands: Fads, Fashions and Winds of Change”*, Blackwell Publishers Ltd 2003, UK, *Public Administration*, vol. 81, pp. 301-323
- Holliday, Ian (2002), *“New Public Management and Beyond: Public Administration Reform in Britain”*, *Journal of Comparative Asian Development*, vol.1, nº1, pp. 9-31
- Humpage, Louise (2011), *“Neo-liberal Reform and attitudes towards social citizenship: a review of New Zealand public opinion data 1987-2005”*, *Social Policy of New Zealand*, issue 37, pp. 83-96

- Jilke, Sebastian, Steven Van de Walle e Roxanne van Delft (2013), *“Public Sector Reform in the Netherlands: Views and Experiences from Senior Executives”*, Country Report as part of the COCOPS Research Project, COCOPS Work Package 3, Country Report the Netherlands
- Lindsay, Kyle (2017), “Nexus Commended For Digital Drive” (online). Disponível em <http://www.fleetpoint.org/fleet-industry-news/news-by-date/nexus-commended-digital-drive/>, consultado em 20171005
- Lynn, L. Jr. (2006) *Public Management: Old and New*. London: Routledge
- Lynn, L. Jr (2008). "What is a Neo-Weberian State? reflections on a Concept and its Implications." *The NISPAcee Journal of public administration and policy* 1(2): 17-30
- Kash, Wyatt, (2016), “29 Nations Now Rank as Top-Tier Performers in e-Government”. Disponível em <http://fedscoop.com/29-nations-now-rank-as-top-tier-performers-in-e-government>, consultado em 20171005
- Khademian, Anne M. (1998), *“What do we want public managers to be? Comparing Reforms”*, *Public Administration Review*, vol.58, nº 3, pp. 269-273
- Kootstra, John (2017), “eGovernment in Netherlands” (online), Policy Officer Directorate Citizenship & Information Policy, Netherlands, ISA Editorial Team, Wavestone Luxembourg S.A. Disponível em: [https://joinup.ec.europa.eu/sites/default/files/document/201703/egov\\_in\\_netherlands\\_March\\_2017\\_-\\_v\\_17\\_0\\_final.pdf](https://joinup.ec.europa.eu/sites/default/files/document/201703/egov_in_netherlands_March_2017_-_v_17_0_final.pdf), consultado em 20170924
- Kwang, Tan Wee (2016), “E-government global trends: integrated services, open data, e-participation and digital technologies”. Disponível em <http://www.enterpriseinnovation.net/article/e-government-global-trends-integrated-services-open-data-e-participation-and-digital>, consultado em 20171005
- Luhmann, Niklas (1990), *Political Theory in the Welfare State*, Translated and introduced by Jonh Bednarz Jr, Berlin, New York, Walter de Gruyter.
- McMurray, Robert (2010), *“Tracing experiences of NHS change in England: a process philosophy perspective”*, Blackwell Publishers Ltd 2010, UK, *Public Administration*, vol. 88, pp. 724-740
- Madureira, César e Miguel Rodrigues (2006), *A administração pública do século XXI: Aprendizagem organizacional, mudança organizacional e reforma administrativa in Comportamento Organizacional e Gestão*, vol. 12, nº 2 – pp 153-171
- Majone, Giandomenico (1994), “The rise of the regulatory State in Europe”, *West European Politics*, 17, pp. 71-101
- Majone, Giandomenico (1996), *“Regulatory Legitimance”* em Giandomenico Majone (org), *Regulating Europe*, New York, Routhledge
- Majone, Giandomenico (1997), *“From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance”*, *Journal of Public Policy*, 17(2), pp.139-167
- Mozzicafreddo, Juan (2000a), “Estado-Providência em Transição”, *Estado Providência em Portugal*, 1ª ed., Oeiras, Celta Editora
- Mozzicafreddo, Juan (2000b), “O papel do Estado na Administração Pública”, *Fórum 2000: Reforma do Estado e Administração Pública Gestionária*, pp. 25-33, Lisboa, ISCSP
- Mozzicafreddo, Juan (2001), “Modernização da Administração Pública e Poder Político”, em Juan Mozzicafreddo e João Salis Gomes (orgs.), *Administração e Política: Perspetivas de Reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos*, Oeiras, Celta Editora

