

**ISCTE**  **IUL**  
**Instituto Universitário de Lisboa**

Departamento de Sociologia e Políticas Públicas

Plataforma de divulgação de informação aos gabinetes dos membros do  
Governo no âmbito da Presidência do Conselho de Ministros

Rosalina Maria Tavares Martins

Trabalho de projeto submetido como requisito parcial para obtenção do grau de  
Mestre em Administração Pública

Orientador:

Doutor José Fontes, Professor Associado com Agregação  
Academia Militar

Coorientadora:

Mestre Mafalda Pereira, Diretora de Serviços de Recursos Humanos (Especialista),  
Secretaria-Geral da Presidência de Conselho de Ministros

ISCTE- Instituto Universitário de Lisboa

Setembro, 2019



## **AGRADECIMENTOS**

A realização deste projeto não teria sido possível sem o incentivo de professores, familiares, amigos e colegas de trabalho, por esse facto é com muita alegria e apreço que expresso o meu profundo agradecimento a todos os que de alguma forma contribuíram para a concretização deste projeto.

Um agradecimento muito especial:

Ao Professor Doutor José Fontes e ao meu amigo Mestre António Pinto, que me incentivaram a desenvolver as minhas competências habilitacionais e se disponibilizaram para me acompanhar nesta jornada.

Ao meu orientador o Professor Doutor José Fontes, pelos ensinamentos e pertinência das suas observações, indispensáveis à realização deste trabalho de projeto.

À minha coorientadora a Mestre Mafalda Pereira, pela sua disponibilidade, apoio, incentivo, amizade e transmissão de conhecimentos técnicos, que tornaram possível a realização deste sonho.

Ao Professor Doutor João Salis Gomes, coordenador do Mestrado em Administração Pública, do ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa, pela sua disponibilidade, apoio e orientações prestadas durante o desenvolvimento do trabalho de projeto.

A todos os Professores do Mestrado pela forma entusiasta como promoveram a transmissão dos conhecimentos da sua área de estudo e em áreas conexas, pela oportunidade de desenvolvimento pessoal e profissional que me proporcionaram.

Ao meu grande amigo o Engenheiro Jorge Franco, que tornou possível a execução técnica da plataforma que desenhámos para este trabalho de projeto.

À minha família, pelo carinho, compreensão, apoio e encorajamento nos momentos mais difíceis desta caminhada.

## RESUMO

Atualmente assistimos a um debate público e político em torno do papel do Estado e do modelo de governação a adotar e da necessidade de reformar a Administração Pública em conformidade.

A evidente preocupação dos atuais governos em ajustar a suas políticas em torno da necessidade de modernizar a Administração Pública e da sua relação com os *stakeholders* leva-nos a debruçar sobre essas temáticas.

Assim, pretendemos apresentar um projeto estruturado de modernização do organismo no Centro do Governo, a Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros (SGPCM), que presta apoio a um grande número de gabinetes dos membros do Governo, atualmente são catorze (14) das seguintes áreas: i) Governação, ii) Cultura, iii) Planeamento, Infraestruturas e iv) Habitação.

Lançando mão das tecnologias de informação e da comunicação (TIC), avançamos com uma proposta de plataforma de divulgação de informação aos gabinetes dos membros do Governo no âmbito da Presidência do Conselho de Ministros (PCM), que permite de forma acessível i) a disponibilização imediata de informação pertinente, ii) a disponibilização de modelos de formulários administrativos, iii) a consulta direta da legislação aplicável ao caso concreto e iv) a interligação com os serviços.

Este projeto pretende contribuir para o processo de modernização e inovação da SGPCM, privilegiando as interações eletrónicas, tendo em consideração a necessidade de prestar um serviço de qualidade e de forma eficiente e eficaz.

### **Palavras-chave:**

Reforma Administrativa

Gestão da qualidade e inovação

Divulgação de informação

Tecnologias de informação e comunicação

## **ABSTRACT**

In this day and age, we are simultaneously witnessing a political and public debate regarding the role of the state and the question of which model of governance to adopt. In addition, there is the matter of reforming the public administration accordingly.

Current governments have a clear interest in adjusting their policies, taking into consideration not only the need to modernise the public administration but also their relationship with the stakeholders. These are the reasons that led us to address this topic.

We hereby intend to present a structured modernisation project of the organism right in the centre of the Portuguese government – the General Secretariat of the Presidency of the Council of Ministers (GSPCM). The latter provides aid to a great number of political staff from the different government ministries, fourteen (14) at the moment, from the following areas: i) Governance, ii) Culture, iii) Planning and Infrastructures and iv) Housing.

The use of Information and Communication Technology (ITC) allows the proposal of a platform based on information transmission, which has as its target audience the political staff of the different government ministries, which come under the umbrella of the Presidency of the Council of Ministers. This platform allows, in an approachable way, i) immediate access to relevant information, ii) access to administrative forms templates, iii) checking what the applicable legislation for a specific case is, and iv) the interconnection between the different services.

This project intends to contribute to the modernisation and innovation of the GSPCM, favouring electronic interactions, and taking into consideration the need to provide quality services in an efficient and effective manner.

### ***Keywords***

Administrative reform

Quality and innovation management

Information transmission

Information and communication technology

## ÍNDICE

<b>AGRADECIMENTOS</b> .....	<b>ii</b>
<b>RESUMO</b> .....	<b>iii</b>
<b>ABSTRACT</b> .....	<b>iv</b>
<b>ÍNDICE</b> .....	<b>v</b>
<b>ÍNDICE DE QUADROS</b> .....	<b>vii</b>
<b>ÍNDICE DE FIGURAS</b> .....	<b>vii</b>
<b>GLOSSÁRIO DE SIGLAS</b> .....	<b>viii</b>
<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>1</b>
<b>CAPÍTULO I - UMA VISÃO SOBRE O ESTADO E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA</b> .....	<b>5</b>
1.1 ESTADO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....	6
1.2 REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....	9
1.3 MODELOS DE GESTÃO - DO MODELO PROFISSIONAL WEBERIANO AO <i>NEW PUBLIC SERVICE</i> , REALÇANDO O MODELO GESTIONÁRIO .....	10
1.3.1. MODELO BUROCRÁTICO - MODELO PROFISSIONAL WEBERIANO.....	10
1.3.2. O <i>NEW PUBLIC MANAGEMENT</i> - MODELO GESTIONÁRIO .....	13
1.3.3. O <i>NEW PUBLIC SERVICE</i> .....	21
1.4 O PAPEL DAS TECNOLOGIAS DA INFORMAÇÃO E DAS COMUNICAÇÕES NO PROCESSO DE MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA .....	22
1.4.1. SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO .....	23
1.5 SÍNTESE DO CAPÍTULO .....	27
<b>CAPÍTULO II – DA SECRETARIA – GERAL DA PRESIDÊNCIA DE CONSELHO DE MINISTROS</b> .....	<b>31</b>
2.1 A SGPCM - RESENHA HISTÓRICA DO ORGANISMO.....	31
2.1.1 O SEU UNIVERSO DE ATUAÇÃO.....	34
2.1.2 A SGPCM NO <i>CENTRO</i> DO GOVERNO .....	39
2.2 O ATUAL GOVERNO DE PORTUGAL - XXI Governo Constitucional.....	42
2.3 SÍNTESE DO CAPÍTULO .....	45

<b>CAPÍTULO III – DA PLATAFORMA DE DIVULGAÇÃO DE INFORMAÇÃO AOS GABINETES DOS MEMBROS DO GOVERNO NO ÂMBITO DA PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS .....</b>	<b>47</b>
3.1 O MEIO A UTILIZAR - PLATAFORMA.....	48
3.1.1 AS POTENCIALIDADES .....	52
3.1.2 VANTAGENS DA PLATAFORMA E DO PROJETO DE MODERNIZAÇÃO .....	52
3.1.3 INDICADORES DE DESEMPENHO – EFICIÊNCIA, EFICÁCIA E QUALIDADE .....	55
3.2 FASES DE IMPLEMENTAÇÃO .....	57
3.3 PROPOSTA TÉCNICA DA PLATAFORMA.....	59
3.3.1 COMO FUNCIONA.....	60
3.4 O PROJETO DE IMPLEMENTAÇÃO DA PLATAFORMA NO CONTEXTO DA REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM PORTUGAL.....	62
3.5 SÍNTESE DO CAPÍTULO .....	63
<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>65</b>
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>67</b>
<b>LEGISLAÇÃO.....</b>	<b>71</b>

## ÍNDICE DE QUADROS

<b>Quadro 1. 1</b> - O Papel do Estado.....	9
<b>Quadro 1. 2</b> - Modelo Burocrático - Princípios, Vantagens e Desvantagens .....	12
<b>Quadro 1. 3</b> - Características fundamentais do New Public Management .....	15
<b>Quadro 2. 1</b> - Objetivos estratégicos da SGPCM (2017-2022).....	38
<b>Quadro 2. 2</b> - Atuação no Centro do Governo em 2018.....	41
<b>Quadro 3. 1</b> - Constrangimentos da atual divulgação de informação aos Gabinetes .....	50
<b>Quadro 3. 2</b> - Proposta do termo de abertura do projeto.....	51
<b>Quadro 3. 3</b> - Vantagens da Plataforma .....	53
<b>Quadro 3. 4</b> - Vantagens do Projeto .....	54
<b>Quadro 3. 5</b> - Trilogia de Juran .....	56
<b>Quadro 3. 6</b> - Perspetivas - Modernização Administrativa .....	63

## ÍNDICE DE FIGURAS

<b>Figura 1. 1</b> - Modelos da Nova Administração .....	18
<b>Figura 1. 2</b> - Frequência de utilização da Internet, 2017 (% de indivíduos entre 16 e 74 anos) .....	25
<b>Figura 1. 3</b> - Acesso à Internet de agregados familiares de 2012 a 2017 (% de todas as casas) .....	25
<b>Figura 2. 1</b> - Imagem do edifício da SGPCM ao longo dos tempos.....	31
<b>Figura 2. 2</b> - Organograma da SGPCM .....	36
<b>Figura 2. 3</b> - Organograma da PCM.....	37
<b>Figura 2. 4</b> - Eixos principais de atuação da SGPCM (2017-2022) .....	41
<b>Figura 2. 5</b> - Organograma do XXI Governo Constitucional .....	44
<b>Figura 3. 1</b> - Página inicial da intranet da SGPCM.....	48
<b>Figura 3. 2</b> - Informação aos Gabinetes.....	49
<b>Figura 3. 3</b> - Potencialidades da plataforma.....	52
<b>Figura 3. 4</b> - Página inicial da plataforma.....	59
<b>Figura 3. 5</b> - Segunda página da plataforma.....	60
<b>Figura 3. 6</b> - Imagem da plataforma - sequência de consulta – DSRH.....	61
<b>Figura 3. 7</b> - Imagem da plataforma - sequência de consulta – DSRH.....	61
<b>Figura 3. 8</b> - Imagem da plataforma - sequência de consulta – DSRH.....	61

## GLOSSÁRIO DE SIGLAS

- AP — Administração Pública
- CAB — Comissões de Avaliação Bipartida
- CDU — Coligação Democrática Unitária
- CEJUR — Centro Jurídico da Presidência do Conselho de Ministros
- COM — Comissão Europeia
- DGAEP — Direção Geral da Administração e Emprego Público
- DIGESTO - Sistema Integrado de Tratamento de Informação Jurídica
- DSRH – Direção de Serviços de Recursos Humanos
- EUA — Estados Unidos da América
- FAQ — *Frequently Asked Questions*
- ISCTE-IUL — Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa – Instituto Universitário de Lisboa
- JurisAPP — Centro de Competências Jurídicas do Estado
- MAP – Mestrado em Administração Pública
- MPMA — Ministra da Presidência do Conselho de Ministros
- NAP — Nova Administração Pública
- NPM — New Public Management
- NPS — New Public Service
- OCDE — Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
- OECD — Organisation for Economic Co-operation and Development
- PCM — Presidência do Conselho de Ministros
- PCM LEX — Base de Dados de Informação Legislativa
- PCP — Partido Comunista Português
- PEV — Partido Ecologista "Os Verdes"
- PRACE — Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado
- PREVPAP — Programa de Regularização Extraordinária dos Vínculos Precários na Administração Pública
- RGPD — Regulamento Geral de Proteção de Dados
- RH — Recursos Humanos
- SEPCM — Secretário de Estado da Presidência do Conselho de Ministros
- SGPC — Secretaria-Geral da Presidência do Conselho
- SGPCM — Secretaria-Geral da Presidência de Conselho de Ministros
- TIC — Tecnologias da Informação e das Comunicações
- UE — União Europeia

## INTRODUÇÃO

A Administração Pública (AP) portuguesa está centrada em encontrar estratégias de modernização e melhoria de prestação de serviços com recurso às tecnologias de informação e comunicação (TIC).

Ciente de que os instrumentos tecnológicos são facilitadores para atingir e cumprir as metas, objetivos e finalidades a que se propõe o Estado português, através das suas políticas de intervenção, pela ação da AP, propõe-se avançar com um trabalho de projeto, no âmbito do Mestrado em Administração Pública intitulado “*Plataforma de divulgação de informação aos gabinetes dos Membros do Governo no âmbito da Presidência do Conselho de Ministros*”.

Este projeto visa contribuir para o desenvolvimento da AP em transformação, com o objetivo de melhorar a gestão de recursos humanos e técnicos, aperfeiçoando as áreas tecnológicas de informação e comunicação, com os correspondentes ganhos de eficiência, eficácia e qualidade do serviço prestado.

O recurso às novas tecnologias como forma de interoperabilidade e partilha de informação entre serviços, organismos e outros atores, permite um impacto positivo no acesso aos mesmos.

Antecipar problemas, automatizando respostas frequentes, simulando cenários com respetiva proposta de ação, possibilitando disponibilizar recursos humanos para respostas personalizadas a problemas específicos.

Este projeto assenta num pilar tecnológico (plataforma) que tem como objetivo a implementação de novos processos de trabalho, que visam prestar um melhor serviço público.

O diagnóstico das necessidades permite encontrar uma melhor resolução, mitigando eventuais falhas decorrentes do serviço prestado e possibilita uma resposta rápida às questões dos interessados, no caso os membros dos gabinetes dos Membros do Governo no âmbito da Presidência do Conselho de Ministros (PCM), apoiados pela Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros (SGPCM).

Pretende-se também identificar os pontos críticos na transmissão de informação, prevendo-se e ultrapassando-se os contratemplos e entraves que se colocam aos utilizadores (gabinetes dos membros do Governo) e aos serviços que disponibilizam a informação (serviços da SGPCM).

Estamos perante um estudo de caso sobre o processo ou processos utilizados pela SGPCM para transmitir a informação aos gabinetes dos membros do Governo que se encontram no seu âmbito.

A metodologia usada consiste na pesquisa, recolha, análise e tratamento da informação pertinente e verificação dos recursos técnicos e humanos utilizados pelo organismo em estudo (SGPCM).

Segundo *Rodríguez e al.*, 1999, citado por *Meirinhos e Osório*, 2010, tem-se utilizado a designação “investigação qualitativa” para todas as formas de investigação baseadas essencialmente na utilização de dados qualitativos, como acontece no estudo de caso.

Aceitando assim que os estudos de caso utilizam essencialmente o método de investigação qualitativo, temos de ter em consideração que o principal objetivo será o de estudar “ a realidade no seu contexto natural, tal como sucede, na tentativa de retirar sentidos, de interpretar os fenómenos de acordo com os significados que têm para as pessoas implicadas” (*Rodríguez e al.*, 1996:32, citado por *Ribeiro*, 2010).

De referir ainda que a investigação qualitativa detém três linhas orientadoras que a distinguem de outras metodologias: i) a compreensão do objeto em estudo centrando-se na indagação dos factos, ii) o papel pessoal adotado pelo responsável pela investigação na interpretação dos dados e acontecimentos, iii) o objetivo do investigador que se reporta à construção de novo conhecimento (*Stake*, 1995, citado por *Ribeiro*, 2010).

*Stake* (1999, citado por *Meirinhos e Osório*, 2010) identifica ainda três diferenças de relevo entre a perspetiva qualitativa e quantitativa da investigação: i) a distinção entre compreensão e explicação; ii) a distinção entre função pessoal e impessoal do investigador; iii) a distinção entre conhecimento construído e descoberto.

De salientar também que alguns autores como *Yin* 1993, 2005, e *Flick* 2004 (citados por *Meirinhos e Osório*, 2010) perfilham a posição de que é importante utilizar nalguns métodos de investigação, simultaneamente dados qualitativos e quantitativos, devendo ser encarada a investigação qualitativa e quantitativa como complementares.

Neste contexto, pretende-se fazer uma abordagem estruturada em três capítulos.

O capítulo I foca-se nos modelos de Estado sobre uma perspetiva e a sua relação com as reformas da AP, assim como os vários modelos de gestão que têm emergido ao longo dos tempos. Introduce-se também o tema da sociedade de informação e a importância das TIC no processo de modernização administrativa.

O capítulo II debruça-se sobre o organismo em estudo (SGPCM), apresentando a sua evolução histórica, identificando o seu universo de atuação e apresenta-o como estrutura no *Centro* do Governo, segundo a classificação da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE). Faz ainda uma alusão ao governo atualmente em funções, o XXI Governo Constitucional. Contudo esta plataforma revela-se de extrema importância numa fase em que se vai constituir o nosso executivo governamental.

O capítulo III avança com a proposta de uma plataforma projetada e desenvolvida no âmbito deste projeto, para colmatar necessidades específicas do público-alvo (gabinetes dos membros do Governo) e da organização em estudo, a SGPCM.

Por fim, serão tecidas algumas considerações finais com o intuito de salientar os aspetos mais relevantes abordados neste trabalho de projeto.