- Mozzicafreddo, Juan (2009), "O Papel do Estado na Sociedade", comunicação apresentada no Colóquio *Pilares da Estratégia Nacional*, realizado no âmbito do Painel "Estado, Desenvolvimento e Sociedade", Instituto de Defesa Nacional, 16 de fevereiro de 2009, Lisboa.
- Mozzicafreddo, Juan e Carla Gouveia (2011), "Contextos e etapas de reforma na administração pública em Portugal", em Juan Mozzicafreddo e João Salis Gomes (orgs.), *Projetos de Inovação na Gestão Pública*, Lisboa, Editora Mundos Sociais
- Mulgan, Richard (2008), *Public Sector Reform in New Zealand: Issues of Public Accountability*, Public Administration Quarterly, SPAEF, Vol. 32, No. 1 (SPRING 2008), pp. 1-32, Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/41288303>
- Norman, Richard (2004), "*Recovering from a tidal wave: new directions for performance management in New Zealand's Public Sector*", Victoria University of Wellington, New Zealand, Public Finance and Management, 4 (3), pp.429-447
- Novais, Jorge Reis (2006), "*Contributo para uma teoria do Estado de Direito: do Estado de Direito liberal ao Estado Social e democrático de Direito*", Coimbra, Almedina
- Nova Zelândia, (2001), Report of the advisory group on the Review of the Centre, consultado online em [http://www.ssc.govt.nz/upload/downloadable\\_files/review\\_of\\_centre.pdf](http://www.ssc.govt.nz/upload/downloadable_files/review_of_centre.pdf), setembro 2017
- OECD (2000), "Building Public Trust: Ethics Measures in OECD Countries", pp.74-78
- OECD (2001), "Citizens as Partners: Information, Consultation and Participation in Policy-Making"
- OECD (2017a), "Recommendation of the Council on Digital Government Strategies", pp 1-12
- OECD (2017b) "Unequal access and usage could hold back potential of digital economy", *press release, 11 October 2017*
- OECD (2017c), "Remarks by OECD Secretary-General Angel Gurría" at *Global Parliamentary Network, Paris, 11 October 2017*
- OECD (2017d) "Setting the foundations for the digital transformation", *presentation by Andrew Wyckoff, OECD Director for Science, Technology and Innovation*
- OECD (2017e) "Digital Economy Outlook 2017 presentation" by *Dirk Pilat, Deputy Director, OECD Directorate for Science, Technology and Innovation*
- OGP (2016), "National Action Plan 2016-18", Open Government Partnership New Zealand National Action Plan 2016-18, pp 1-22
- Peters, B. Guy (2008), "*Os dois futuros do ato de governar: processos de descentralização e recentralização no ato de governar*", Revista do Serviço Público Brasília, 59 (3), pp. 289-307
- Peters, B. Guy (2009), "*Still the Century if Bureaucracy?: The Roles of Public Servants*", Public Policy and Administration, (30), pp.7-20
- Pollitt, Christopher (1996), "*Antistatist Reforms and New Administrative Directions; Public Administration in the United Kingdom*", Public Administration Review, January/February 1996, vol. 56, nº 1
- Pollitt, Christopher (2003), "*Joined-up Government: a Survey*", Blackwell Publishing Ltd, Political Studies Review: 2003, vol 1, pp 34-49
- Pollitt, Christopher and Geert Bouckaert (2004), *Public Management Reform. A Comparative Analysis*. 2nd ed. Oxford: Oxford University Press
- Pollitt, C. and G. Bouckaert (2011), "*Public Management Reform: A comparative analysis-new public management, governance, and the Neo-Weberian state*", Oxford University Press.
- Rieger, Elmar e Stephan Leibfried (1998), "*Welfare State Limits to Globalization*", Politics & Society, 26 (3), pp. 363-390, Sage Publications, Inc.

- Rocha, J.A. Oliveira (2000a), "*Modelos de Gestão Pública*", Revista da Associação Portuguesa de Administração e Políticas Públicas, I (1), pp. 6-16
- Rocha, J. A. Oliveira (2000b), "*O modelo pós-burocrático: a reforma da Administração Pública à luz da experiência internacional recente*", Fórum 2000: Reforma do Estado e Administração Pública Gestonária, pp. 37-40, Lisboa, ISCSP
- Rocha, J.A. Oliveira (2001), *Gestão Pública e modernização administrativa*, Oeiras, INA
- Rocha, J.A. Oliveira e Joaquim Filipe de Araújo (2006), "*Administrative reform in Portugal: prospects and dilemmas*", comunicação apresentada na European Group Of Public Administration (EGPA) Annual Conference - Public manager under pressure: between politics, professionalism and civil society, Milan, Italy, pp 1-31. Disponível em: <http://hdl.handle.net/1822/5753>
- Rocha, J.A. Oliveira (2011), *Gestão Pública – Teorias, modelos e práticas*, Lisboa, Escolar Editora
- Rocha, J.A. Oliveira (2014), *Gestão pública e modernização administrativa*, 2ª reimpressão, Lisboa, INA Editora
- Say, Mark (2016), "UK Tops UN e-Government League" (online). Disponível em <http://www.ukauthority.com/news/6401/uk-tops-un-e-government-league>, consultado em 20171005
- Secchi, Leonardo (2009), "*Modelos Organizacionais e reformas da Administração Pública*", Revista da Administração Pública, 43 (2), pp. 405-422
- Scott, Graham, Ian Ball and Tony Dale (1997), "*New Zeland's Public Setor Management Reform: Implications for the United States*", *Journal of Public Analysis and Management*, vol. 16, nº 3, pp. 357-381
- Silva, Pedro Adão (1997), "*Estado-providência: o modelo político do Estado Moderno*", Finisterra, Lisboa, 24/25, pp. 37-59
- Strayer, Joseph (1969), "*As origens medievais do Estado moderno*", Lisboa, Gradiva
- Sousa, Marcelo Rebelo de, André Salgado de Matos (2008), *Direito Administrativo Geral – Introdução e princípios fundamentais*, I, 3ª ed., Alfragide, Dom Quixote
- Tavares, Luís Valadares e André Azevedo Alves (2006), "*The future of Portuguese Public Administration and a New Agenda for Public Administration Sciences in the 21th Century*", *Public Administration*, 84(2), pp.389-406
- United Nations (2016), "E-government in support of sustainable development", New York (online). Disponível em <http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/UNPAN97453.pdf>, consultado em 20171005
- Vij, Vikas (2016), "E-government Key to Implementing Sustainable Development Goals: UN Survey" (online). Disponível em: <http://www.justmeans.com/blogs/e-government-key-to-implementing-sustainable-development-goals-un-survey>, consultado em 20170510
- Weber, Max (1964), "*Economia e Sociedad. Esbozo de sociologia comprensiva*", Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica (2ª edição castelhano, 1ª edição alemão em 1922)
- Wilson, Woodrow (1887), "*The study of Administration*", *Political Science Quarterly*, 2 (2), pp. 22-34
- Wollmann, Hellmut (2003), "Evaluation in Public-Sector Reform: Concepts and Practice in International Perspective" Edward Elgar Publishing, Inc, USA
- Zurn, Michael e Stephan Leibfried (2005), "*A new perspective on the state: Reconfiguring the national constellation*", Transformations of the State, Cambridge, Cambridge University Press