## CAPÍTULO I - UMA VISÃO SOBRE O ESTADO E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A Administração Pública (AP) portuguesa atravessou no passado recente (2011-2014) um período crítico devido aos constrangimentos provocados pela grave crise financeira que o país atravessou e que levou a um pedido de apoio financeiro<sup>1</sup>.

Atualmente, é tempo de recuperação e de análise do caminho a prosseguir.

Por isso, esteve e está na ordem do dia das políticas de qualquer governo a reforma da AP.

Tendo presente o referido supra julgamos ser importante abordar, numa perspetiva teórica, os modelos de Estado e a sua relação com as reformas da AP, assim como os vários modelos de gestão que têm emergido ao longo dos tempos.

Atualmente, a reforma da AP portuguesa é reconhecidamente influenciada pelas características do modelo gestor, em particular pela “introdução de maior racionalidade técnica nos processos de gestão” (Bilhim, 2012:57). Tal poderá dever-se ao contexto socioeconómico passado e presente do país, mas também ao da Europa. Por esse facto, iremos dar uma ênfase especial ao modelo gestor ou *New Public Management* (NPM), sem contudo deixar de abordar os restantes modelos de AP para um melhor enquadramento.

Algumas das características mais importantes do NPM, segundo Madureira *et al* (2010:56) são:

Profissionalização da gestão, na criação de medidas de desempenho (Carvalho e outros, 2006; Schedler, 2004), no privilegiar da importância dos resultados e da redução dos custos, na competição interagências e na segmentação das unidades administrativas consideradas exageradamente grandes (Hood, 1991).

Ao nível teórico efetuaremos uma breve análise do contexto que colocou em causa o modelo administrativo tradicional e deu lugar a novas formas de gestão (Secchi, 2009; Giauque (2003a).

Apresentaremos a nova abordagem de gestão pública, o NPM, referindo as suas características, princípios e objetivos segundo (Pitschas, 1993), Pollitt e Bouckaert (2011), Denhardt e Denhardt (2003a) e Giauque (2003b).

Serão ainda expostos os três modelos ideais do NPM apresentados por Mozzicafreddo (2001) e Giauque (2003b): o da eficiência e mercado (adotado principalmente nos países anglo-saxónicos), o da desburocratização e simplificação e o da excelência e qualidade. São também explorados os quatro modelos propostos por Pollitt e Bouckaert (2004): i) desregulamentação e melhoria de processos, controlo orçamental e gestão financeira; ii) descentralização e melhoria da qualidade dos serviços públicos; iii) mercado e gestão empresariais; iv) Estado

---

<sup>1</sup> A propósito do Programa de Assistência Económica e Financeira em Portugal *vide* <https://www.bportugal.pt/page/programa-de-assistencia-economica-e-financeira>

mínimo, privatização. Ferlie *et al* (1996) avança também com quatro modelos o impulso para a eficiência, *downsizing* e a descentralização, em busca da excelência e orientação para o serviço público.

No entanto, como referido, iremos começar por contextualizar os conceitos de Estado, Administração Pública, os diferentes modelos de Estado e o papel deste na sociedade atual.

Faremos ainda uma breve referência à reforma da AP, como introdução para a apresentação dos três principais modelos de gestão: modelo burocrático, *New Public Management* e *New Public Service*.

Por fim, tendo presente o papel das tecnologias de informação e comunicações (TIC) no processo de modernização administrativa e os consequentes ganhos de eficiência, eficácia e economia, apresentaremos uma abordagem genérica sobre a sociedade de informação e efetuaremos uma análise das TIC, realçando o importante papel das aplicações informáticas.

## 1.1 ESTADO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Para Mozzicafreddo (2001:25-26), o paradigma de Estado arquitetado nas sociedades europeias, desde o absolutismo, o republicanismo, as democracias liberais e representativas, tem vindo a exercer a sua ação no conjunto social na base do poder político interventor, regulador e organizador do conjunto social, atribuindo assim à Administração Pública uma dimensão e uma estrutura organizativa unificadora e regulamentadora do tecido social.

Assim, se considerarmos o Estado como o produto de uma organização, percebemos que o seu funcionamento e sobrevivência dependem da existência de estruturas que atualmente identificamos como Administração Pública.

Segundo Rosenbloom (1998:4) o conceito de Administração Pública diverge consoante o observador, pelo que optamos por apresentar a definição de Administração Pública de Amaral (1998:13), por efetuar a distinção entre a função administrativa desenvolvida de forma individual ou coletiva (sentido material ou objetivo) e a sua estrutura (sentido orgânico ou subjetivo).

Assim, para este autor a Administração Pública em sentido orgânico é um “sistema de órgãos, serviços e agentes do Estado, bem como das demais pessoas colectivas públicas, que asseguram em nome da colectividade a satisfação regular e contínua das necessidades colectivas de segurança, cultura e bem-estar” (Amaral, 1998:13).

Já no sentido material Administração Pública é a

actividade típica dos organismos e indivíduos que, sob a direcção ou fiscalização do poder político, desempenham em nome da colectividade a tarefa de prover a satisfação regular e contínua das necessidades colectivas de segurança, cultura, bem-estar económico e social, nos termos estabelecidos pela legislação aplicável e sob o controlo dos tribunais competentes (Amaral, 1998:13).

Embora não pretendendo efetuar uma análise aprofundada da evolução do Estado, julgamos ser importante fazer uma breve resenha histórica dos vários modelos de Estado.

As bases do Estado Moderno surgem entre 1100 e 1600, identificando-se nesta fase o Estado Absoluto.

Neste modelo de Estado o rei concentrava todo o poder institucional (legislativo, executivo e judicial). O desempenho do poder era corporalizado no monarca absoluto, sendo os súbitos os restantes atores. Tratava-se de um Estado territorial fortemente centralizado e interventor, que exercia um controlo rigoroso sobre a sociedade, designadamente sobre os bens de produção, sobre o mercado e sobre as obras públicas, uma vez que detinha o monopólio da aplicação dos impostos e do uso da força. Administrativamente, o rei dispunha de um corpo burocrático, sendo o seu gabinete composto por um corpo de funcionários da sua confiança, os ministros que trabalhavam sob a sua dependência e que eram escolhidos pela competência e mérito (Bourdieu, 1997:59-61). Neste modelo, pela sua característica fortemente centralizada na figura do rei, não podemos considerar a existência de uma Administração Pública de carácter autónomo, mas sim na dependência do rei.

O Estado Liberal surge na sequência das revoluções Inglesa, Americana e Francesa, e com a primazia da lei como requisito superior. Neste modelo, o Estado está sujeito à lei e ao Direito, garantindo os direitos e liberdade dos cidadãos contra o abuso de poder, e devendo atuar em conformidade com o Direito, ou seja, de acordo com as normas jurídicas que respeitam e protegem os direitos fundamentais da pessoa humana, adotando uma intervenção mínima quer no plano económico, quer no plano social. Ao nível da organização administrativa, igualmente pouco interventiva, o Estado Liberal prossegue o processo de racionalização da administração com o desenvolvimento legal da estrutura administrativa burocrática, aparecendo “a dissociação da função e do seu ocupante, da função e do funcionário, do interesse público e dos interesses privados, particulares” (Bourdieu, 1997:63).

A partir de finais do século XIX, e fundamentalmente após 1930, na sequência da Grande Depressão dos Estados Unidos e mais acentuadamente na Europa, depois II Guerra Mundial, emergiu o modelo de Estado Providência, também designado por *Welfare State*. Este Estado caracteriza-se por deter preocupações sociais e ser mais interventivo e regulador, quer ao nível da vida social, quer ao nível económico. Reclama igualdade no que concerne aos direitos civis e políticos e preocupa-se com os direitos sociais e com o bem-estar dos cidadãos. Este modelo de Estado corresponde a uma Administração Pública profissional, centralizadora e estruturada em conformidade com os modelos gestionários do tipo weberiano. Contudo, após a década de

1970<sup>2</sup>, na sequência da crise do petróleo, assistiu-se ao declínio do Estado Providência, pelo aumento descontrolado de despesa pública que tornou inviável garantir todos os contratos sociais e financeiros a que se propunha, tornando premente o surgimento de uma mudança na organização do Estado.

Surge então um novo modelo de Estado, caracterizado pela diminuição do papel interventivo do Estado quer na sociedade, quer na economia, denominado como Estado Regulador. Na Administração Pública, esta tendência é igualmente sentida, onde a influência da Teoria do *Public Choice*, tal como os modelos de gestão privada, determinam a agenda das reformas administrativas e incitam a um novo papel do Estado na economia (Foster e Plowden, 1996, citado por Araújo, 2000:41). Efetivamente, nos países onde o crescimento dos governos foi excessivo, com diminuta iniciativa individual, e onde a Administração Pública se revelou uma “estrutura pesada, problemática e ineficiente” (Araújo, 2000:41), urge efetuar uma mudança, diminuindo as funções do Estado e reduzindo a Administração Pública.

Com a introdução das regras de gestão privada, assistimos a mudanças no papel do Estado, que passa de Estado Providência a Estado Regulador. Podemos identificar quatro processos na evolução do sistema funcional do Estado moderno: i) incremento dos valores de autodesenvolvimento (as sociedades modernas dependem da iniciativa individual, da diligência e da motivação dos seus cidadãos); ii) aumento do espectro de cooperação entre o Estado e a economia; iii) distribuição das responsabilidades entre o Estado e a sociedade; iv) alargamento da União Europeia (Pitschas, 2007).

Segundo Mozzicafreddo (2010:89) “As transferências de competências nos níveis regionais e locais, o desenvolvimento de instituições da administração de regulação, as parcerias público-privadas, entre outras entidades, está ao nível europeu a indicar uma transformação da forma da administração e a regulação mais indireta”.

Para melhor compreensão do papel do Estado apresentamos o quadro 1.1, onde, de forma esquemática, se indica três funções do Estado (função mínima; função intermédia e função ativista), quanto à correção de falhas do mercado, na garantia de equidade e respetivas intervenções.

---

<sup>2</sup> Em Portugal o Estado de Providência teve início mais tarde pelo facto do país estar subjugado a uma ditadura, pelo que só após a revolução de 25 de abril de 1974, os cidadãos portugueses começaram a experimentar a proteção desse tipo de Estado.

**Quadro 1. 1 - O Papel do Estado**

FUNÇÕES DO ESTADO	CORRIGIR AS FALHAS DE MERCADO			GARANTIR A EQUIDADE
<b>FUNÇÃO MINÍMA</b>	<b>Proporcionar bens públicos "puros":</b> Defesa Lei e ordem Direitos de propriedade Gestão macroeconómica Saúde Pública			<b>Proteger os mais desfavorecidos:</b> Programas contra a pobreza Programas de apoio a catástrofes
<b>FUNÇÃO INTERMÉDIA</b>	<b>Corrigir externalidades:</b> Educação básica Proteção ambiental	<b>Regular monopólios:</b> Regulação de utilidades (água, eletricidade, telecomunicações) Políticas anti-monopólio	<b>Superar a informação imperfeita:</b> Regulação dos seguros (saúde, vida, reforma) Regulação financeira Proteção do consumidor	<b>Fornecer proteção social:</b> Pensões redistributivas Abonos de família Subsídio de desemprego
<b>FUNÇÃO ATIVISTA</b>	<b>Coordenar a atividade privada:</b> Promover os mercados Iniciativas para desenvolver <i>clusters</i>			<b>Redistribuição:</b> Redistribuição de recursos

Fonte: World Bank, 1997

As constantes mudanças e alterações sociais ocorridas com o passar do tempo têm “obrigado” o Estado a adaptar-se e a evoluir em função de novos e emergentes paradigmas.

## 1.2 REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Ao longo dos tempos, o movimento de reforma e modernização administrativas tem sido influenciado por diversas abordagens, cada uma salientando questões particularmente importantes para as organizações públicas, apesar de todas elas frisarem a necessidade de aumento da qualidade na prestação dos serviços públicos, com o intuito de fazer o governo trabalhar melhor. Contudo, enquanto algumas abordagens apresentam uma política de gestão para toda a Administração Pública, outras elegem uma perspetiva mais incremental, menos radical.

Numa primeira fase, o movimento de reforma administrativa partiu de problemas intraorganizacionais (Osborne, 2006: 380), com o intuito de melhorar as práticas e os processos existentes nas organizações<sup>3</sup> (Caiden citado por Rocha, 2009: 73). Presentemente, estes problemas centram-se nas questões interorganizacionais, ou seja, de articulação e relacionamento entre serviços públicos, entre os serviços e os cidadãos e entre os diferentes atores sociais, tendo presente a complexidade da rede de políticas públicas. Assim, os mecanismos que estimulem a democracia e a consulta dos cidadãos adquirem relevo.

Consequentemente são reclamados novos modelos organizacionais, para lá do modelo burocrático puro, para aperfeiçoar a capacidade de articulação entre distintos atores da rede. Efetivamente, as administrações públicas foram continuamente adotando algumas estratégias para se adaptarem à complexidade da sociedade. Numa fase inicial, criaram mecanismos de delegação de poderes e descentralização, e atualmente constituíram estruturas participativas

<sup>3</sup>Preconizando a transição de um “Estado Administrativo” para um “Estado Managerial”.

que promovem o envolvimento da sociedade civil e de todos os *stakeholders*, dando cumprimento à necessidade de uma governação colaborativa.

Para melhor compreensão da dimensão das reformas administrativas, seguidamente efetuaremos uma retrospectiva sobre o modelo profissional weberiano ou burocrático de organização da Administração Pública e posteriormente, abordaremos as propostas de reforma e modernização administrativa do *New Public Management* e do *New Public Service*, realçando as suas principais diferenças.

### 1.3 MODELOS DE GESTÃO - DO MODELO PROFISSIONAL WEBERIANO AO *NEW PUBLIC SERVICE*, REALÇANDO O MODELO GESTIONÁRIO

#### 1.3.1. MODELO BUROCRÁTICO - MODELO PROFISSIONAL WEBERIANO

Nos finais do séc. XIX nasceu nos Estados Unidos da América (EUA) a teoria administrativa, enquanto na Europa se estudava em exclusivo a Administração Pública de uma perspetiva jurídica.

A teoria administrativa contou num primeiro período com as contribuições de Wilson<sup>4</sup>, quanto à dicotomia entre política e administração, de Max Weber<sup>5</sup> que sintetizou as principais características do modelo burocrático e de Taylor<sup>6</sup> relativamente à organização do trabalho (Rocha, 2009). Segundo este autor, o modelo burocrático caracterizava-se, por uma administração subjugada ao controlo do poder político, organizada numa estrutura hierárquica, composta por funcionários neutros nas suas decisões e cujo objetivo era o interesse geral. Competia apenas a esta administração a implementação de políticas, cabendo aos políticos a decisão e formulação dessas mesmas políticas.

---

<sup>4</sup> Thomas Wilson Woodrow (Presidente dos EUA) publicou originalmente na revista *Political Science Quarterly*, vol.2, n.º2, junho de 1887, o artigo "The Study of Administration" (O Estudo da Administração), que se divide em três partes: i) Parte I- Análise do perfil histórico sobre a administração pública; ii) Parte II- Objeto da Ciência; iii) Determinação dos melhores métodos através dos quais esta ciência poderá ser desenvolvida.

<sup>5</sup> Sociólogo Alemão Max Weber a obra mais famosa são os dois artigos que compõem *A ética protestante e o espírito do capitalismo*, com o qual começou suas reflexões sobre a sociologia da religião. Weber argumentou que a religião era uma das razões não exclusivas do porquê das culturas do Ocidente e do Oriente se desenvolveram de formas diversas, e salientou a importância de algumas características específicas do protestantismo ascético, que levou ao nascimento do capitalismo, da burocracia.

<sup>6</sup> Engenheiro Frederick Winslow Taylor publicou em 1903 o seu primeiro livro "Shop Management" (Direção de Oficinas), que veio a chamar-se administração científica: onde, pela primeira vez, trata das suas ideias sobre a racionalização do trabalho. Publicado em 1911, "The Principles of Scientific Management" (Os Princípios da Administração Científica) é considerado o "Pai da Administração Científica" por propor a utilização de métodos científicos cartesianos na administração de empresas. Seu foco era a eficiência e eficácia operacional na administração industrial.

São vários os autores que enumeram as vantagens e as desvantagens da adoção deste modelo de organização da atividade administrativa. Segundo Weber, citado por Rocha (2009:19), a burocracia é essencial para conferir a necessária racionalidade legal, económica e técnica à civilização moderna, por representar a organização eficiente por excelência. Na sua perspectiva, as organizações burocráticas, eram tecnicamente superiores, por força da precisão, conhecimento, velocidade, subordinação estrita, unidade e redução dos custos materiais e humanos, caracterizando-se em seis princípios: i) áreas de jurisdição normalizada, definidas por normas e regulamentos administrativos; ii) hierarquias do tipo piramidal em que os níveis superiores supervisionam os inferiores; iii) especialização repartição do trabalho; iv) trabalho a tempo inteiro; v) formalidade das comunicações sujeitas a documentos escritos; vi) gestão organizada com regras passíveis de aprendizagem envolvendo a gestão, a doutrina administrativa e a jurisprudência.

Já Pitshas (2007:59) considera que este modelo inibia a iniciativa e a inovação. Contudo, segundo Seacchi (2009:353), foi Robert Merton (1949) que elaborou a crítica mais incisiva e direta ao modelo burocrático, aquando da análise dos efeitos negativos sobre as organizações e outras esferas da vida. Designou esses efeitos negativos por disfunções burocráticas: o impacto da definição precisa de tarefas (*red tape*) gerava a desmotivação dos empregados, havia resistência às mudanças, e ainda o desvirtuamento dos objetivos causados pela obediência acrítica às normas. Merton (1949, citado por Seacchi, 2009) refere ainda a promoção funcional decorrente da senioridade e alerta que este facto pode diminuir a competição, fomentando um senso de integridade e cooperativismo entre funcionários, afastando-se assim dos interesses dos destinatários/clientes dos serviços da organização.

O quadro que segue ajuda de uma forma esquemática a interiorizar o modelo burocrático, seus princípios, vantagens e desvantagens.

**Quadro 1. 2 - Modelo Burocrático - Princípios, Vantagens e Desvantagens**

<b>PRINCÍPAIS PRINCÍPIOS</b>	<b>VANTAGENS</b>	<b>DESVANTAGENS</b>
Hierarquia das posições no serviço público	Esforços das autoridades podem ser melhor sucedidos devido à unidade de comando e coordenação das atividades administrativas.	Bloqueia a iniciativa dos funcionários e a participação dos cidadãos nas decisões administrativas
Sistemas de regras e regulamentos para aplicação das leis e da tomada de decisão	A estrutura e a organização internas asseguram a uniformidade e o controlo legal	Centralização da tomada de decisão desresponsabiliza os níveis mais baixos da hierarquia. Aplicação de procedimentos desnecessários acompanhados de <i>red tape</i> .
Especialização funcional das unidades administrativas e dos funcionários públicos	Aumenta a eficiência e a produtividade da administração pública no que respeita ao desempenho nas tarefas rotineiras.	Impede uma comunicação mais próxima entre unidades especializadas, provocando o crescimento das unidades paralelas e o aumento dos custos de coordenação.
Relação impessoal com a envolvente da administração pública	Garante um tratamento imparcial e um julgamento objetivo para todos os cidadãos.	Atenção insuficiente aos direitos e necessidades dos indivíduos.

**Fonte:** adaptado de Pitschas (1993:645), segundo Mano (2014:16)

De salientar ainda que, apesar das críticas ao modelo burocrático, Pitschas (2003:40-42) considera que este constitui uma valiosa ferramenta, indispensável ao Estado moderno, se for desenvolvido em conformidade com a evolução da legislação e com as funções do Estado, uma vez que a administração é moldada pelas condições políticas, económicas, sociais, técnicas e culturais prevalentes. O modelo organizativo weberiano foi essencial e ajustado numa época, porque possibilitou a agregação de recursos do Estado para a reedificação de infraestruturas arruinadas pela guerra e para o progresso tecnológico e social do princípio do século XX (Pitschas, 2007:60). Contudo, com o desenvolvimento do Estado-Providência e com o aumento das necessidades dos cidadãos, a burocracia alcançou um poder e uma importância tais que acarretou o aumento excessivo do setor público e da respetiva despesa pública (Rocha, 2009: 24)<sup>7</sup>.

Segundo Rocha (2000:8) a mudança de abordagem à teoria administrativa decorre das críticas apontadas ao modelo burocrático, mas salienta que os grandes impulsionadores desta mudança foram o surgimento do “welfare” social e o conseqüente aumento de despesas com

<sup>7</sup>O *Welfare State* originou a sua própria burocracia política, convertendo-se os burocratas nos novos ídolos do progresso e da expansão social.

a educação, saúde, segurança social e também o aumento de funcionários públicos. Ao modelo burocrático sucede o modelo Estado-Providência, também designado Estado “bem-estar”.

A crise do Estado-Providência surge por força dos constrangimentos financeiros, decorrente do aumento das funções do Estado e conseqüente aumento de despesa (Mozzicafreddo, 2001:4-5).

Mintzberg (1999:379) entende que para poderem funcionar, todas as organizações se apoiam nas “competências e nos conhecimentos dos seus operacionais, que são profissionais, e todas elas produzem bens ou serviços estandardizados”. Como consequência, atualmente o profissionalismo é visto como um valor de serviço público e significa um “alto grau de competências na prestação de um serviço de qualidade (...) e responsabilidade pelo modo de conduta específico no setor público”. Quanto às competências nas organizações eficientes, destaca-se a concentração no serviço de apoio ao cliente, com a perspectiva de melhoria do desempenho para alcançar a “excelência”, bem como a “ênfase na obtenção de resultados num ambiente competitivo, o que é sinónimo de “eficácia” (Pitchas, 2007:64).

### 1.3.2. O *NEW PUBLIC MANAGEMENT* - MODELO GESTIONÁRIO

O *New Public Management* (NPM) surge-nos no final da década de 1970 e início da década 1980 (Osborne, 2006:376). A partir desta década começaram a surgir várias críticas ao modelo weberiano, considerando-o desajustado por “ineficiência, morosidade, estilo autorreferencial e afastamento das necessidades dos cidadãos” (Secchi, 2009:349). As mudanças que foram ocorrendo ao nível das necessidades da sociedade e os acontecimentos registados a nível mundial foram pondo em causa o modelo administrativo tradicional e abrindo caminho ao surgimento de novas formas de gestão.

Segundo Giauque (2003a:62-63) verificava-se à época um certo “afastamento” do Estado quanto à sua intervenção para a resolução de numerosos acontecimentos que se iam sucedendo, podendo identificar-se nomeadamente: as crises petrolíferas que marcaram a década de 1970 e a entrada num período de perturbações socioeconómica; as revoltas sociais, com os cidadãos a colocarem em causa o modelo económico tradicional; o aumento do desemprego e das despesas públicas, consequência da crise económica, que provocou uma crise no “Estado-Providência” (*welfare state*); a globalização económica e conseqüente aumento da concorrência ao nível mundial que exige mais das economias nacionais, pressionando-as para um melhor desempenho; a eleição de governos reformadores apologistas de ideias liberais; a proliferação da crença ideológica sobre as virtudes da concorrência e a supremacia do setor privado face ao setor público; uma renovada concessão

funcional e economicista da intervenção pública que surge com o aparecimento da *New Political Economy* e da escola da *Public Choice*.<sup>8</sup>

Tendo em consideração o contexto descrito e para afastar a desmedida “burocratização” e melhorar o modelo tradicional, surge a abordagem do NPM, designação dada por Hood (1991), tendo como primordial preocupação a redução das tarefas públicas e a verificação das que são imprescindíveis e as que podem ser efetuadas por instituições privadas ou indivíduos (Pitschas, 1993). A reivindicação principal do NPM, segundo Pollitt e Bouckaert (2011:22) é “tornar a Administração Pública mais eficiente e atenta às solicitações do consumidor pela adoção de métodos semelhantes aos empresariais”. Neste sentido Giauque (2003a) argumenta que os principais princípios da NPM se centralizam na primeira função de produção (na eficácia produtiva, com foco nos *outputs* - produtos ou serviços administrativos), mas também na segunda função de produção (avaliação dos resultados – *outcomes* - se são os previstos ou não), uma vez que pretendem remodelar a gestão das políticas públicas, medindo-as e avaliando-as.

O NPM apresenta mais de uma dezena de princípios segundo Denhardt e Denhardt (2003a:16-18), perfilhados também por Giauque (2003a), dos quais destacamos:

- i. Administração catalisadora: dirigir em vez de remar;
- ii. Administração detida pela comunidade: capacitar em vez de servir;
- iii. Administração competitiva: injetar competição na disponibilidade dos serviços;
- iv. Administração orientada para a missão: transformar as organizações orientadas por regra;
- v. Administração orientada para os resultados: financiar os *outcomes*, não os *input*;
- vi. Administração orientada para o cliente: ir ao encontro das necessidades do cliente, não da burocracia”;
- vii. Administração empresarial: arrecadar em vez de gastar”;
- viii. Administração antecipada: prevenir em vez de curar”;
- ix. Administração descentralizada: da hierarquia para a participação e trabalho de equipa;
- x. Administração orientada para o mercado: alavancar a mudança através do mercado.

Para Giauque (2003b), estes princípios manifestam-se ao tornar prioritários cinco objetivos:

1. Melhoria dos serviços prestados ao público (ao cidadão-cliente);
2. Modernização dos processos de produção para tornar os serviços administrativos mais flexíveis e adaptáveis;

---

<sup>8</sup> Segundo Rocha (2009:45), “os pressupostos em que assenta a teoria da escolha pública baseiam-se no assumir que os indivíduos são: racionais, auto interessados e perfilham estratégias de maximização, pelo que da aplicação deste modelo à Administração Pública ressalta o perfil do burocrata movido pelos seus próprios interesses e não preocupado com o bem comum, os direitos dos cidadãos, justiça e a equidade.”

3. Definição clara dos objetivos a atingir através da contratualização de serviço ao qual se associa uma dotação orçamental;
4. Avaliação sistemática do desempenho coletivo e individual com base critérios de avaliação;
5. Obter poupanças através do aumento de produtividade organizacional.

Segundo Mozzicafreddo (2001:12) e Giauque (2003b:573) é possível identificar um conjunto de princípios comuns, sistematizados em três modelos ou abordagens, que se apresentam como os ideais. São eles, os modelos de eficiência e mercado (adotado principalmente nos países anglo-saxónicos), de desburocratização e simplificação e de excelência e qualidade. O primeiro modelo - eficiência e mercado - tem o seu enfoque nos resultados, na introdução da definição clara de objetivos a alcançar e a concorrência não só entre organizações públicas mas também entre organizações públicas e privadas, com o objetivo de aumentar a diversidade, diminuir o preço, melhorar o processo produtivo e induzir a inovação. Já o segundo modelo - desburocratização e simplificação - dá prioridade à simplificação e à racionalização das regras e dos procedimentos através da introdução das novas tecnologias de informação e das comunicações. O terceiro modelo - excelência e qualidade - tem o seu enfoque na satisfação do cliente e na orientação para a qualidade da prestação de serviços.

Os modelos referidos, apresentados por Giauque (2003b:573) e Mozzicafreddo (2001:12) como modelos ideias da NPM, podem ser resumidos pelas características apresentadas no quadro abaixo.

**Quadro 1. 3 -** Caraterísticas fundamentais do New Public Management

MODELO	CARATERÍSTICAS FUNDAMENTAIS
MERCADO	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Enfoque nos resultados</li> <li>• Introdução dos princípios da concorrência</li> <li>• Introdução de indicadores de desempenho e da avaliação de desempenho</li> <li>• Redução e transferência dos custos de produção</li> <li>• Valores centrais de competição e produtividade</li> <li>• Diferenciação do financiamento, aquisição e produção</li> </ul>
DESBUROCRATIZAÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Simplificação de normas, procedimentos e terminologia</li> <li>• Introdução das TIC</li> <li>• Separação entre decisões estratégicas e operacionais</li> <li>• Flexibilização do emprego público</li> <li>• Descentralização de responsabilidades</li> </ul>
EXCELÊNCIA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Orientação para a qualidade dos serviços</li> <li>• Aproximação ao cliente</li> <li>• Melhoria contínua</li> </ul>

**Fontes:** Denhardt e Denhardt (2003b), Rocha (2009) e Mozzicafreddo (2001), segundo Esteves (2010)

Se para os autores referidos existem três modelos ideais, já Pollitt e Bouckaert (2004:96-99) apresentam quatro tipos modelos distintos para o setor público, cujas principais características são: i) desregulamentação e melhoria de processos, controlo orçamental e gestão financeira; ii) descentralização e melhoria da qualidade dos serviços públicos; iii) mercado e gestão empresariais; iv) Estado mínimo e privatização.

Assim, no primeiro modelo enquadram-se os países com “modesta” ambição relativamente à diminuição da burocracia. Esta far-se-á com recurso à desregulamentação e melhoria de processo e, paralelamente com a adoção de maior controlo orçamental e financeiro que se traduz nalguma poupança. Este era o papel adotado pela Alemanha nos anos 80 e pela Comissão Europeia até meados dos anos 90 (antes da estratégia de Lisboa em 2000<sup>9</sup>).

No segundo modelo enquadram-se um grupo de países mais “aventureiros” a quem imputam a designação de “*modernizers*”<sup>10</sup>. Este grupo reconhece o papel do Estado, mas identifica a necessidade de mudanças na organização pública a nível orçamental de gestão de pessoal. Considera a necessidade de aproximação dos resultados ao orçamentado e identifica a necessidade de abandonar a inflexibilidade na gestão de pessoal, sem contudo destruir o conceito de carreira de serviço público. Realça ainda a necessidade de descentralizar, concedendo autoridade aos Ministérios centrais e às agências, assim como a necessidade de melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados aos cidadãos. Os autores dividem este modelo/grupo em dois, um que dá maior enfoque à modernização gestonária (processos de gestão, instrumentos e técnicas) e outro que dá mais relevo à modernização participativa (descentralização e atribuição de maior importância à qualidade dos serviços e à participação dos cidadãos). Enquadram no primeiro subgrupo, modernização gestonária, a Bélgica, a Itália e a França e no segundo subgrupo, modernização participativa, a Finlândia, a Holanda e a Suécia. Em meados dos anos 80 a Alemanha, a nível sub-nacional e local, aproxima-se também do segundo subgrupo.

Quanto ao terceiro modelo, caracteriza-se pela adoção de mecanismos de mercado e de gestão empresarial na Administração Pública, designadamente através da “importação” de instrumentos do setor privado para o setor público, provocando a existência de uma linha ténue entre setor público e privado. Acompanham este modelo o Reino Unido, a Austrália e a Nova Zelândia, países determinados em fazer reformas fundamentais, com recurso a uma maior

---

<sup>9</sup>No Conselho Europeu de Lisboa, em 2000, foi pensada uma estratégia para a União Europeia que tinha por objetivo tornar a Europa na economia do conhecimento mais competitiva e dinâmica do mundo, capaz de gerar um crescimento económico sustentável com mais e melhores empregos e maior coesão social.

<sup>10</sup> Um “modernizer” é alguém que substitui equipamentos ou métodos antigos por novos.

competição e utilizando mecanismos de mercado. Os autores atribuem a este grupo a designação de “*marketizers*”<sup>11</sup>.

No quarto e último modelo enquadram-se os defensores do Estado mínimo, para quem tudo o que é público pode ser privatizado, passando para a máquina administrativa o papel de vigilante. As principais características são as privatizações massivas e o “emagrecimento” generalizado do setor público. Segundo os autores, este modelo não foi adotado de forma tão radical, apesar da tentação em fazê-lo por parte de Margaret Thatcher do partido Conservador do Reino Unido, do partido Nacional da Nova Zelândia e de Howard do partido Liberal da Austrália. Os autores concluem que as posições extremas deste modelo não são adotadas na prática, reduzindo-se apenas a dois grupos de países, os que adotaram NPM e os que atribuem relevância ao Estado, como força insubstituível na sociedade, referenciando a sua personalidade jurídica e o sistema de valores, não se focando unicamente nos valores do discurso privado (eficiência, eficácia e satisfação do cliente), designam este segundo grupo de países por *Continental Europeans* (ou Nova Administração Pública).

Também Mozzicafreddo (2001:24-25) distingue *New Public Management (NPM)* de Nova Administração Pública (NAP), salientando que o NPM encontra, nas formas de gestão empresarial, soluções suscetíveis de serem aplicadas na Administração Pública. Enquanto a NAP surge da necessidade de transformar o funcionamento da Administração Pública, tornando-o mais profissional, mais eficiente e mais recetivo às mudanças externas, numa ótica de Administração Pública democrática, “integrando o princípio da organização profissional na estrutura organizativa de revalorização da tradição do serviço público no âmbito de acção colectiva e da esfera pública democrática”. Na Administração Pública a questão da primazia da democracia política é histórica e assenta na integração política, social e profissional do cidadão. Neste sentido, devem ser considerados no âmbito da reforma da Administração Pública como partes integrantes da sua estrutura, a gestão, a política e a legalidade.

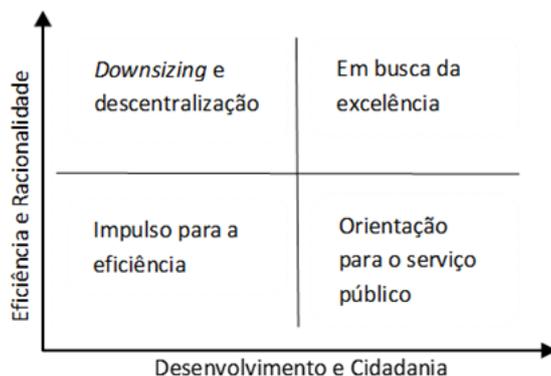
Ainda neste sentido, Tavares (2004:387) refere que não podemos considerar que o modelo de gestão privada seja melhor ou pior do que o modelo de gestão pública, nem este pode reger-se pelos mesmos princípios e procedimentos da gestão privada. A gestão pública é inevitavelmente mais exigente do que a gestão privada. Só pelo facto de ser a gestão de “coisa pública”, tem de garantir procedimentos, consagrados constitucionalmente, tais como a concorrência, a igualdade dos cidadãos, a legalidade, sem descurar o princípio da boa administração.

---

<sup>11</sup> Um “marketizer” é aquele que traz uma organização ou um país para o mercado; alguém que ajuda na expansão de uma economia de mercado, encontrando soluções baseadas no mercado para problemas sociais, políticos ou económicos.

Apresentamos ainda Ferlie *et al* (1996), citados por Guimarães (2000), por sugerirem também a existência de quatro modelos no setor público, i) o impulso para a eficiência, ii) *downsizing*<sup>12</sup> e descentralização, iii) em busca da excelência e iv) orientação para o serviço público, que terão a estrutura gráfica da figura 1.1.

**Figura 1.1** - Modelos da Nova Administração<sup>13</sup>



**Fonte:** Guimarães (2000:130)

Analisando as características dos modelos representados na figura supra, podemos referir que o modelo 1, impulso para a eficiência, segundo Guimarães (2000:127), foi o primeiro a surgir e “estaria associado com o modelo de economia política do thatcherismo da Grã-Bretanha e representa uma tentativa de tornar o setor público mais parecido com a iniciativa privada, guiado por noções rudimentares de eficiência.” Caracteriza-se pela acrescida preocupação com o controle financeiro, com o enfoque no aumento de capital do Estado, obtido pela valorização do dinheiro e por ganhos de eficiência. Tem ainda por base uma administração baseada na hierarquia e no controle, na fixação de objetivos, na monitorização do desempenho e na utilização de registos legalmente definidos, de forma a poder avaliar o desempenho profissional.