## **FONTES**

### **SÍTIOS ELETRÓNICOS**

Eurostat, <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>

Holanda, Portal do Governo: <https://www.government.nl/>

ISACA, plataforma de soluções de controlo de sistemas de informação para profissionais de governança de TI (tecnologias de informação): <http://www.isaca.org>

JOINUP, plataforma de soluções de interoperabilidade para administrações públicas, empresas e cidadãos: <https://joinup.ec.europa.eu>

OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development: <http://www.oecd.org>

Nova Zelândia, Página da Comissão Eleitoral: [www.elections.org.nz](http://www.elections.org.nz)

Nova Zelândia, Página do Parlamento em [www.parliament.nz](http://www.parliament.nz)

Nova Zelândia, História em <https://www.newzealandnow.govt.nz/living-in-nz/history-government/a-brief-history>

Nova Zelândia, Plano Nacional ação em <http://ogp.org.nz/national-action-plan-2016-18/>

Nova Zelândia, Política em <https://nzhistory.govt.nz/politics-and-government>

Nova Zelândia, Portal do Governo: <https://www.govt.nz/>

Nova Zelândia, Modernização, <http://ogp.org.nz/what-is-the-ogp/>

Portal da Administração Pública e gestão do desenvolvimento: <https://publicadministration.un.org/en/>

Portugal, Diário da República Eletrónico: <https://dre.pt/>

Portugal, Identificação eletrónica, assinatura digital e autenticação segura do Estado: <https://www.autenticacao.gov.pt/>

Portugal, Governança Integrada (Govint): <http://www.forumgovernacaointegrada.pt>

Portugal, Modernização, instituto responsável pela promoção e desenvolvimento da modernização administrativa, Agência para a Modernização Administrativa (AMA), IP: <https://www.ama.gov.pt/>

Portugal, Modernização, ponto central aos serviços e informação da administração pública, Portal do Cidadão: <https://www.portaldocidadao.pt/>

Portugal, Portal do Governo: <http://www.portugal.gov.pt/pt.aspx>

Reino Unido, Portal do Governo: <http://www.parliament.uk/>

Reino Unido, Modernização, Portal do Cidadão: <https://www.gov.uk/>

União Europeia: <https://europa.eu/european-union>

UN E-Government Survey, plataforma de dados interativo de conhecimento de governo eletrónico (UNeGovKB), para fornecer aos governos e a todos os membros da sociedade civil acesso fácil à informação: <https://publicadministration.un.org>

UNPAN, plataforma de partilha de informações através de uma rede baseada na internet que liga as instituições regionais e nacionais dedicadas à administração pública: <http://www.unpan.org/>

### **LEGISLAÇÃO**

PORTUGAL, Lei Constitucional nº 1/2005, de 12 de agosto, D. R. nº 155, I Série-A – Sétima Revisão Constitucional.

- PORTUGAL, Lei n.º 32-A/2002, de 30 de dezembro, D. R. nº 301, I Série-A – Grandes Opções do Plano para 2003.
- PORTUGAL, Lei n.º 52/2005, de 31 de agosto, D. R. nº 167, I Série-A – Aprova as Grandes Opções do Plano para 2005-2009
- PORTUGAL, Lei n.º 53/2006, de 7 de dezembro, D. R. nº 235, I-Série-A – Estabelece o regime comum de mobilidade entre serviços dos funcionários da Administração Pública visando o seu aproveitamento racional.
- PORTUGAL, Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro, D. R. nº 250, I-Série – Estabelece o sistema integrado de gestão e avaliação do desempenho na Administração Pública.
- PORTUGAL, Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, D. R. nº 41, I-Série – LVCR - Estabelece os regimes de vínculos, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas.
- PORTUGAL, Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro, D. R. nº 176, I-Série – Aprova o Regime do Contrato de Trabalho em funções Públicas.
- PORTUGAL, Resolução do Conselho de Ministros 47/97, de 22 de março que revoga a Resolução do Conselho de Ministros 18/93, de 17 de março - Aprova a Carta Deontológica do Serviço Público
- PORTUGAL, Resolução do Conselho de Ministros nº 124/2005, de 4 de agosto, D. R. nº 149, I-Série-B - Determina a reestruturação da administração central do Estado, estabelecendo os seus objetivos, princípios, programas e metodologia
- PORTUGAL, Resolução do Conselho de Ministros nº 39/2006, de 21 de abril, D. R. nº 79, I-Série-B - Aprova o Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado



# **ANEXOS**



## Anexo A – Governo e Política

| Países                         | Portugal  | Holanda  | Reino Unido   | Nova Zelândia  |
|--------------------------------|---|--|---|--|
| <b>Estrutura Política</b>      | República parlamentar                                 | Monarquia constitucional                                 | Monarquia constitucional  | Monarquia constitucional   |
| <b>Constituição</b>            | 1976 (várias alterações)                              | 1815 (várias alterações)                                 | Estatuto Westminster  | 1852 (Estatuto Westminster)  |
| <b>Poder Legislativo</b>       | Parlamento unicameral                                 | Parlamento bicameral                                     | Parlamento, compartilhado entre a Câmara dos Comuns e a Câmara dos Lordes         | Parlamento compartilhado entre Governador Geral e Câmara dos Representantes (representação proporcional) |
| <b>Membros</b>                 | 230   | 75 (senado) e 150 (camara deputados)                     | 650 (câmara dos comuns) O número de membros na Câmara dos Lordes não é consertado | 120  |
| <b>Mandato</b>                 | 4 anos (sufrágio universal)                           | 4 anos (sistema proporcional)                            | 5 anos  | 3 anos (sufrágio universal)  |
| <b>Chefe Estado</b>            | Presidente da República (máximo dois períodos 5 anos) | Monarca (Rei)  | Monarca hereditário   | Monarca (Rainha)   |
| <b>Poder Executivo</b>         | Governo nacional, liderado pelo Primeiro-Ministro     | Governo, liderado pelo Primeiro Ministro e pelo Gabinete | Governo, liderado pelo Primeiro-Ministro e pelo Gabinete                          | Governo, liderado pelo Governador Geral  |
| <b>Províncias Regiões</b>      | 8   | 12   |   |  |
| <b>Municípios</b>              | 308   | 390  |   |  |
| <b>União Europeia (membro)</b> | 1986  | 1957   | 1973  | 1973   |
| <b>Poder Judicial</b>          | Tribunais   | Tribunais  | Tribunais   | Tribunais  |

Quadro 3-4- Governo e Política (estrutura)

Fonte: Elaborado pelo próprio a partir dos sites dos governos português, holandês, britânico e neozelandês (2017)



Anexo B – OCDE – dados estatísticos

Quadro 3-5 OCDE - utilização de internet para uso pessoal (indivíduos dos 16 aos 74 anos)

| Breakdowns            | All (individuals aged 16-74)                       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |
|-----------------------|--|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Indicator             | C5B: Individuals using the Internet - last 3 m (%) |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |
| Unit                  | Percentage   |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |
| Time                  | 2005   | 2006  | 2007  | 2008  | 2009  | 2010  | 2011  | 2012  | 2013  | 2014  | 2015  | 2016  |
| <b>Country</b>        |  |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |
| <u>Netherlands</u>    | 79,10  | 80,99 | 84,38 | 86,55 | 88,90 | 90,30 | 91,42 | 92,86 | 93,96 | 93,17 | 93,10 | 93,28 |
| <u>New Zealand</u>    | ..   | ..    | ..    | ..    | ..    | ..    | ..    | 84,00 | ..    | ..    | ..    | ..    |
| <u>Portugal</u>       | 32,04  | 35,60 | 39,62 | 41,92 | 46,46 | 51,08 | 55,25 | 60,34 | 62,10 | 64,59 | 68,63 | 70,42 |
| <u>United Kingdom</u> | 66,37  | 65,57 | 71,87 | 76,24 | 81,75 | 83,13 | 85,38 | 87,48 | 89,84 | 91,61 | 92,00 | 94,78 |

Data extracted on 14 Oct 2017 22:14 UTC (GMT) from [OECD.Stat](#)

Fonte: stat. OCDE

Quadro 3-6 OCDE - utilização de internet para procurar informação sobre bens e serviços (indivíduos dos 16 aos 74 anos)

| Breakdowns            | All (individuals aged 16-74)  |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |
|-----------------------|---|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Indicator             | D1F: Individuals using the Internet for finding information about goods and services - last 3 m (%) |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |
| Unit                  | Percentage  |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |
| Time                  | 2005  | 2006  | 2007  | 2008  | 2009  | 2010  | 2011  | 2012  | 2013  | 2014  | 2015  | 2016  |
| <b>Country</b>        |   |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |
| <u>Netherlands</u>    | 69,98   | 73,00 | 76,38 | 76,09 | 79,31 | 81,64 | 81,64 | 82,67 | 83,16 | 85,47 | 84,40 | 84,52 |
| <u>New Zealand</u>    | ..  | 47,80 | ..    | ..    | ..    | ..    | ..    | ..    | ..    | ..    | ..    | ..    |
| <u>Portugal</u>       | 25,90   | 29,83 | 32,74 | 33,90 | 40,35 | 43,81 | 41,48 | 51,36 | 45,98 | 55,67 | 52,14 | 58,68 |
| <u>United Kingdom</u> | 56,80   | 55,25 | 62,04 | 64,04 | 63,99 | 62,81 | 66,40 | 71,86 | 69,63 | 78,01 | 74,06 | 79,85 |





Data extracted on 14 Oct 2017 22:31 UTC (GMT) from [OECD.Stat](#)

Fonte: stat. OCDE



Anexo C – United Nations

Quadro 3-7 - Índice de desenvolvimento de e-government

| Country   | Rank 2016↑ | EGDI 2016 |
|---|------------|-----------|
|  Reino Unido   | 1          | 0.9193    |
|  Holanda       | 7          | 0.8659    |
|  Nova Zelândia | 8          | 0.8653    |
|  Portugal      | 38         | 0.7144    |

Fonte: E-Government Survey 2016, United Nations

Quadro 3-8 - Contribuição dos investimentos TIC para o crescimento do PIB (produto interno bruto)

| MSTI Variables        | GERD as a percentage of GDP |          |          |      |          |          |
|-----------------------|-----------------------------|----------|----------|------|----------|----------|
| Unit                  | Percentage                  |          |          |      |          |          |
| Year                  | 2010                        | 2011     | 2012     | 2013 | 2014     | 2015     |
| <b>Country</b>        |                             |          |          |      |          |          |
| <u>Netherlands</u>    | 1,72                        | (b) 1,90 | (b) 1,94 | 1,95 | 2,00     | (p)1,99  |
| <u>New Zealand</u>    | ..                          | 1,23     | ..       | 1,16 | ..       | 1,28     |
| <u>Portugal</u>       | 1,53                        | 1,46     | 1,38     | 1,33 | 1,29     | (p) 1,28 |
| <u>United Kingdom</u> | (e) 1,68                    | 1,68     | (e) 1,61 | 1,66 | (e) 1,68 | (ep)1,70 |

Data extracted on 06 Oct 2017 00:48 UTC (GMT) from OECD.Stat

Legend:

- b:** Time series break
- p:** Provisional value
- e:** Estimated value

Fonte: stat. OCDE

Quadro 3-9 Governo Participativo (dados 2017)

| Year           |                                  | 2017                              |   |  |   |  |   |
|----------------|----------------------------------|-----------------------------------|---|--|---|--|---|
| Indicator      | OURdata Index, data availability | OURdata Index, data accessibility | OURdata Index, government support for data re-use | OURdata Index: government support for data re-use (pillar 3) | OURdata Index: government support for data re-use (pillar 3)  |  |   |
|                |                                  |                                   |   |  | OURdata Index: government support for data re-use (pillar 3), data promotion initiatives and partnerships | OURdata Index: government support for data re-use (pillar 3), data literacy programmes in government | OURdata Index: government support for data re-use (pillar 3), monitoring impact |
| Unit           | Index                            | Index                             | Index   | Index  | Index   | Index  | Index   |
| <b>Country</b> |                                  |                                   |   |  |   |  |   |
| Netherlands    | 0,23                             | 0,24                              | 0,18  | 0,55   | 0,26  | 0,2  | 0,09  |
| New Zealand    | 0,2                              | 0,27                              | 0,12  | 0,37   | 0,13  | 0,13   | 0,11  |
| Portugal       | 0,11                             | 0,2                               | 0,08  | 0,23   | 0,03  | 0,07   | 0,13  |
| United Kingdom | 0,28                             | 0,28                              | 0,23  | 0,69   | 0,3   | 0,28   | 0,11  |

Data extracted on 06 Oct 2017 01:14 UTC (GMT) from OECD.Stat

Fonte: stat. OCDE

Quadro 3-10 Governo Digital (dados 2016)

| Indicator      | Individuals using the internet for sending filled forms via public authorities (last 12 months) |      |  |
|----------------|---|------|--|
| Unit           | Percentage  |      |  |
| Year           | 2006  | 2016 |  |
| <b>Country</b> |   |      |  |
| Netherlands    | 29,7  | 55   |  |
| New Zealand    | 10,8  | ..   |  |
| Portugal       | 11,5  | 29   |  |
| United Kingdom | i 18  | 34   |  |

Data extracted on 06 Oct 2017 01:26 UTC (GMT) from OECD.Stat

Fonte: stat. OCDE



## ANEXO D - CURRICULUM VITAE

### EUROPEAN CURRICULUM VITAE FORMAT



#### INFORMAÇÃO PESSOAL

Nome

Marisa Henriques Baptista

E-mail

[mahe.baptista@gmail.com](mailto:mahe.baptista@gmail.com)

Nacionalidade

Portuguesa

Data de Nascimento

28 de março de 1973

#### EXPERIÊNCIA PROFISSIONAL

**2001-presente**

• **Empresa**

Agência para a Modernização Administrativa (AMA), IP

Instituto para a Gestão das Lojas do Cidadão (IGLC)