De referir ainda que este modelo introduz uma mentalidade voltada para o cliente e para o mercado e pressupõe uma flexibilização da legislação do trabalho no setor público designadamente pela aproximação ao direito de trabalho de setor privado, com a inclusão de trabalho a tempo parcial, contratos de trabalho de carácter temporário, entre outros. Caracteriza-

<sup>12</sup>Segundo Guimarães (2000:127) “o termo *downsizing* tem sido utilizado para na literatura organizacional para caracterizar processos de reestruturação organizacionais associados à redução da diferenciação vertical e de quadros.”

<sup>13</sup>Segundo constatamos, para Guimarães (2000), *New Public Management* ou Nova Administração Pública no contexto europeu (Junior *et al*, 2013:262) terá basicamente o mesmo sentido. Do texto em análise não se retira a adoção da distinção perfilhada por Mozzicafreddo (2001:24-25), como já exposto neste trabalho.

se ainda pela substituição dos especialistas nos cargos de direção, pela rotatividade dos cargos de direção e pelo crescimento do poder dos administradores públicos. Guimarães (2000:128) refere ainda que “apesar de contemplar um certo grau de delegação, esse modelo conserva exigências rigorosas de responsabilidade para com os níveis superiores, marginaliza o papel dos sindicatos e dos representantes eleitos e concentra o poder decisório no comando estratégico das organizações.”.

Já o modelo 2, *downsizing* e descentralização, “surge como argumento de que o predomínio de organizações grandes, verticalmente integradas, dominantes no período entre 1900 e 1975, parece ter tomado o caminho inverso” (Guimarães, 2000:128), o que levou o setor público à reestruturação dos organismos e ao *downsizing* organizacional, na procura de maior flexibilidade, originando:

o abandono do alto grau de padronização, a descentralização da responsabilidade pela formulação da estratégia e do orçamento, e aumento da terciarização, e a divisão dos quadros de pessoal entre um pequeno núcleo estratégico e uma grande periferia operacional (Guimarães, 2000:128).

São apresentados por Guimarães (2000:128) como elementos chave deste modelo “a ênfase nas organizações híbridas, misto de público e privado”, existindo uma separação entre o financiamento público e a autonomia financeira do organismo; substituição da gestão hierárquica, pela gestão por contrato; a criação de organizações com mais autonomia a nível local. “As estruturas organizacionais tornam-se mais horizontalizadas, com redução de pessoal, tanto nos escalões mais altos, como na base das organizações”. Guimarães (2000:128) apresenta ainda como outras características:

a criação de *organizações de compras*<sup>14</sup> separadas das organizações encarregadas da prestação de serviços públicos, por meio da troca da forma de gestão do tipo “comando de controle”, associada ao modelo 1, por novos estilos gerenciais, como o gerenciamento por

---

<sup>14</sup> Segundo Guimarães (2000:128) “o termo *organização de compra* conceitua um tipo de organização pública que tem por função realizar a “compra” de serviços públicos geralmente mediante contratos de gestão firmados com outras organizações públicas ou não. Neste caso caberia à organização compradora o estabelecimento dos objetivos, das metas e dos serviços a serem prestados, e a avaliação final mediante o uso de indicadores de desempenho previamente estabelecidos.”

Guimarães explicou ainda que esta “organização de compra”, no sentido criado pelos ingleses, seria “um tipo de organização pública encarregada de realizar e acompanhar contratos de gestão com outras organizações. Por exemplo, um departamento de Ensino Superior do Ministério da Educação seria encarregado de contratar com universidades públicas a consecução de objetivos e metas, do tipo: aumentar em x% o número de licenciados. Essa “compra” teria como contrapartida um orçamento que seria concedido em razão do alcance de objetivos e metas. Portanto, trata-se de um tipo peculiar de contrato de gestão, geralmente celebrado com organizações públicas que prestam serviços que podem ter concorrentes no mercado, como educação e saúde”.

influência; e a ênfase nas alianças estratégicas entre organizações, isto é, uma mudança das formas padronizadas de organização do setor público para um sistema caracterizado por maior flexibilidade.

No que refere ao modelo 3, em busca da excelência, Guimarães (2000:129) refere que “representa a aplicação, no setor público, dos princípios da escola de relações humanas da teoria administrativa, enfatizando a importância da cultura organizacional e rejeitando a racionalidade do modelo 1”. O objetivo deste modelo traduz-se na forma como as organizações articulam a mudança e a inovação, na formação das características individuais de cada pessoa relativamente ao comportamento no trabalho.

Segundo Guimarães (2000:129), este modelo pode ser “subdividido em duas abordagens: a ascendente e descendente. A primeira está relacionada com temas como desenvolvimento e aprendizagem organizacionais e a formas de gestão baseadas no autodesenvolvimento e na participação”, através do enfoque na gestão da cultura organizacional e com base nos resultados obtidos no processo de avaliação de desempenho. “A abordagem descendente recolhe a validade limitada da perspectiva ascendente” e dá primazia ao papel da liderança para realização de processos de mudança. Através do processo de gerenciamento da mudança da cultura organizacional, por inclusão de formas carismáticas de liderança, valorização corporativa, programas de treino, fixação de uma missão, valorização da função dos recursos humanos e adotando estratégias explícitas de comunicação.

Por fim o modelo 4, orientação para o serviço público, considerado por Ferlie *et al* (1996) citados por Guimarães (2000:129):

O modelo de gestão menos desenvolvido”, traduzido na fusão “das tecnologias de gestão do setor privado e público, revitalização dos administradores do setor público, por meio do delineamento de uma missão de serviço público diferente e pela assimilação de práticas gerências bem sucedidas no privado.

Este modelo é contudo passível de críticas uma vez que aplica ideias do setor privado num contexto diferente. No entanto, existe quem o defenda pela sua “ênfase na preservação da responsabilidade na prestação de serviços públicos para usuários locais e cidadãos, o que não é observado de forma adequada nos outros modelos” (Guimarães, 2000:129).

As características deste último modelo podem passar por:

uma grande ênfase da qualidade do serviço e na análise custo/benefício, baseada no propósito de alcançar a excelência dos serviços públicos; ações visando trazer o poder de volta dos grupos nomeados para os grupos eleitos; a menor valorização do “paradigma do mercado” como elemento norteador da prestação dos serviços público (Guimarães, 2000:129).

É de incluir também a preocupação com trabalho comunitário, a análise de valores sociais e a participação popular na avaliação dos serviços públicos e na formulação de políticas públicas.

Os vários modelos apresentados devem ser analisados como parte:

de um continuum que vai desde a racionalidade economicista e burocrática do modelo 1 à valorização da cidadania do modelo 4, como mostra a figura 1, cujos eixos vertical e horizontal representam, respetivamente, as tendências à eficiência e à racionalidade, e ao desenvolvimento e uso do conceito de cidadania, como elementos direcionadores da prestação de serviços públicos. (Guimarães, 2000:129).

Realçamos ainda que nos quatro modelos apresentados estão patentes dois pressupostos. O primeiro é o de que serviço público deve ser prestado com valores norteados pela qualidade, eficiência e eficácia. O segundo, mais voltado para as organizações públicas, destaca o facto de estas deverem passar pelo processo de racionalização ou reorganização, “que implica a adoção de novos processos de gestão e de organização e de divisão do trabalho, baseado em alianças e parcerias interorganizacionais, na organização matricial, em rede, por projeto, por processo, etc” (Guimarães, 2000:130). A lógica da racionalização está na substituição da gestão hierarquizada, por um novo modelo baseado na flexibilidade, e na competência.

Apesar de termos apresentado três caracterizações de modelos ideias, a de Mozzicafreddo (2001) e Giauque (2003b), a de Pollitt e Bouckaert (2004:96-99) e a de Ferlie *et al* (1996), chegamos à conclusão que todos apresentam fundamentos semelhantes para descrever o NPM.

Na realidade, o que tem sucedido é que as administrações públicas têm adotado modelos híbridos, com maior influência de um tipo de modelo em conformidade com o partido político em funções, do contexto socioeconómico, do peso das corporações do setor público, da cultura administrativa e da ideologia do partido no governo, não sendo por isso aplicados todos princípios em todas as situações.

Temos vindo a observar, em especial no contexto europeu, que governos de esquerda tendem a ter uma administração pública mais participativa e os de direita uma administração mais centrada no modelo do mercado.

### 1.3.3. O *NEW PUBLIC SERVICE*

Embora do *New Public Service* (NPS) não ambicione contrariar os objetivos de produtividade e eficiência reivindicados pelo *New Public Management* (NPM), propõe-se dar, todavia, uma nova extensão quer à prestação de contas, quer à enunciação dos objetivos das políticas públicas, através de mecanismos que beneficiem a democraticidade, que valorizem o serviço público e que favoreçam não só os clientes mas também os cidadãos, a quem devem prestar contas e dialogar. Esta corrente reafirma a função do Estado, do direito administrativo e da democracia representativa (Fonseca e Carapeto, 2009:77), excetuando a transformação das organizações públicas em privadas ou a transferência das funções públicas para o sector privado. Sustenta a modernização da função administrativa, tornando-a mais participativa, recetiva e profissional e prosseguindo uma cultura de qualidade e de serviço público (Fonseca e Carapeto, 2009:77).

Enquadrado numa nova agenda para a modernização do sector público, esta nova proposta visa devolver o clima de confiança entre os cidadãos e o governo (Denhardt e Denhardt, 2003b:3) e convocar a sociedade civil para participar na definição e na implementação das políticas públicas. Efetivamente, entende-se que o Estado e o mercado devem ser encarados em função do reforço da sociedade civil, porquanto à medida que se vai dando o desenvolvimento social, dá-se também o aumento da liberdade política. Se por um lado, a globalização amplificou a governança pública a novos atores externos ao Estado, por outro lado, para aumentar a sua legitimidade, é imprescindível que o Estado assegure a participação de todos (cidadãos, *stakeholders*<sup>15</sup>) na tomada da decisão pública.

Assim, como na perspectiva weberiana, o NPS parte de características próprias da Administração Pública como a legalidade, a imparcialidade, a democraticidade, a avaliação pública, e insere concomitante, alguns valores e princípios do NPM, tais como a redução de custos, a orientação para a qualidade, a desburocratização e a flexibilidade.

Desta forma, a evolução da reforma administrativa faz emergir uma organização pública com as seguintes características: burocrática, fortemente controlada e responsável, mas também flexível e orientada para o cidadão (Giauque, 2003b:586-587). Aos valores tradicionais da Administração Pública são associados os valores economicistas aprovados pelas correntes managerialistas, aos quais se adicionam igualmente valores democráticos<sup>16</sup>, afastando-se assim qualquer resquício de poder absoluto.

#### 1.4 O PAPEL DAS TECNOLOGIAS DA INFORMAÇÃO E DAS COMUNICAÇÕES NO PROCESSO DE MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

Refere o Livro Verde (2007) que “A emergência da sociedade da informação tem tanto de imprevisível como de riqueza em oportunidades para os cidadãos, para as empresas e para as Nações, que se saibam apetrechar de forma a não deixarem escapar os benefícios decorrentes”.

É indiscutível a relevância que atuais redes de comunicação detêm na organização do nosso dia-a-dia, nas nossas casas, nos locais de trabalho e no lazer e bem-estar. A revolução trazida pela *Internet* potenciou o desenvolvimento de um conjunto de novas ferramentas que auxiliam os cidadãos, as organizações e a sociedade.

A percepção dos desafios e das possibilidades da sociedade da informação tem vindo a ganhar força na sociedade portuguesa. Porém, muito há a fazer para que o país possa

---

<sup>15</sup> Grupos de interesse.

<sup>16</sup> Os governos devem ser geridos como uma democracia, pelo que, não devem ser conduzidos como se sem uma empresa (Denhardt e Denhardt, 2003b)

acompanhar na nova sociedade global, assente na informação e no conhecimento, em que um dos suportes é a interconexão por redes eletrónicas digitais à escala mundial.

São inúmeras as vantagens das Tecnologias da Informação e das Comunicações (TIC). A simplificação administrativa, decorrente das TIC, responde ao ensejo de eficiência patente na modernização dos serviços públicos, uma vez que permite atingir os mesmos objetivos com custos mais reduzidos, tornando os serviços públicos economicamente viáveis (Mozzicafreddo, 2003: xv).

Assim, pretendemos fazer uma abordagem sobre os contributos dos sistemas e tecnologias de informação na operacionalização deste trabalho de projeto, com o enfoque na utilização de aplicações/plataformas informáticas, cuja finalidade é a perceção dos ganhos de eficiência, eficácia, qualidade e economia que daí advém.

Para melhor contextualização iniciaremos com uma abordagem genérica sobre a sociedade de informação e efetuaremos uma análise das TIC como meio de modernização da Administração Pública, realçando o papel das aplicações/plataformas informáticas.

#### 1.4.1. SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO

Diariamente são várias as manifestações da “Sociedade da Informação” que condicionam as relações pessoais, o comportamento das organizações e influenciam o entendimento estratégico dos países.

A designação “Sociedade da Informação” reporta-se a um estilo de desenvolvimento social e económico em que:

a aquisição, armazenamento, processamento, valorização, transmissão, distribuição e disseminação de informação conducente à criação de conhecimento e à satisfação das necessidades dos cidadãos e das empresas, desempenham um papel central na atividade económica, na criação de riqueza, na definição da qualidade de vida dos cidadãos e das suas práticas culturais (Livro Verde, 1997).

Podemos ainda identificar a sociedade da informação com uma sociedade cujo funcionamento recorre crescentemente a redes digitais de informação.

O desenvolvimento das novas tecnologias da informação, do audiovisual e das comunicações, tem produzido um impacto significativo em vários domínios da nossa sociedade - no trabalho, na educação, na saúde, na ciência, nos transportes, no ambiente e no lazer, entre outras - com relevância quer ao nível da atividade económica, quer no bem-estar social.

As profundas mudanças da sociedade que foram ocorrendo após a Revolução Industrial tiveram um impacto fundamental no Homem, que teve de se adaptar a uma nova realidade tirando partido da mesma. Por outro lado, de uma forma nunca antes vista, a globalização aproximou as pessoas de diferentes origens e culturas. Foi no século XX, essencialmente no

final do século, com o surgimento do computador e o progresso da informática, que se alcançou o grau de desenvolvimento das redes de comunicação existentes atualmente.

Os estudos têm demonstrado que a transição da sociedade industrial para a sociedade pós-industrial se tem revelado numa mudança mais profunda do que foi a transição da sociedade pré-industrial para a sociedade industrial.

Quanto à evolução da sociedade pós-industrial, podemos dizer que o domínio da informação ultrapassou o impacto da descoberta da energia elétrica e da energia nuclear. Assim, os sistemas da sociedade, humanos ou organizacionais, são fundamentalmente estruturados como “sistemas de informação”.

As tecnologias da informação e das comunicações fazem parte do nosso dia-a-dia, nas nossas casas, nos locais de trabalho e no lazer e bem-estar. Disponibilizam “instrumentos úteis para as comunicações pessoais e de trabalho, para o processamento de textos e de informação sistematizada, para acesso a bases de dados e à informação distribuída nas redes eletrônicas digitais, para além de se encontrarem integradas em inúmeros equipamentos do dia-a-dia, em casa, no escritório, na fábrica, nos transportes, na educação e na saúde”. (Livro Verde, 1997).

Para Castells (1996:469), a exploração das estruturas sociais emergentes conduz a uma indiscutível conclusão: como tendência histórica, funções e processos dominantes na era da informação estão organizados, cada vez mais, em torno de redes. Este autor afirma ainda que “redes constituem a nova morfologia social de nossas sociedades, e a difusão da lógica de rede modifica substantivamente a operação e o resultado dos processos de produção, experiência, poder e cultura”.

A sociedade em rede é assim fruto de avanços tecnológicos e adaptações do homem às condições de cada momento considerando o ambiente que o rodeia.

Atualmente, a sociedade da informação assume uma real preponderância na vida coletiva e introduz uma nova dimensão no modelo das sociedades modernas.

Os computadores fazem parte do nosso quotidiano individual e coletivo, assim como a *Internet* e o multimédia são omnipresentes.

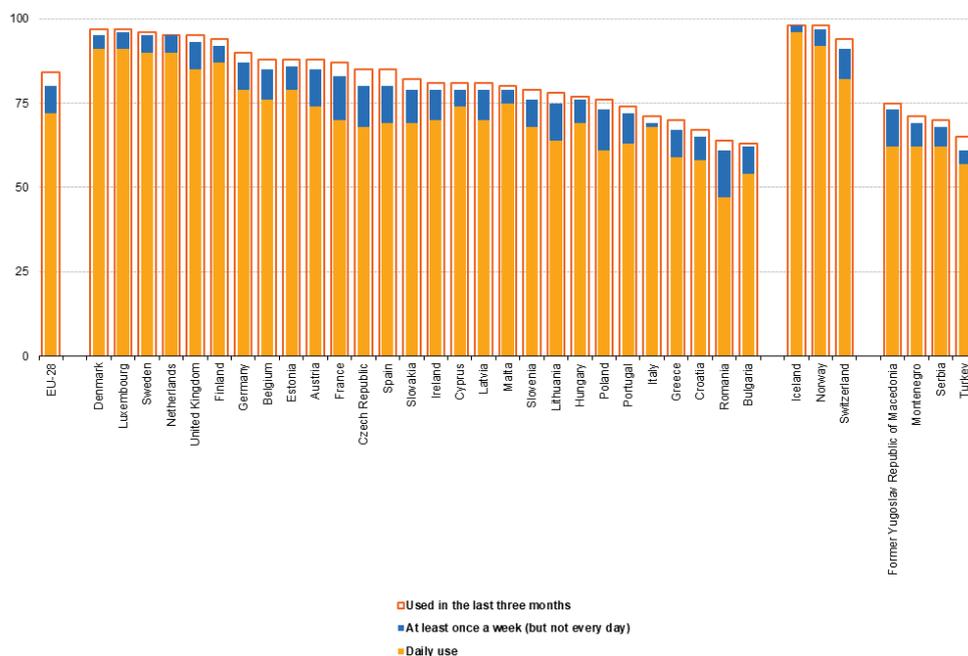
A sucessiva introdução de novas tecnologias tem acelerado o tempo individual e coletivo, impondo readaptação de valores e comportamentos, provocado pela obsolescência de anteriores paradigmas organizados sobre uma base tecnológica diferente.