Administração Pública – Central

• **Sector /Actividade**

• **Cargo**

**Coordenadora de turno, Loja do Cidadão de Lisboa –Laranjeiras (2011-presente)**

**Coordenadora de turno, Loja do Cidadão de Marvila (2014; 2015)**

**Subgerente - Loja do Cidadão de Odivelas (2008; 2010; 2015)**

**Subgerente - Loja do Cidadão de Lisboa – Restauradores (09.2006-01.2007)**

**Subgerente - Loja do Cidadão de Setúbal (2001-2011)**

• **Principais atividades e responsabilidades**

- Praticar todos os atos de coordenação, orientação e controlo de uma Loja e outros necessários à gestão de uma Loja.
- Essas funções compreendem atividades, tais como: articular e controlar a prestação de serviços das equipas de vigilância, limpeza e de manutenção dos equipamentos e/ou materiais de higiene; assegurar a correta manutenção das instalações e equipamentos mobiliários e informáticos; assegurar o cumprimento dos circuitos administrativos existentes; assegurar a gestão do economato, de consumíveis informáticos e de higiene; fazer a integração dos novos Parceiros de acordo com os procedimentos internos da Organização; atendimento e tratamento das reclamações, sugestões e louvores; monitorização e gestão de filas de espera; definição e controlo das escalas de trabalho da equipa; manutenção das bases de dados de assiduidade, bem como, dos processos individuais de funcionários; zelar pelo correto uso do fardamento e pela gestão previsional e concreta dos stocks; levantamento e definição dos planos de formação de todos os funcionários; assegurar a atualidade da informação prestada nos placards informativos proveniente dos serviços centrais e/ou dos parceiros;
- Contribuir para o estudo e implementação de soluções inovadoras para a melhoria das condições físicas da Loja e propor medidas de racionalização de recursos, reorganização de procedimentos e outras julgadas convenientes;
- Coordenação de todas as funcionalidades do Espaço Cidadão (EC)/Balcão multisserviços (BMS);
- Coordenação de todas as funcionalidades do PAM (Posto de atendimento Múltiplo) – (2004-2011)
- Orientadora de estágio profissional (2001-2002).

- 2001
- Empresa
- Sector /Actividade
- Cargo
- Principais actividades e responsabilidades

Caixa Geral de Depósitos  
Bancário

**Técnica de Atendimento**

- Atendimento ao público, criação de novas contas bancárias, actualização de dados

- 1998- 2001
- Empresa
- Sector /Actividade
- Cargo
- Principais actividades e responsabilidades

Imosalgest – Gestão e Administração, S.A.  
Sector Privado – Comercio e Serviços

**Adjunta da Direcção Comercial**

- Praticar todos os actos de execução, administração e outros necessários à gestão do centro comercial, centro de escritórios e parque de estacionamento.

- 1997-1998
- Empresa
- Sector/Actividade
- Cargo
- Principais actividades e responsabilidades

Norema Portuguesa – Componentes para Construção Civil, Lda  
Sector Privado – Comercio e Serviços

**Adjunta do Director Financeiro**

- Preparação de diversos mapas estatísticos, controlo de custos, bem como, elaboração de relatórios mensais, relativos à situação financeira.

- 1997
- Empresa
- Sector/Actividade
- Cargo
- Principais actividades e responsabilidades

LIDL & Cia. - Loja Alimentares  
Sector Privado – Logística e Distribuição

**Chefe de Secção**

- Coordenar, dirigir e controlar uma secção. Essas funções compreenderam actividades, tais como: facturação, alteração de preços, reclamações, devoluções e transferências; abertura e fecho de caixas, manuseamento do dinheiro, controlo de frescos, preparação de inventários, recepção e conferência de mercadoria, organização do pessoal e execução de encomendas, entre outras tarefas.

**EDUCAÇÃO E FORMAÇÃO**

- 2015-presente
- Instituição
- Domínio de especialização
- Grau de Qualificação
- Classificação obtida

**Mestranda em Administração Pública**  
Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE-IUL), Lisboa  
Administração Pública  
Mestrado  
16,6 valores (no 1º ano letivo)

- 2010
- Instituição
- Domínio de especialização
- Grau de Qualificação
- Classificação obtida

**CAP – Certificado de Aptidão Profissional**  
Nova Etapa, Lisboa  
Formação Profissional  
Formador  
Muito Bom

- 2009-2010
- Instituição
- Domínio de especialização
- Grau de Qualificação

**CADAP – Curso de Alta Direcção em Administração Pública**  
Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE-IUL), Lisboa  
Administração Pública  
Pós-Graduação