Assim, o resultado da inércia social manifestado pelo atraso ou recusa na adaptação a novos paradigmas tecnológicos resultam num menor crescimento económico e num decréscimo do bem-estar social.

A perceção dos desafios e das possibilidades da sociedade da informação tem vindo a ganhar força na sociedade portuguesa. Porém, são inúmeras e necessárias as tarefas que importa realizar para que o país possa acompanhar a nova sociedade global, assente na informação e no conhecimento, em que um dos suportes é a interconexão por redes eletrônicas

digitais à escala mundial, como revelam os dados constantes das figuras 1.2 e 1.3 relativamente ao uso de *internet*.

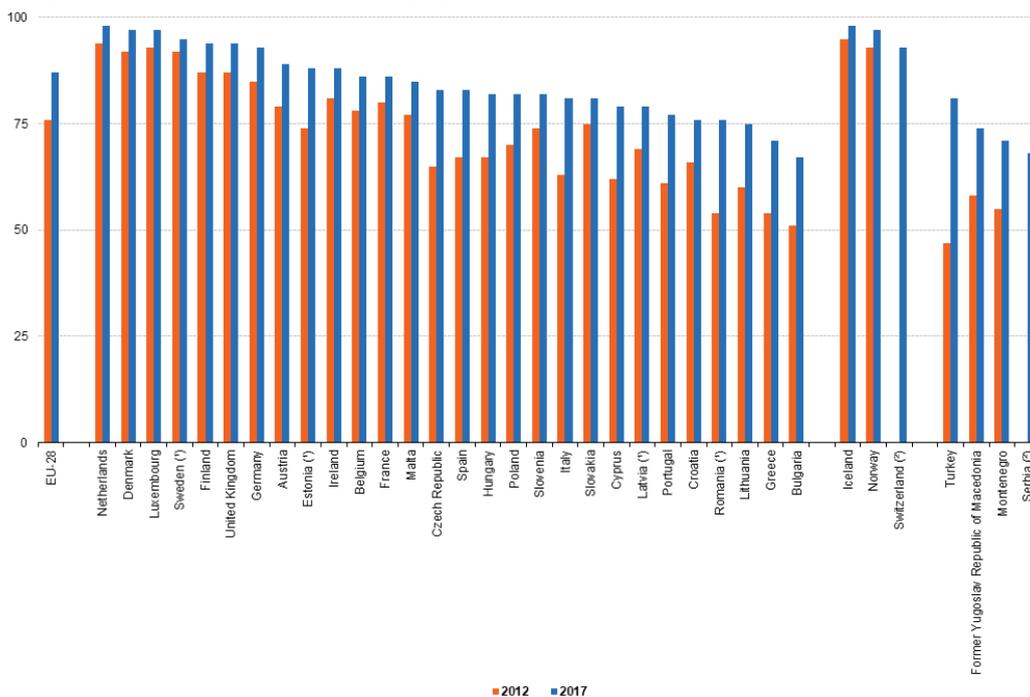
**Figura 1. 2 -** Frequência de utilização da Internet, 2017 (% de indivíduos entre 16 e 74 anos)



Source: Eurostat (online data codes: isoc\_ci\_ifp\_iu and isoc\_ci\_ifp\_tu)

Fonte: Eurostat

**Figura 1. 3 -** Acesso à Internet de agregados familiares de 2012 a 2017 (% de todas as casas)



(\*) Break in series.

(\*) 2012: not available.

Source: Eurostat (online data code: isoc\_ci\_in\_h)

Fonte: Eurostat

Em Portugal a utilização da rede digital tem aumentado significativamente. Contudo, cerca de 23% dos portugueses nunca utilizou a *Internet*, o que nos coloca ainda numa posição desfavorável em relação aos restantes países da União Europeia (UE), conforme demonstra os dados do Eurostat constantes das figuras 2 e 3.

Ciente da importância da comunicação digital, a Comissão Europeia (COM) tem vindo a desenvolver estratégias para reforçar a mesma em todos os países da UE, como sucedeu na Estratégia de Lisboa entre 2000 e 2010 e atualmente com a estratégia Europa 2020, para o período compreendido entre 2010 e 2020, tendo em vista um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo (COM, 2010).

Esta estratégia define políticas e ações destinadas a maximizar os benefícios da era digital para todos os setores da sociedade e da economia. A Agenda Digital incide em sete domínios de atuação prioritários: criação de um mercado único digital, maior interoperabilidade, reforço da confiança na Internet e da sua segurança, fornecimento de um acesso muito mais rápido à Internet, encorajamento do investimento na investigação e desenvolvimento, melhoria das competências e da inclusão em matéria de literacia digital, e aplicação das Tecnologias da Informação e das Comunicações (TIC) para responder a determinados desafios sociais, como as alterações climáticas e o envelhecimento da população (Eurostat, 2015).

Em suma, o atual desenvolvimento da Sociedade requer mudanças constantes, que não se compadecem com resistências à mudança ou inércia organizativa, pelo que Administração Pública deve estar desperta para este facto.

As questões da informação e da comunicação revelam-se essenciais na Administração Pública, uma vez que constituem dois dos fatores de mudança mais importantes, pois, a estrutura administrativa e o seu modo de funcionamento fundam-se na circulação intensiva de informação (Pereira, 2003: 357). Por essa razão, a Administração Pública tem vindo a beneficiar das potencialidades das Tecnologias da Informação e das Comunicações (TIC), desenvolvendo projetos de *e-government*.

A modernização tecnológica na Administração Pública é uma realidade que é útil não só para aqueles que usam a *internet* quando se relacionam com a administração mas também se mostra benéfica para aqueles que não a usam, uma vez que possibilita descentralizar o serviço público, ficando mais próximo do cidadão<sup>17</sup>. Por fim, as TIC permitem ainda facilitar a intervenção dos cidadãos no processo administrativo, quer através de fornecimento de informação na *web*, quer através da construção de portais, que potenciam a interação dos cidadãos com as instituições. No entanto, para maximizar o uso das TIC deve a Administração Pública estimular a cultura digital no cidadão promovendo a sua qualificação.

---

<sup>17</sup>É o caso das lojas do cidadão e do balcão único.

De referir que a utilização dos novos canais e das novas formas de relacionamento foi acolhida favoravelmente pelos cidadãos e pelas empresas, dado fraco nível de confiança do dos mesmos na Administração Pública, na sua forma tradicional e burocratizada.

Contudo, neste trabalho pretendemos explorar os ganhos de eficiência, eficácia e qualidade, atingidos nos métodos e nos processos de trabalho, através da utilização das TIC, nomeadamente de aplicações informáticas.

Tendo em vista esse fim desde o final do século XX a nossa Administração Pública tem vindo a reforçar os meios tecnológicos disponíveis, assim como investido na formação dos seus trabalhadores para a utilização adequada dos mesmos. Esse investimento tem passado pelo apetrechamento quer ao nível do *hardware*, como o investimento em *software* específico para o desenvolvimento de métodos e processos de trabalho de forma mais eficiente.

Assim, em pouco mais de uma década proliferaram as aplicações/plataformas informáticas na Administração Pública, cada vez mais complexas e céleres no tratamento de um manancial cada vez maior de informação, que está disponível num sistema em rede.

Contudo, o desenvolvimento da sociedade da informação e mais concretamente do uso de aplicações/plataformas informáticas têm acarretado diversas implicações jurídicas que obrigam o Estado a acautelar por via legislativa, os problemas que daí podem decorrer, designadamente a proteção dos dados pessoais, a segurança jurídica das bases de dados, a proteção da propriedade intelectual, o combate à violação dos direitos humanos e as ofensas contra menores.

Efetuada uma resenha genérica sobre sociedade de informação e TIC cabe-nos apresentar no capítulo seguinte o organismo onde pretendemos propor a aplicação deste trabalho de projeto, a Secretaria-Geral da Presidência de Conselho de Ministros (SGPCM), organismo no *Centro do Governo* que presta apoio aos principais membros do Governo e seus gabinetes, tendo em consideração a sua dinâmica e o aproveitamento das TIC para elaborar uma plataforma de divulgação de informação aos gabinetes dos membros do Governo no âmbito da Presidência do Conselho de Ministros.

## 1.5 SÍNTESE DO CAPÍTULO

A discussão em torno da eficiência na Europa e em redor de “um governo que trabalhe melhor e custe menos” nos EUA estão na base da busca de mecanismos alternativos de prestação de serviços públicos, tendo subjacente o acréscimo da produtividade e da eficiência, através da aplicação de práticas de gestão idênticas às do setor privado (Peters, 2001:43).

Devemos, no entanto, ter presente que gerir um serviço público “não é o mesmo que gerir uma empresa porque a missão do serviço público é determinada pelos representantes do povo e não pelos gestores.” (Moe, 1994 citado por Antunes, s.a:37)

Constatamos também que o que existe hoje é um “pluralismo organizacional no setor público” que procura dar respostas administrativas “às especificidades das nações. Não existe uma resposta única, precisamos aprender com a diversidade para adequá-las ao modelo híbrido” (Abrucio, 1997). Este será o desafio de qualquer Governo.

Salientamos ainda que “a ideia de a administração privada ser o ideal de organização”, assim como a “perceção da Administração Pública enquanto encarnação de todas as deficiências possíveis apenas colhe os apoios dos mais desprevenidos” (Mozzicafreddo, citado por Tavares, 2004:387; Mozzicafreddo, 2001:1).

Em Portugal assiste-se a uma crescente preocupação por parte dos governantes de alinhar a sua atuação com as regras do NPM. Maior rigor, mais profissionalismo, diminuição da margem de erro, maior satisfação do cliente/cidadão, fazer melhor com menos custos são as palavras de ordem.

Acresce o facto de os atuais cidadãos serem mais exigentes, mais participativos, mais instruídos, pelo que exigem do Estado um tratamento mais célere, mais próximo do cidadão, mais técnico, mais competente.

Efetivamente, as exigências dos cidadãos vão hoje muito para além da qualidade do serviço prestado. Valores como a transparência, ética, equidade, não discriminação, isenção, *accountability* são cada vez mais solicitados à Administração Pública.

Com o desenvolvimento das tecnologias da informação e das comunicações, associadas à *Internet* e às redes de comunicação global, surgiram também novas formas de comunicar e de gestão de tarefas dentro das organizações. O que permite a prestação de serviços com mais eficiência, eficácia, qualidade e com menos custos de produção.

É dentro dessa lógica que a Administração Pública portuguesa tem vindo a reforçar os meios tecnológicos disponíveis, assim como investido na formação dos seus trabalhadores, para a utilização adequada dos mesmos. Esse investimento tem passado pelo apetrechamento quer ao nível do *hardware*, quer de *software* específico para o desenvolvimento de métodos e processos de trabalho de forma mais eficiente.

Como demonstração desse esforço salientamos o entendimento sobre a racionalização, organização e gestão da função informática plasmado na Resolução do Conselho de Ministros n.º 12/2012, de 7 de fevereiro que:

Tendo como visão um serviço público de qualidade que comporte custos mais reduzidos para os cidadãos e empresas, e simultaneamente reduza a despesa pública, em especial no âmbito das TIC, são propostas 25 medidas de racionalização, de acordo com os seguintes eixos de atuação: (i) melhoria dos mecanismos de governabilidade, (ii) redução de custos, (iii) utilização das TIC para potenciar a mudança e a modernização administrativa (iv) implementação de soluções TIC comuns, e (v) estímulo ao crescimento económico. Os ganhos resultam em parte de uma maior governabilidade, da concentração da função informática em cada ministério e

da racionalização de meios, permitindo assim que, pela primeira vez, o Estado seja considerado como um todo por quem lhe presta serviços ou vende produtos TIC.

Numa altura em que estamos ainda no rescaldo de um passado recente de crise é preciso ousar, inovar e até gastar recursos na conceção, implementação e manutenção das infraestruturas necessárias para nos mantermos numa sociedade em rede, com os decorrentes contributos para uma administração eficiente, eficaz e que preste serviços de qualidade, com menos custos.

O atraso ou recusa na adaptação a novos paradigmas tecnológicos resultam num menor crescimento económico e num decréscimo do bem-estar social.

Portugal tem efetuado um importante reforço tecnológico para acompanhar a nova sociedade global, assente na informação e no conhecimento, em que um dos suportes é a interconexão por redes eletrónicas digitais à escala mundial. Contudo, ainda muito é preciso fazer para acompanhar os níveis de atingidos pelos restantes países da UE.



## CAPITULO II – DA SECRETARIA – GERAL DA PRESIDÊNCIA DE CONSELHO DE MINISTROS

A Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros (SGPCM), organismo no *Centro do Governo*, segundo a classificação da OCDE, foi criada em 1957, resistiu à evolução do Estado português e sofreu grandes mudanças desde essa data, em especial na transição de um estado ditador, para um estado democrático.

Dada a relevância do conhecimento do organismo em estudo (SGPCM) avançamos neste capítulo com uma resenha histórica do mesmo, com a identificação do seu universo de atuação e com a abordagem do Centro do Governo.

Damos ênfase aos objetivos estratégicos da SGPCM para o período de 2017 a 2022 dada a sua pertinência no contexto atual da organização e do projeto que se pretende devolver.

Iremos ainda apresentar a constituição do governo em funções, o XXI Governo Constitucional, de grande importância para a verificação da relevância de se avançar com uma plataforma de divulgação de informação aos gabinetes dos membros do Governo no âmbito da Presidência do Conselho de Ministros (PCM).

Em outubro de 2019 irão ocorrer as eleições legislativas, para eleição do XXII Governo Constitucional, por esse facto a SGPCM encontrasse a desenvolver procedimentos com vista a preparar o acolhimento do novo Governo e fechar os processos dos membros do Governo cessantes e dos seus gabinetes.

### 2.1 A SGPCM - RESENHA HISTÓRICA DO ORGANISMO

**Figura 2. 1** - Imagem do edifício da SGPCM ao longo dos tempos



Fonte: Portal SGPCM

Em 1957, pelo Decreto-Lei nº 41383, de 22 de novembro de 1957, foi criada a Secretaria-Geral da Presidência do Conselho (SGPC), contendo nela três serviços - Repartição Administrativa, Inspeção Superior do Plano de Fomento e Inspeção Superior da Mobilização Civil. Tinha como atribuições as de transmissão aos organismos e serviços dependentes da Presidência do Conselho,

(...) além das indicações de ordem geral abrangidas no âmbito da sua competência, as normas e instruções genéricas dimanadas do Presidente do Conselho ou do Ministro da Presidência e dar execução às deliberações do Conselho de Ministros em tudo quanto não pertença em especial a determinado Ministério.

O artigo 15.º refere que “A atual Secretaria da Presidência do Conselho passa a constituir a Repartição Administrativa (...)”, à qual, além das atribuições já então cometidas à citada Secretaria, passa a competir também assegurar o expediente e arquivo dos Gabinetes do Presidente do Conselho e do Ministro da Presidência, bem como organizar e assegurar os serviços de expediente, pessoal, contabilidade e arquivo da Secretaria-Geral.

Com a entrada em funcionamento do Secretariado Técnico da Presidência do Conselho, foi extinta a Inspeção Superior do Plano de Fomento a partir de 1 de abril de 1963 (Decreto-Lei n.º 44 944, de 29 de março de 1963).

A reorganização da SGPC vem a ocorrer com a publicação do Decreto-Lei n.º 622/70, de 18 de dezembro, sendo determinada a fusão do Secretariado da Reforma Administrativa com a Secretaria-Geral, que passou a compreender a Direção de Serviços da Reforma Administrativa, o Gabinete da Mobilização Civil e a Repartição Administrativa.

Assim, além das atribuições que já possuía em matéria da mobilização civil e de assuntos jurídico-administrativos, à SGPC, através da Direção de Serviços da Reforma Administrativa, passaria a competir a realização de estudos e trabalhos “ (...) com vista ao aperfeiçoamento da administração pública e à melhoria da produtividade dos respetivos serviços, no desenvolvimento gradual do processo de reforma administrativa”. Estas funções deixaram de ser da Secretaria-Geral passando para o Secretariado da Administração Pública criado pelo Decreto-Lei n.º 265/73, de 29 de maio,

Em virtude da “ (...) intensa atividade legislativa do Governo Provisório (...)” e para assegurar, tanto o expediente do Conselho de Ministros e dos conselhos restritos, como os procedimentos relativos aos diplomas (registo de diplomas destinados a publicação na 1ª Série, verificação da conformidade quanto à Lei Formulário, redação dos Sumários, recolha de assinaturas, envio para publicação e arquivo dos originais) foi pelo Decreto-Lei n.º 784/74, de 31 de dezembro, criado o Secretariado Permanente do Conselho.

A Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros (SGPCM) teve a sua 1ª Lei Orgânica aprovada pelo Decreto-Lei n.º 789/76, de 4 de novembro, o qual extinguiu o Secretariado Permanente do Conselho, sendo as respetivas funções integradas na SGPCM e exercidas através do Serviço de Apoio ao Conselho de Ministros.

Por este diploma de 1976 à SGPCM, órgão de coordenação, estudo, informação e apoio técnico e administrativo da Presidência do Conselho de Ministros, foram determinadas as competências de apoio administrativo, técnico, informativo e documental ao Conselho de Ministros, Primeiro-Ministro e membros do Governo da PCM bem como as relações com o público.

Com a extinção da Direcção-Geral da Comunicação Social, pelo Decreto-Lei n.º 48/92, de 7 de abril, parte das suas funções (representação em órgãos, apoios à comunicação social e de coordenação das campanhas publicitárias da AP) passaram a ser desempenhadas pelo

Gabinete de Apoio à Imprensa, serviço da SGPCM criado pelo Decreto-Lei n.º 49/92, de 7 de abril (1ª alteração à Lei Orgânica da SGPCM), o qual assegura também as funções em matéria de informação.

O Gabinete de Apoio à Imprensa continuaria a funcionar junto da SGPCM até à criação do Instituto da Comunicação Social (Decreto-Lei n.º 34/97, de 31 de janeiro), altura em que foi extinto. As funções em matéria de informação manter-se-iam na SGPCM (Decreto-Lei n.º 227/97, de 30 de agosto – 2ª alteração à Lei Orgânica da SGPCM).

Com a publicação do Decreto-Lei n.º 147/93, de 3 de Maio, foram acrescentadas à SGPCM as funções de criação e manutenção de uma base de dados de informação legislativa, a PCMLEX, no âmbito do DIGESTO, Sistema Integrado para o Tratamento da Informação Jurídica.

Nova reformulação decorreu do Decreto-Lei n.º 272/99, de 22 de julho, com reflexos no modelo organizativo e adoção de uma estrutura mais flexível e menos hierarquizada (desaparecem as Direções de Serviços e foram introduzidas as divisões).

Pelo Decreto-Lei n.º 98/2003, de 12 de maio, é revogado o Decreto-Lei n.º 272/99, de 22 de julho e reconstituem-se as Direções de Serviços (Recursos Humanos; Financeiros e Contabilidade; Património e Aquisições; e Legislação e Documentação) e prevê-se ainda a possibilidade de criação de unidades funcionais “para o desenvolvimento de atividades específicas no âmbito das atribuições da Secretaria-Geral”.

No quadro estabelecido pelo Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE) e na sequência da 1ª Lei Orgânica da Presidência do Conselho de Ministros (Decreto-Lei n.º 202/2006, de 27 de outubro), o Decreto-Lei n.º 161/2007, de 3 de maio, procede a uma revisão da lei orgânica da SGPCM. Nele são consolidadas as funções que competem às secretarias-gerais dos ministérios designadamente:

Assegurar o apoio técnico e administrativo aos membros do Governo (...) e aos demais órgãos e serviços (...) nos domínios da gestão de recursos internos, do apoio técnico-jurídico e contencioso, da documentação e informação e da comunicação e relações públicas.

Sendo retiradas à SGPCM as competências que se referem ao DIGESTO/PCMLEX e ao apoio ao processo legislativo (registo, preparação, envio e controlo da publicação dos diplomas no Diário da República e respetivo arquivo dos originais) que transitam para o Centro Jurídico da Presidência do Conselho de Ministros (CEJUR).

Com a entrada em funções do XIX Governo Constitucional em 21 de junho de 2011, a área da cultura transita para a Presidência do Conselho de Ministros (Decreto-Lei n.º 86-A/2011, de 12 de julho) e a nova orgânica da PCM (Decreto-Lei n.º 126-A/2011, de 29 de dezembro) determina a extinção da Secretaria-Geral do Ministério da Cultura, sendo grande parte das suas atribuições imputadas à SGPCM.

As atribuições do CEJUR “nos domínios da gestão do DIGESTO, da administração da PCMLEX e da publicação dos diplomas do Governo” voltam a ser integradas na Secretaria-Geral pelo Decreto-Lei n.º 4/2012, de 16 de janeiro (lei orgânica da SGPCM). Este diploma determina ainda que a SGPCM suceda nas atribuições da Secretaria-Geral do Ministério da Cultura, “(...) com exceção das atribuições nos domínios do apoio jurídico-contencioso e da gestão administrativa e financeira do Fundo de Fomento Cultural (...)”.

Em 2015 com a entrada em funções do atual governo (XXI Governo Constitucional) é mantido o apoio da PCM à área da cultura e alargado à área do planeamento e infraestruturas (Decreto-Lei n.º 251-A/2015, de 17 de dezembro).

Na sequência do processo reorganização do Gabinete para os Meios de Comunicação Social (GMCS), objeto de extinção, por fusão, as atribuições da SGPCM passaram em 2015, a abranger para além do “(...) apoio aos Conselho de Ministros, Primeiro-Ministro, ministros e demais membros do Governo integrados na PCM, no apoio à conceção e avaliação das políticas públicas na área da comunicação social e da sociedade de informação” (Decreto-Lei n.º 24/2015, de 6 de fevereiro que procede à 3.ª alteração ao Decreto-Lei n.º 126-A/2011, de 29 de dezembro, alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 167-A/2013, de 31 de dezembro, e 31/2014, de 27 de fevereiro, que aprova a Lei Orgânica da PCM, à 2.ª alteração ao Decreto-Lei n.º 4/2012, de 16 de janeiro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 41/2013, de 21 de março, que aprova a orgânica da SGPCM).

Em 2018 o CEJUR é extinto e sucede nas suas atribuições o Centro de Competências Jurídicas do Estado, designado por JurisAPP. Este organismo integra-se na PCM e o apoio administrativo e logístico é assegurado pela SGPCM (Decreto-Lei n.º 149/2017, de 6 de dezembro, que aprova a orgânica do JurisAPP).

O Decreto-Lei n.º 149/2017, de 6 de dezembro, veio ainda introduzir alterações nas atribuições cometidas à SGPCM nos “nos domínios da gestão do DIGESTO - Sistema Integrado de Tratamento de Informação Jurídica e de administração da PCMLEX” sucedendo o JurisAPP nessas atribuições.

Por sua vez, a 5.ª alteração à lei orgânica do atual governo em funções (Decreto-Lei n.º 31/2019, de 1 de março) alargou mais uma vez o âmbito de apoio da PCM, verificando nova intensificação de atribuições à PCM, desta vez com a inclusão da área da habitação.

A história recente tem assim demonstrado que o âmbito de apoio da SGPCM e o seu universo de atuação está em constante mutação e atualização, verificando um crescendo nessa matéria, pelo que importa para este trabalho de projeto perceber o atual universo atuação a SGPCM.

### 2.1.1 O SEU UNIVERSO DE ATUAÇÃO

A Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros (SGPCM) faz parte da administração direta do Estado Português, sendo um serviço central no âmbito Presidência do

Conselho de Ministros (PCM) dotado de autonomia administrativa e que depende diretamente da Ministra da Presidência do Conselho de Ministros (MPMA) ou do membro do Governo em quem aquela delegar<sup>18</sup>. Atualmente, a SGPCM depende diretamente do Secretário de Estado da Presidência do Conselho de Ministros (SEPCM).<sup>19</sup>

De acordo com o plasmado na Lei Orgânica da PCM<sup>20</sup> e da SGPCM<sup>21</sup> esta tem por missão assegurar e coordenar o apoio jurídico, informativo, técnico e administrativo ao Conselho de Ministros, ao Primeiro-Ministro, aos ministros e demais membros do Governo integrados na PCM, bem como assegurar as funções de inspeção e auditoria, através da apreciação da legalidade e regularidade dos atos praticados pelos serviços e organismos da PCM, ou sujeitos à tutela dos membros do Governo integrados na PCM, bem como avaliar a sua gestão e os seus resultados, através do controlo de auditoria técnica, de desempenho e financeiro, com exceção dos serviços e organismos dependentes ou sob tutela e superintendência do membro do Governo responsável pela área da Cultura.

A organização interna da SGPCM obedece a um modelo estrutural misto: i) modelo de estrutura hierarquizada "nas áreas relativas à gestão de recursos humanos, financeiros e patrimoniais, à auditoria e inspeção, aos assuntos jurídicos, à documentação e arquivos, às relações públicas e ao apoio ao Conselho de Ministros, ao planeamento e avaliação, à publicação dos diplomas do Governo e à comunicação social e sociedade de informação" e ii) modelo de estrutura matricial nas áreas relativas à unidade ministerial de compras e organização e projetos.

Para melhor enquadramento da estrutura orgânica em causa apresentamos o seu organograma (Figura 2.2).

---

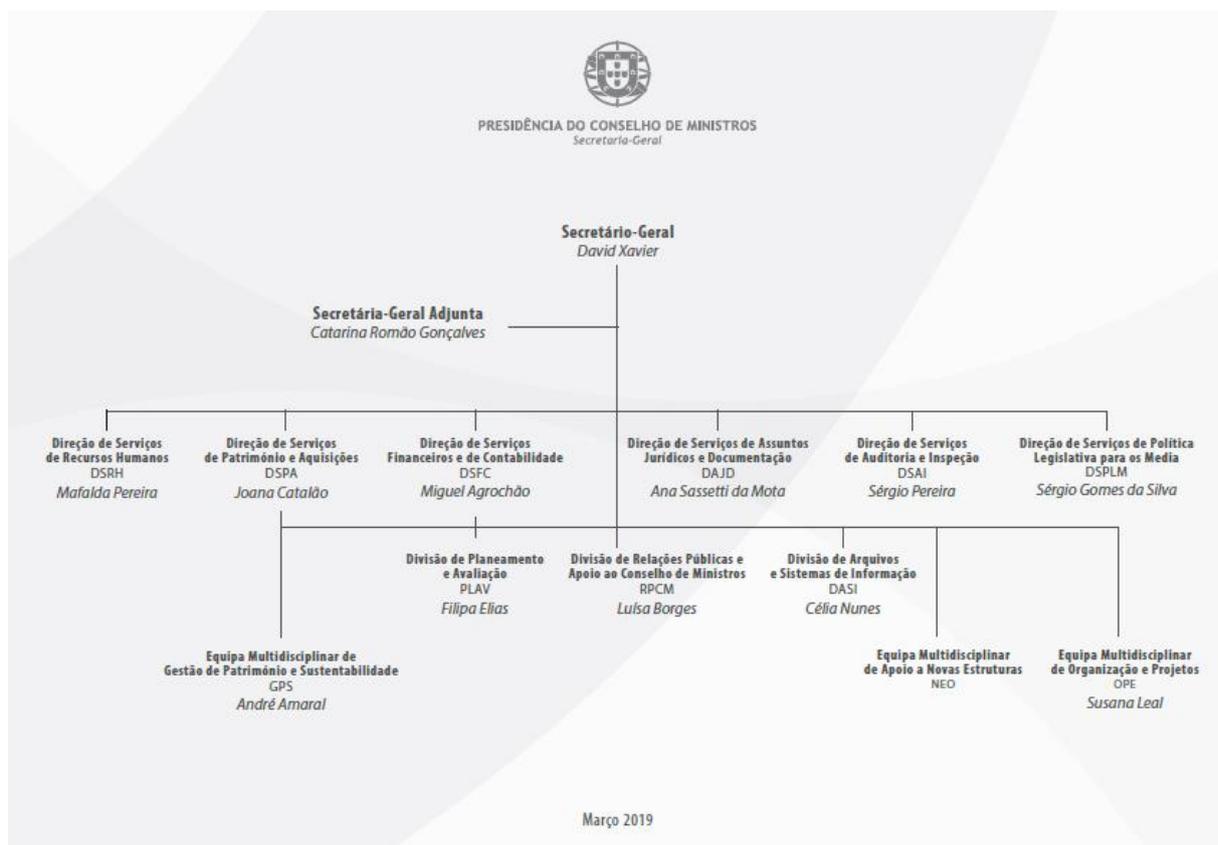
<sup>18</sup>N.º 2 do artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 251-A/2015, de 17 de dezembro (lei orgânica do XXI Governo), na sua versão atual.

<sup>19</sup> Delegação de competências - Despacho n.º 4780/2019, de 8 de maio de 2019, publicada no Diário da República n.º 91/2019, Série II de 2019-05-13.

<sup>20</sup> Artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 126-A/2011, de 29 de dezembro

<sup>21</sup> Artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 4/2012, de 16 de janeiro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 41/2013, de 21 de março.

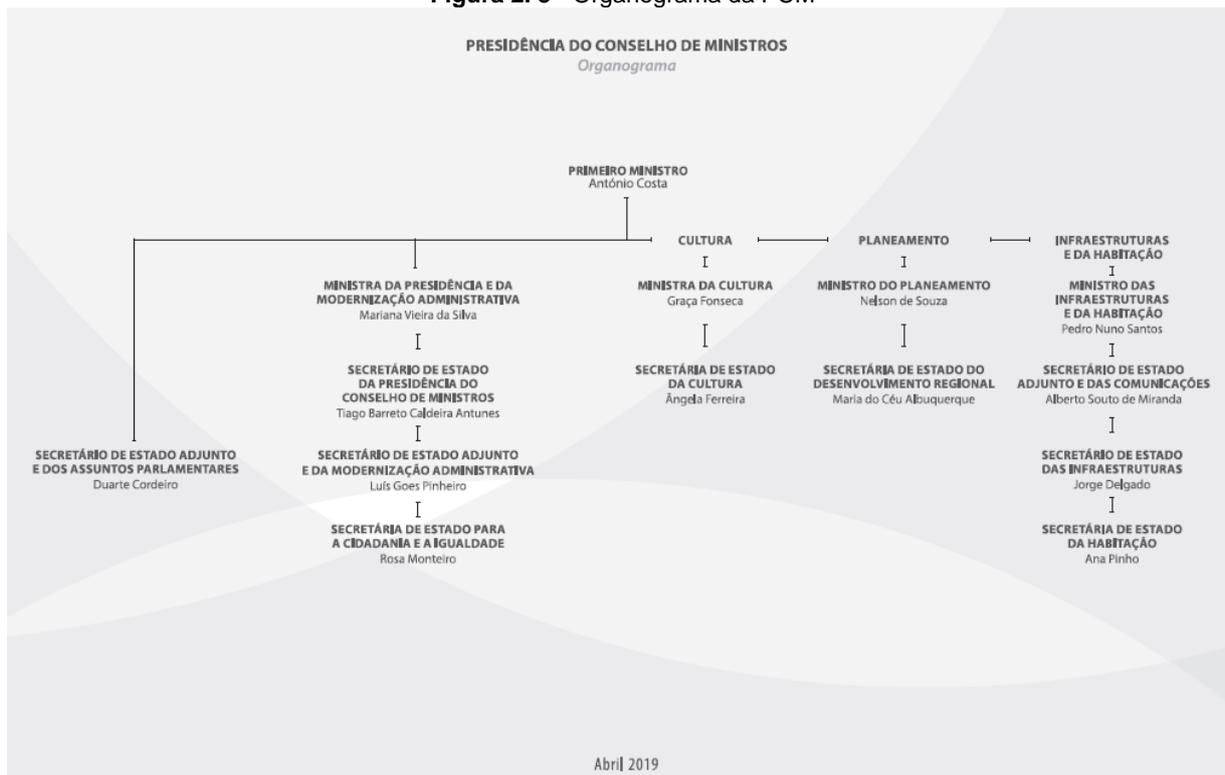
**Figura 2. 2 - Organograma da SGPCM**



**Fonte:** SGPCM

Clarificando a dimensão de atuação da SGPCM, quanto ao apoio aos gabinetes dos membros do Governo no âmbito da PCM, importa referir que se trata do organismo que dá apoio direto ao maior número de gabinetes dos membros do Governo, catorze (14) Gabinetes dos membros do Governo das áreas da Governação, Cultura, Planeamento, Infraestruturas e Habitação, conforme melhor consta do organograma da PCM (Figura 2.3).

**Figura 2. 3 - Organograma da PCM**



**Fonte:** SGPCM

Já em 2015 o plano de atividades da SGPM salientava que:

A SGPCM relaciona-se com múltiplos atores internos e externos: do Governo: o Conselho de Ministros; o Primeiro-Ministro; Vice-Primeiro Ministro, os Ministros, um dos quais a tutela; Secretários de Estados e Subsecretária de Estado; da Administração: as entidades que integram o Programa Orçamental 02 – Governação e Cultura, as restantes Secretarias-Gerais e outras entidades públicas; do âmbito das organizações: as Pessoas Coletivas de Utilidade Pública e Fundações; os cidadãos, nomeadamente os assinantes do DIGESTO.

Em 2016 o plano de atividades da SGPM conclui:

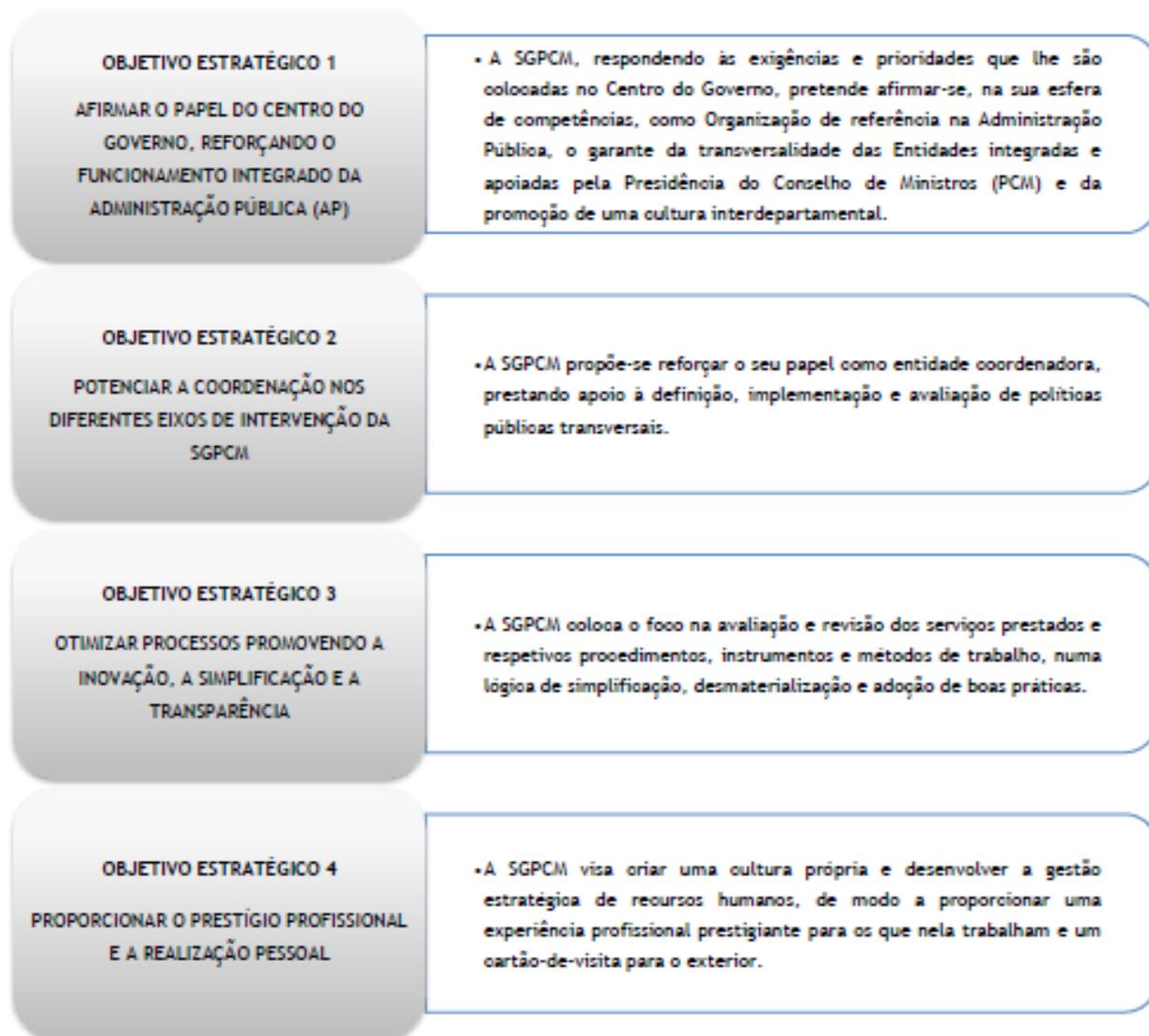
A SGPCM pretende contribuir para a estabilidade e o *continuum* das políticas públicas, particularmente no que respeita ao centro de Governo. A orientação para modernizar, simplificar e adaptar os serviços prestados pela Administração é particularmente premente num momento em que se expandiu a diversidade de negócios chamados ao perímetro de coordenação técnica da SGPCM.

De forma a reforçar o universo de atuação da SGPCM foram fixados os seguintes objetivos estratégicos para o período de 2017 a 2022:

- (1) Afirmar o papel do Centro do Governo, reforçando o funcionamento integrado da Administração Pública (AP).
- (2) Potenciar a coordenação nos diferentes eixos de intervenção da SGPCM.
- (3) Otimizar processos promovendo a inovação, simplificação e a transparência.
- (4) Proporcionar o prestígio profissional e a realização pessoal.

Estes objetivos são melhor explicados, ainda de que de forma resumida, no quadro 2.1.

**Quadro 2. 1 - Objetivos estratégicos da SGPCM (2017-2022)**



**Fonte:** Relatório de atividades da SGPCM – 2018

Com vista a simplificar e modernizar os processos e serviços prestados pela SGPCM, em 2018 foram elaborados manuais de sistematização de conhecimentos produzidos e implementados, designadamente:

1. Nota técnica sobre os procedimentos administrativos internos em caso de cessação de funções dos membros do Governo e dos membros dos seus gabinetes (aprovada pela tutela) e divulgada a todas as secretarias-gerais de forma a existir uniformização de procedimentos sobre esta temática.
2. Nota técnica sobre comunicações móveis disponibilizadas aos gabinetes, divulgada aos gabinetes dos membros do Governo no âmbito da PCM.
3. Plano de Ação para a Implementação do Regulamento Geral de Proteção de Dados (RGPD) em 5 fases;
4. *Check-List* para aferição da implementação do RGPD.

5. Manual de Fundo de Maneio
6. Manual de Fundos Disponíveis

Não podemos deixar de salientar a importância do documento referido no ponto 1, que muito contribuiu para uma uniformização de procedimentos por todas secretarias-gerais numa matéria tão controversa como é o caso da cessação de funções dos membros do Governo e dos membros dos seus gabinetes.

Neste documento pretendeu-se clarificar os direitos legais, que, de alguma forma, vinha a criar divergências de entendimentos e/ou procedimentos pelos diversos organismos competentes nesta área.

Este documento partiu da necessidade de estruturar e simplificar as orientações emanadas pela tutela da SGPCM e culminou com a verificação da importância de se divulgar aos interessados, diretamente aos Membros do Governo no âmbito da PCM e membros dos seus gabinetes, e no exterior, às restantes secretarias-gerais, passando a SGPCM a ter o exclusivo do entendimento em matéria de gabinetes dos membros do Governo.

De forma clara e precisa fomentaram-se cinco questões estruturantes sobre a temática em causa, às quais se deram respostas sucintas, estruturadas e fundamentadas com a base legal e doutrinal aplicável a cada questão.

### 2.1.2 A SGPCM NO CENTRO DO GOVERNO

Segundo a OCDE (2014), o Centro de Governo é o órgão ou grupo de organismos que fornecem apoio direto e aconselhamento aos Chefes de Governo e do Conselho de Ministros. A partir do seu papel tradicional de servir o executivo numa perspetiva administrativa, os Centros de Governo estão agora a desempenhar um papel mais ativo no desenvolvimento de políticas. Atualmente, muitos países oferecem ao Centro do Governo serviços que vão desde o planeamento estratégico para a política em tempo real, consultoria ao acompanhamento dos progressos e resultados das principais iniciativas políticas. O citado estudo da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) sobre os Centros de Governo explora ainda como os governos podem adaptar as instituições no Centro, a fim de ampliar o papel destas, mais voltada para o exterior.

A este propósito refere ainda o cessante Secretário-Geral da Presidência do Conselho de Ministros, José Maria Sousa Rego, que representou Portugal nos grupos especializados dos centros do governo, na OCDE, de 2002 a 2015, que:

Aplicando a Portugal a definição da OCDE, o centro do governo corresponde a uma parte da Presidência do Conselho de Ministros, constituída pelo primeiro-ministro, ministros e secretários de Estado aí sediados nos termos da lei orgânica do governo e respetivos gabinetes, mais a Secretaria-Geral, Centro Jurídico, a Rede Informática do governo, a

Autoridade Nacional de Segurança, o Sistema de Segurança Interno e o Sistema de Informação da República. (Rego, 2018:3)

Salienta ainda Rego (2018:34) que "O centro do governo lidera e coordena os trabalhos e missões de que é incumbido."

Foi a partir de 2014 que a SGPCM passou a preparar-se para ser a Secretaria-Geral do Centro do Governo, referindo o seguinte no Plano de Atividades desse ano:

Reforçamo-nos como Escola Prática de Administração, uma organização que aprende com o seu próprio funcionamento e experiência de sucessos e erros, onde a partilha de conhecimentos e experiências nos prepara para as exigências do centro de Governo.

Em 2015, abandonando a afirmação de ser a primeira das secretarias-gerais, a SGPCM defendeu no seu Plano de Atividades que:

a missão da SGPCM pode ser resumida na seguinte fórmula: ASSEGURAR E COORDENAR O SUPORTE À ATIVIDADE DA PCM. Através da intervenção no Centro do Governo e enquanto entidade coordenadora do Programa Orçamental 02 – Governação e Cultura a SGPCM procura acrescentar valor nos serviços prestados e criar instrumentos claros e rigorosos para apoio à tomada de decisão.

Em 2017 o Plano de Atividades da SGPCM salientou:

A Intervenção no centro do Governo e a coordenação de três programas orçamentais (02 – Governação, 09 – Cultura e 14 – Planeamento e Infraestruturas) exigem a criação de instrumentos claros e rigorosos para apoio à tomada de decisão. A SGPCM procura assim acrescentar valor aos serviços prestados e, simultaneamente, projetar na Administração Pública as melhores práticas de gestão identificadas.

No Plano de Atividades da SGPCM para 2018 foi assumido que:

A fixação de exigentes padrões técnicos de atuação, a prestação de apoio à tomada de decisão política bem como a responsabilidade pela implementação de medidas de uma política governativa transversal e a predisposição para aceitar desafios escaláveis dão substância à visão da SGPCM de SER a Secretaria-Geral do Centro do Governo.

Nessa mesma linha o Relatório de Atividades de 2018 refere ainda:

No âmbito da tipologia dos serviços que presta, a SGPCM desenvolve a sua atuação em torno de quatro eixos principais: 1) Centro do Governo, 2) Coordenação, 3) Serviços Partilhados e 4) serviços Internos.

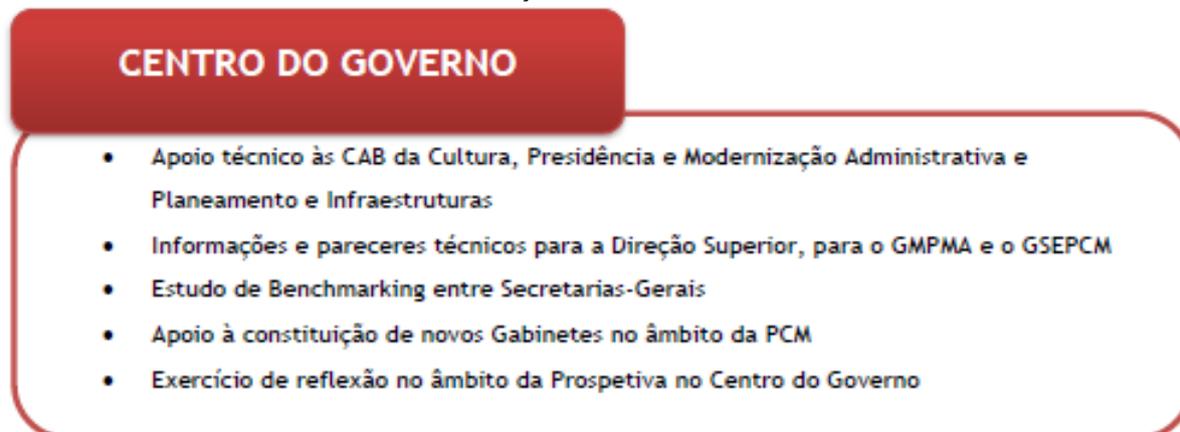
Figura 2. 4 - Eixos principais de atuação da SGPCM (2017-2022)



Fonte: SGPCM

Realçando a atuação no Centro do Governo em 2018, a SGPCM executou um conjunto de atividades que, pela sua relevância ou impacto, são de destacadas no quadro que se segue.

Quadro 2. 2 - Atuação no Centro do Governo em 2018



Fonte: Relatório de Atividades de 2018 - SGPCM

O ano 2018 foi o ano em que a SGPCM marcou a sua atuação em áreas tão relevantes como o programa de regularização extraordinária dos vínculos precários na Administração Pública (PREVPAP),<sup>22</sup> através do acampamento técnico especializado nas Comissões de Avaliação Bipartida (CAB), compostas por representantes dos membros do Governo, dos serviços e das associações sindicais.

<sup>22</sup>Artigo 19.º da Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março, no artigo 25.º da Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, e na Resolução do Conselho de Ministros n.º 32/2017, de 28 de fevereiro.

De salientar ainda o facto de que em 2019 irão ocorrer as eleições legislativas, havendo necessidade de estruturar a atuação da SGPCM, segundo uma lógica de modernização administrativa.

Tendo em presente esse facto e na continuação do trabalho desenvolvido nos anos anteriores o Plano de Atividades da SGPCM 2019 salienta:

A continuação do ciclo de gestão iniciado em 2017 e o desenvolvimento da estratégia definida para o período 2017-2022 determinou a manutenção, de igual modo, dos objetivos estratégicos definidos para este quadriénio. Neste contexto, para 2019, identifica-se como prioridade investir no acréscimo de valor às atividades que prosseguidas para a construção de uma visão conjunta da SGPCM como “a Secretaria-Geral do Centro do Governo”, através do reforço do apoio técnico especializado que presta, promovendo a qualidade do papel da Organização enquanto ponto focal e de ligação entre os Gabinetes dos Membros do Governo e Entidades da PCM.

De salientar ainda o facto de que em 2019 irão ocorrer as eleições legislativas, havendo necessidade de estruturar a atuação da SGPCM, segundo uma lógica de modernização administrativa.

Assim, a SGPCM encontra-se a preparar não só o acolhimento do novo governo, estruturando estratégias e mecanismos para o efeito, mas também os procedimentos técnicos e administrativos para fechar os processos daqueles que irão cessar as suas funções como membros do Governo e dos seus gabinetes.

Por esse facto, estão a ser desenvolvidos os meios técnicos que permitam responder, de forma rápida e eficaz, ao apuramento dos valores devidos a título de cessação de funções e simultaneamente o acolhimento dos novos membros do Governo e dos seus gabinetes.

Consta-se que a SGPCM tem vindo a desenvolver e a aperfeiçoar a sua área de atuação, segundo as melhores práticas reconhecidas para o efeito, posicionando cada vez mais como um organismo no Centro do Governo, apoiando os principais membros do Governo procurando acompanhar as suas necessidades e relacionando-se com as demais secretarias-gerais, numa posição preponderante de “cimeira”, de forma a emanar orientações e recolher os seus contributos e dificuldades.

A SGPCM vista pelos seus pares como a primeira das secretarias-gerais passou a afirmar-se e a ser considerada a secretaria – geral no Centro do Governo, pelo papel que atualmente desempenha.

## 2.2 O ATUAL GOVERNO DE PORTUGAL - XXI Governo Constitucional

Neste item importa identificar e analisar o público-alvo da plataforma que se pretende desenvolver no âmbito deste projeto.

O atual Governo de Portugal em funções é o XXI Governo Constitucional e tomou posse no dia 26 de novembro de 2015 e é constituído pelo Primeiro-Ministro, por 17 Ministras (os) e por 44 Secretárias (os) de Estado<sup>23</sup>

O regime de organização e funcionamento do referido Governo Constitucional foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 251-A/2015, de 17 de dezembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 26/2017, de 9 de março, pelo Decreto-Lei n.º 99/2017, de 18 de agosto, pelo Decreto-Lei n.º 138/2017, de 10 de novembro, e pelo Decreto-Lei n.º 31/2019, de 1 de março.

Desta forma, como podemos verificar abaixo no organograma do governo em funções, este abrange as seguintes áreas de atuação: i) Negócios Estrangeiros; ii) Presidência e Modernização Administrativa; iii) Finanças; iv) Defesa Nacional; v) Administração Interna; vi) Justiça; vii) Economia; viii) Cultura; ix) Ciências, Tecnologia e Ensino Superior; x) Educação; xi) Trabalho, Solidariedade e Segurança Social; xii) Saúde; xiii) Planeamento; xiv) Infraestruturas e Habitação; xv) Ambiente e Transição Energética; xvi) Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural; xvii) Mar.

De referir ainda que pela primeira vez em Portugal, é formado um governo que não detêm a maioria dos deputados na Assembleia da República. De ideologia de esquerda o governo em funções é presidido pelo secretário-geral do Partido Socialista, como Primeiro-Ministro, e conta com o apoio parlamentar dos restantes partido de esquerda, designadamente a Coligação Democrática Unitária (CDU), formada pelo Partido Comunista Português (PCP) e pelo Partido Ecologista "Os Verdes" (PEV), e o Bloco de Esquerda.

Por fim, saliento uma das prioridades políticas definidas no Programa do XXI Governo Constitucional<sup>24</sup>, sob o título “Um Estado Forte Inteligente e Moderno”, realçando nesta temática o *item* intitulado por “Fortalecer, simplificar e digitalizar a administração”, que se debruça sobre a AP e a necessidade de “ reiniciar o processo de modernização da Administração Pública que foi travado nos últimos anos e voltar a pôr o nosso País na liderança europeia em matéria de *e-government* e de simplificação administrativa”, pelo facto de este projeto estar alinhando nesse sentido, contribuindo para o processo de modernização da Administração Pública, numa lógica de simplificação administrativa e de inovação do setor público.