|  |  |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Classificação obtida</b></li> </ul>  | 16,3 valores   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>1999-2000</b></li> <li>• <b>Instituição</b></li> </ul>   | <p style="text-align: center;"><b>Marketing</b></p> <p>Instituto Superior de Gestão (ISG), Lisboa</p> <p>Criação, comunicação e entrega de valor para os clientes</p> <p>Pós-Graduação</p> <p>15 valores</p>                           |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Domínio de especialização</b></li> <li>• <b>Grau de Qualificação</b></li> <li>• <b>Classificação obtida</b></li> </ul> | <p style="text-align: center;"><b>Gestão de Empresas</b></p> <p>Instituto Superior de Línguas e Administração (ISLA), Lisboa</p> <p>Gestão de Empresas</p> <p>Licenciatura</p> <p>13 valores</p>                                       |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>1991-1996</b></li> <li>• <b>Instituição</b></li> </ul>   |  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Domínio de especialização</b></li> <li>• <b>Grau de Qualificação</b></li> <li>• <b>Classificação obtida</b></li> </ul> |  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Instituição</b></li> </ul>   | <p style="text-align: center;"><b>Gestora</b></p> <p>Ordem dos Economistas</p> <p>Economia e Gestão empresariais</p>   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Domínio de especialização</b></li> </ul>   |  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Instituição</b></li> </ul>   | <p style="text-align: center;"><b>Técnica Oficial de Contas</b></p> <p>Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas</p> <p>Contabilidade</p>  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Domínio de especialização</b></li> </ul>   |  |
| <p style="text-align: center;"><b>2017</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Instituição</b></p>   | <p style="text-align: center;"><b>Novos Serviços a disponibilizar nos Espaços do Cidadão (3h30)</b></p> <p>Agência de Gestão de Tesouraria e Dívida Pública</p> <p>Cultura Organizacional</p> <p>Cumprimento dos Objetivos</p>         |
| <p style="text-align: center;"><b>Domínio de especialização</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Classificação obtida</b></p>                                 |  |
| <p style="text-align: center;"><b>2017</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Instituição</b></p>   | <p style="text-align: center;"><b>Novos Serviços a disponibilizar nos Espaços do Cidadão (4h)</b></p> <p>ADSE – Instituto Público de Gestão Participada</p> <p>Cultura Organizacional</p> <p>Cumprimento dos Objetivos</p>             |
| <p style="text-align: center;"><b>Domínio de especialização</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Classificação obtida</b></p>                                 |  |
| <p style="text-align: center;"><b>2016</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Instituição</b></p>   | <p style="text-align: center;"><b>Os serviços da Autoridade Tributária nos Espaços do Cidadão (6h)</b></p> <p>Agência para a Modernização Administrativa, IP</p> <p>Cultura Organizacional</p> <p>Cumprimento dos Objetivos</p>        |
| <p style="text-align: center;"><b>Domínio de especialização</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Classificação obtida</b></p>                                 |  |
| <p style="text-align: center;"><b>2015</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Instituição</b></p>   | <p style="text-align: center;"><b>Cidadania Digital nos Espaços do Cidadão (20h)</b></p> <p>Agência para a Modernização Administrativa, IP</p> <p>Cultura Organizacional</p> <p>Cumprimento dos Objetivos</p>                          |
| <p style="text-align: center;"><b>Domínio de especialização</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Classificação obtida</b></p>                                 |  |
| <p style="text-align: center;"><b>2014</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Instituição</b></p>   | <p style="text-align: center;"><b>Princípios da Atividade Administrativa no contexto da Modernização Administrativa (10h)</b></p> <p>Agência para a Modernização Administrativa, IP</p> <p>Cultura Organizacional</p> <p>Muito Bom</p> |
| <p style="text-align: center;"><b>Domínio de especialização</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Classificação obtida</b></p>                                 |  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>2013</b></li> <li>• <b>Instituição</b></li> </ul>  | <p style="text-align: center;"><b>Liderança e Gestão de equipas (20h)</b></p> <p>Agência para a Modernização Administrativa, IP</p> <p>Relações Humanas, Gestão Sinérgica, Atitude Positiva</p> <p>Muito Bom</p>                       |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Domínio de especialização</b></li> <li>• <b>Classificação obtida</b></li> </ul>  |  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>2012</b></li> </ul>  | <p style="text-align: center;"><b>A Segurança Social nos Balcões Multisserviços (7h)</b></p>   |

|   |  |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Instituição</b></li> <li>• <b>Domínio de especialização</b></li> <li>• <b>Classificação obtida</b></li> </ul>                 | <p>Instituto de Segurança Social, ISS<br/>Cultura Organizacional<br/>Aproveitamento</p>  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• 2011</li> <li>• <b>Instituição</b></li> <li>• <b>Domínio de especialização</b></li> <li>• <b>Classificação obtida</b></li> </ul> | <p><b>Simplificação Administrativa (4h)</b><br/>Agência para a Modernização Administrativa, IP<br/>Aplicações web<br/>Aproveitamento</p>   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• 2011</li> <li>• <b>Instituição</b></li> <li>• <b>Domínio de especialização</b></li> <li>• <b>Classificação obtida</b></li> </ul> | <p><b>O Balcão Multisserviços (14h)</b><br/>Agência para a Modernização Administrativa, IP<br/>Serviços prestados pela aplicação informática<br/>Aproveitamento</p>  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• 2007</li> <li>• <b>Instituição</b></li> <li>• <b>Domínio de especialização</b></li> <li>• <b>Classificação obtida</b></li> </ul> | <p><b>Espanhol - Aprofundamento (50h)</b><br/>Instituto do Emprego e Formação Profissional, Setúbal<br/>Língua Espanhola<br/>16 valores</p>  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• 2007</li> <li>• <b>Instituição</b></li> <li>• <b>Domínio de especialização</b></li> <li>• <b>Classificação obtida</b></li> </ul> | <p><b>Espanhol – Iniciação (50h)</b><br/>Instituto do Emprego e Formação Profissional, Setúbal<br/>Língua Espanhola<br/>17 valores</p>   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• 2007</li> <li>• <b>Instituição</b></li> <li>• <b>Domínio de especialização</b></li> <li>• <b>Classificação obtida</b></li> </ul> | <p><b>Inglês - Aprofundamento (50h)</b><br/>Instituto do Emprego e Formação Profissional, Setúbal<br/>Língua Inglesa<br/>19 valores</p>  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• 2007</li> <li>• <b>Instituição</b></li> <li>• <b>Domínio de especialização</b></li> <li>• <b>Classificação obtida</b></li> </ul> | <p><b>Higiene e Segurança no Trabalho (60h)</b><br/>Instituto do Emprego e Formação Profissional, Setúbal<br/>Garantir condições de trabalho capazes de manter um nível de saúde dos colaboradores e trabalhadores de uma instituição ou empresa.<br/>Muito Bom</p>  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• 2006</li> <li>• <b>Instituição</b></li> <li>• <b>Domínio de especialização</b></li> <li>• <b>Classificação obtida</b></li> </ul> | <p><b>Gestão de Projectos (58h)</b><br/>Instituto Nacional de Administração (INA), Lisboa<br/>Concepção, planificação e implementação um projecto. Gerir a qualidade dos produtos do projecto, estabelecer o plano de comunicação, avaliar os riscos e os procedimentos associados à gestão dos principais recursos do projecto, sejam eles humanos, materiais ou equipamento.<br/>89%</p> |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• 2004</li> <li>• <b>Instituição</b></li> <li>• <b>Domínio de especialização</b></li> <li>• <b>Classificação obtida</b></li> </ul> | <p><b>Relações Interpessoais e Dinâmica das Equipas (30h)</b><br/>Centro de Formação do Ministério das Finanças, Lisboa<br/>Desenvolvimento de competências pessoais e sociais, trabalho em grupo<br/>Aproveitamento</p>   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• 2003</li> <li>• <b>Instituição</b></li> <li>• <b>Domínio de especialização</b></li> <li>• <b>Classificação obtida</b></li> </ul> | <p><b>Percurso formativo de Tecnologias de Informação – Nível I (210h) e II (120h)</b><br/>Citeforma, Lisboa<br/>Informática: Windows, Office, Internet e Correio Electrónico, Gestão de Projectos (Project)<br/>18 e 15 valores</p>   |

- 2002
- Instituição
- Domínio de especialização
- Classificação obtida

- 2002
- Instituição
- Domínio de especialização
- Classificação obtida

- 2002
- Instituição
- Domínio de especialização
- Classificação obtida

- 2001
- Instituição
- Domínio de especialização
- Classificação obtida

- 2001
- Instituição
- Domínio de especialização
- Classificação obtida

- 1996-1997
- Instituição
- Domínio de especialização
- Classificação obtida

## COMPETÊNCIAS PESSOAIS

### COMPETÊNCIAS LINGUÍSTICAS

- Leitura
- Escrita
- Verbal

### COMPETÊNCIAS DE ORGANIZAÇÃO E DE GESTÃO

### COMPETÊNCIAS TÉCNICAS

#### Técnicas de Liderança (60h)

MGR – Consultoria em gestão e formação profissional, Lda  
Relações Humanas, Gestão Sinérgica, Atitude Positiva  
Muito Bom

#### Formação Win Time (8h)

QuadriSistemas – Equipamento e Materiais para Gestão de Empresas, S.A.  
Bases de dados de pessoal  
Aproveitamento

#### Relacionamento Interpessoal e Atendimento ao Público (28h)

Instituto para a Gestão das Lojas do Cidadão  
Desenvolvimento de competências pessoais e sociais, gestão de conflitos  
Aproveitamento

#### Inglês Intensivo (nível III) (30h)

Citeforma, Lisboa  
Língua Inglesa  
15 valores

#### Inglês Intensivo (nível II) (30h)

Citeforma, Lisboa  
Língua Inglesa  
17 valores

#### Desenvolvimento do Potencial Empresarial (444h)

CONPRO - Consultoria e Projectos, Lda.  
Desenvolvimento pessoal, profissional e social integrado, Criação de um espírito empresarial  
Aproveitamento

| Inglês | Francês | Espanhol |
|--------|---------|----------|
| Bom    | Básico  | Bom      |
| Bom    | Básico  | Básico   |
| Bom    | Básico  | Básico   |

Coordenação de equipas de trabalho;  
Experiencia de trabalho em ambientes muito complexos e na vertente pública e privada;  
Experiencia de trabalho como guia de grupos, em regime de voluntariado.

Informática: Domínio Office e Windows, E-mail, Internet e Intranet  
Gestora e TOC, inscrita na OE e na OTOC