---

<sup>23</sup> [Artigo 183.º da Constituição Portuguesa](#) conjugado o disposto no artigo 1.º do (lei orgânica do XXI Governo) <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/governo/lei-organica-do-governo>

<sup>24</sup> Disponível no Portal do Governo em: <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/governo/programa-do-governo>

Figura 2. 5 - Organograma do XXI Governo Constitucional

ORGANOGRAMA XXI Governo Constitucional					
Primeiro-Ministro António Costa	Secretário de Estado Adjunto e dos Assuntos Parlamentares <b>Duarte Cordeiro</b>				
Ministro dos Negócios Estrangeiros Augusto Santos Silva	Secretária de Estado dos Assuntos Europeus <b>Ana Paula Zacarias</b>	Secretária de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação <b>Teresa Ribeiro</b>	Secretário de Estado das Comunidades Portuguesas <b>José Luís Carneiro</b>	Secretário de Estado da Internacionalização <b>Eurico Brilhante Dias</b>	
Ministra da Presidência e da Modernização Administrativa Mariana Vieira da Silva	Secretário de Estado da Presidência do Conselho de Ministros <b>Tiago Antunes</b>	Secretário de Estado Adjunto e da Modernização Administrativa <b>Luís Goes Pinheiro</b>	Secretária de Estado para a Cidadania e a Igualdade <b>Rosa Monteiro</b>		
Ministro das Finanças Mário Centeno	Secretário de Estado Adjunto e das Finanças <b>Ricardo Mourinho Félix</b>	Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais <b>António Mendonça Mendes</b>	Secretário de Estado do Orçamento <b>João Leão</b>	Secretária de Estado da Administração e do Emprego Público <b>Maria de Fátima Fonseca</b>	Secretário de Estado do Tesouro <b>Álvaro Novo</b>
Ministro da Defesa Nacional João Gomes Cravinho	Secretária de Estado da Defesa Nacional <b>Ana Santos Pinto</b>				
Ministro da Administração Interna Eduardo Cabrita	Secretária de Estado Adjunta e da Administração Interna <b>Isabel Oneto</b>	Secretário de Estado da Proteção Civil <b>José Artur Neves</b>	Secretário de Estado das Autarquias Locais <b>Carlos Miguel</b>		
Ministra da Justiça Francisca Van Dunem	Secretária de Estado Adjunta e da Justiça <b>Helena Mesquita Ribeiro</b>	Secretária de Estado da Justiça <b>Anabela Pedroso</b>			
Ministro Adjunto e da Economia Pedro Siza Vieira	Secretário de Estado da Economia <b>João Correia Neves</b>	Secretária de Estado do Turismo <b>Ana Mendes Godinho</b>	Secretário de Estado da Defesa do Consumidor <b>João Torres</b>	Secretário de Estado da Valorização do Interior <b>João Paulo Catarino</b>	
Ministra da Cultura Graça Fonseca	Secretária de Estado da Cultura <b>Ângela Ferreira</b>				
Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior Manuel Heitor	Secretário de Estado da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior <b>João Sobrinho Teixeira</b>				
Ministro da Educação Tiago Brandão Rodrigues	Secretária de Estado Adjunta e da Educação <b>Alexandra Leitão</b>	Secretário de Estado da Educação <b>João Costa</b>	Secretário de Estado da Juventude e do Desporto <b>João Paulo Rebelo</b>		
Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social José Vieira da Silva	Secretário de Estado do Emprego <b>Miguel Cabrita</b>	Secretária de Estado da Segurança Social <b>Cláudia Joaquim</b>	Secretária de Estado da Inclusão das Pessoas com Deficiência <b>Ana Sofia Antunes</b>		
Ministra da Saúde Marta Temido	Secretário de Estado Adjunto e da Saúde <b>Francisco Ventura Ramos</b>	Secretária de Estado da Saúde <b>Raquel Duarte</b>			
Ministro do Planeamento Nelson de Souza	Secretária de Estado do Desenvolvimento Regional <b>Maria do Céu Albuquerque</b>				
Ministro das Infraestruturas e da Habitação Pedro Nuno Santos	Secretário de Estado Adjunto e das Comunicações <b>Alberto Souto de Miranda</b>	Secretário de Estado das Infraestruturas <b>Jorge Delgado</b>	Secretária de Estado da Habitação <b>Ana Pinho</b>		
Ministro do Ambiente e da Transição Energética João Pedro Matos Fernandes	Secretário de Estado Adjunto e da Mobilidade <b>José Gomes Mendes</b>	Secretário de Estado do Ambiente <b>João Ataíde</b>	Secretária de Estado do Ordenamento do Território e da Conservação da Natureza <b>Célia Ramos</b>	Secretário de Estado da Energia <b>João Galamba</b>	
Ministro da Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural Luís Capoulas Santos	Secretário de Estado da Agricultura e Alimentação <b>Luís Medeiros Vieira</b>	Secretário de Estado das Florestas e do Desenvolvimento Rural <b>Miguel João de Freitas</b>			
Ministra do Mar Ana Paula Vitorino	Secretário de Estado das Pescas <b>José Apolinário</b>				

RPCM abril 2019

Fonte: SGPCM

### 2.3 SÍNTESE DO CAPÍTULO

Como salientado pelo Arquivo Nacional Torre do Tombo<sup>25</sup>:

Na primeira fase do Estado Novo, sobretudo a partir da promulgação da Constituição Política da República Portuguesa de 1933, a Presidência do Conselho de Ministros tornou-se uma superestrutura ao serviço do poder executivo, que viu deste modo alargadas as suas competências e reforçados os mecanismos de controlo político. A concentração de organismos e de serviços na Presidência do Conselho abriu caminho à reforma do Estado.

Atualmente a SGPCM continua ter um grande impacto, nomeadamente pelo apoio a um elevado número de entidades sob a alçada da PCM<sup>26</sup>, cinquenta e três (53) no total, e em especial ao vasto leque de gabinetes dos membros do Governo no âmbito da PCM, catorze (14) no total.

É um organismo em constante adaptação, alteração e atualização das suas áreas de atuação e intervenção, que atualmente apoia os membros do Governo de quatro áreas: i) governação, ii) cultura, iii) planeamento e infraestruturas e iv) habitação.

Pelo seu posicionamento estratégico pretende afirmar-se como a “Secretaria-Geral do Centro do Governo”.

Segundo a OCDE, o Centro do Governo, constitui o núcleo institucional que proporciona apoio ao poder político, em especial nas áreas transversais através do planeamento estratégico, coordenação de políticas públicas transversais, monitorização da respetiva implementação, qualidade logística, estratégica de recursos humanos e comunicação.

A SGPCM pretende evoluir no modelo de criação de valor no sentido da consolidação do Centro de Governo, pela prestação de um serviço tecnicamente especializado.

Focando-se na implementação de medidas de inovação e modernização de processos e procedimentos administrativos a SGPCM pretende desenvolver a qualidade do seu capital humano e recursos matérias (Plano de atividades de 2018 e 2019).

Tal abordagem parece-nos relevante, dada a necessidade de modernizar uma das suas funções principais, prestar apoio aos membros do Governo e seus gabinetes no âmbito da PCM.

Com vista a contribuir para a prestação de um serviço tecnicamente especializado, de qualidade e útil para o público-alvo, no caso concreto os gabinetes dos membros do Governo, apresentamos no capítulo seguinte uma proposta de plataforma de divulgação de informação aos gabinetes dos membros do Governo no âmbito da Presidência do Conselho de Ministros que poderá ser implementada na SGPCM.

---

<sup>25</sup> Disponível em <https://digitarq.arquivos.pt/details?id=4276472>

<sup>26</sup> Disponível em <http://www.sg.pcm.gov.pt/presidencia-do-conselho-de-ministros/entidades-no-ambito-da-pcm.aspx>



### **CAPÍTULO III – DA PLATAFORMA DE DIVULGAÇÃO DE INFORMAÇÃO AOS GABINETES DOS MEMBROS DO GOVERNO NO ÂMBITO DA PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS**

São incalculáveis as vantagens das TIC, uma vez que estas produzem profundas mudanças organizacionais tanto ao nível da estrutura orgânica, como ao nível dos métodos e processos de trabalho tradicionalmente utilizados, pois, permitem automatizar<sup>27</sup>, racionalizar<sup>28</sup> e redesenhar os procedimentos. A potencialidade da racionalização é tanto maior, quanto maior for a multiplicidade de departamentos e serviços que garantam as mesmas funções em distintos organismos, sem a necessária articulação e coordenação entre si. A simplificação administrativa, decorrente das TIC, responde ao ensejo de eficiência, patente na modernização dos serviços públicos, uma vez que permite atingir os mesmos objetivos com custos mais reduzidos, tornando os serviços públicos economicamente viáveis (Mozzicafreddo, 2003: xv)<sup>29</sup>. Permitem ainda modificar significativamente o modo como os serviços são prestados aos clientes, tornando-os mais acessíveis, por exemplo, através da sua disponibilização *on-line* (Carapeto e Fonseca, 2005: 311).

Genericamente podemos dizer que as aplicações/plataformas informáticas se traduzem num conjunto de programas, dados e procedimentos que conjuntamente constituem um sistema que possibilita realizar uma função específica, implicando tipicamente vários processos articulados como a introdução, processamento e armazenagem de dados e a obtenção de resultados.

As aplicações informáticas visam facilitar a realização de determinadas tarefas no computador pelos seus utilizadores.

Estas podem ser desenvolvidas para colmatar necessidades específicas de um utilizador ou de uma organização, como é o caso da plataforma que nos propomos desenvolver no âmbito deste projeto.

De salientar ainda a relevância de poder gerir e dispor de uma plataforma que poderá responder e difundir informação a um vasto leque de gabinetes de membros do Governo no âmbito da Presidência do Conselho de Ministros (PCM), Cultura, Planeamento e Infraestruturas e Habitação, 14 no total, numa primeira fase, e posteriormente a todos os gabinetes dos membros do Governo, através da disponibilização desta ferramenta eletrónica às secretarias-gerais que os apoiam.

---

<sup>27</sup> Potenciar o desempenho das tarefas.

<sup>28</sup> Utilizar as vantagens para tornar as operações mais eficientes eliminando estrangulamentos.

<sup>29</sup> A eficiência obriga a formas de organização do trabalho, de circulação de informação e de processos de decisão integrados que elevem a capacidade de racionalizar.

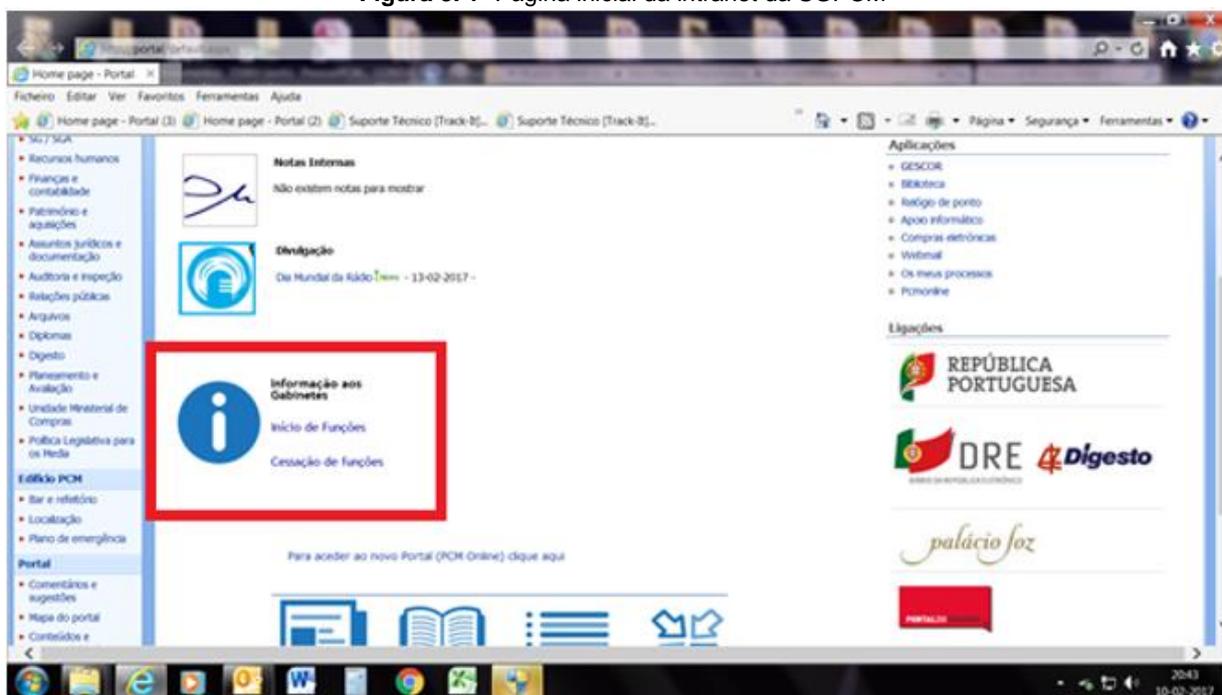
Tal poderá ser alcançado por se tratar de um organismo no Centro do Governo, habituado a reunir e encontrar estratégias conjuntas com as demais secretarias-gerais<sup>30</sup> e que dispõe de técnicos qualificados para o efeito.

Efetivamente, a decisão de avançar para este meio de divulgação de informação irá requerer a disponibilização de meios técnicos e humanos em exclusivo, para que a recolha, tratamento e disponibilização de informação pertinente seja efetuada com rigor técnico e atualidade.

### 3.1 O MEIO A UTILIZAR - PLATAFORMA

Atualmente a divulgação da informação considerada pertinente e útil para fornecer aos gabinetes dos membros do Governo é disponibilizada por recurso a diversos canais de comunicação. O mais utilizado é o recurso a mensagens eletrónicas informativas enviadas aos chefes de gabinete para divulgação interna. São ainda elaboradas e disponibilizadas notas técnicas aglutinadoras dos assuntos mais relevantes, relativas ao início de funções e cessação das mesmas nos gabinetes dos membros do Governo, divulgada de igual forma ou presencialmente. A divulgação ocorre também por recurso à intranet da SGPCM, como destacado na figura abaixo a vermelho.

Figura 3. 1- Página inicial da intranet da SGPCM

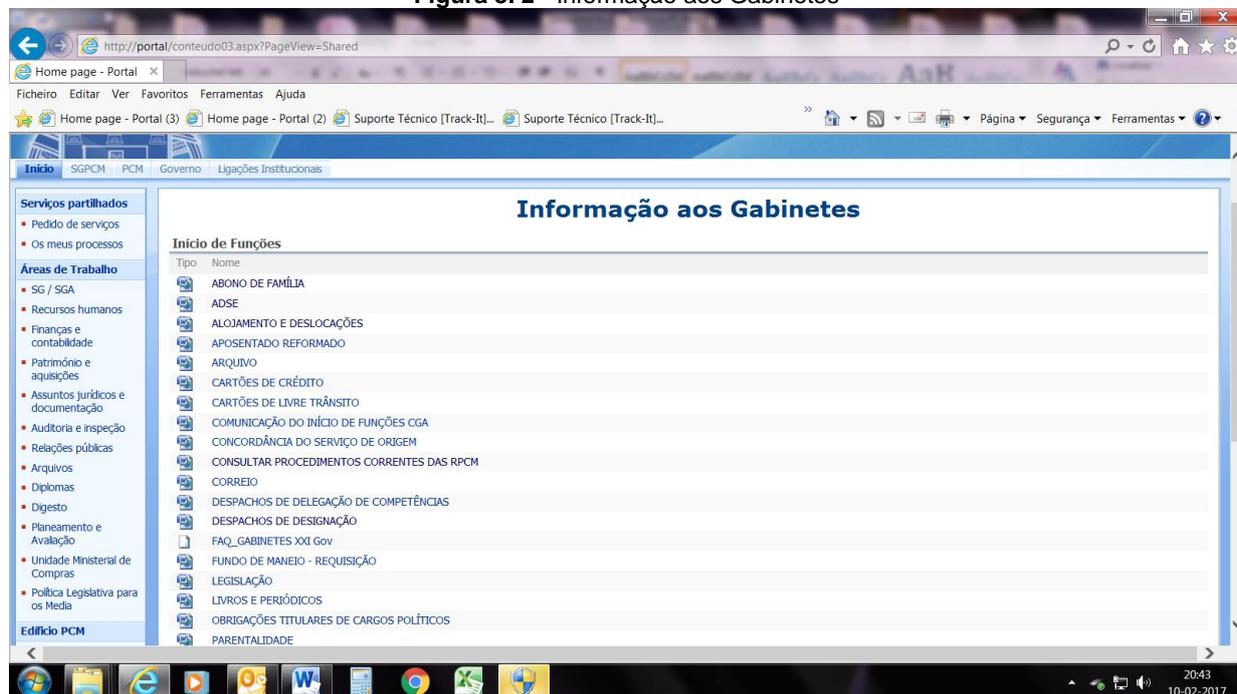


Fonte: Intranet da SGPCM

<sup>30</sup> A título informativo refira-se que o secretário-geral da PCM reúne mensalmente na SGPCM com os demais secretários-gerais para identificar problemas comuns e definir estratégias conjuntas de atuação.

Como é perceptível tanto na figura 3.1, como na figura 3.2, a informação está disponível num portal pouco apelativo e de forma concentrada de difícil percepção.

**Figura 3.2 - Informação aos Gabinetes**



Fonte: Intranet da SGPCM

Por esse facto recorrentemente os gabinetes dos membros do Governo optam por questionar diretamente os serviços por telefone e por correio eletrónico para obterem o apoio e a resposta a questões que muitas vezes já estão disponíveis na intranet.

Tal tem trazido constrangimentos para a organização por ter de gerir um elevado número de questões colocadas por essas vias, com a conseqüente alocação de recursos, quando as mesmas já foram tratadas e disponibilizadas por outro canal, nomeadamente na intranet.

Constatando-se assim que o esforço desenvolvido para divulgar na intranet a informação considerada útil e pertinente para os gabinetes dos membros do Governo no âmbito da PCM, apoiados pela SGPCM, não está a chegar ao público-alvo, por ineficácia do meio tecnológico utilizado para o efeito, quer em termos de conteúdos, quer em termos da sua divulgação, quer em termos técnicos de acesso à intranet.

Para uma melhor percepção dos tipos de constrangimentos identificados que advêm da atual disponibilização de informação elaborou-se o quadro abaixo.

**Quadro 3. 1** - Constrangimentos da atual divulgação de informação aos Gabinetes

<b>TIPO</b>	<b>CONSTRANGIMENTOS</b>
<b>ORGANIZACIONAL</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gestão das questões colocadas e pedidos efetuados.</li> <li>- Necessidade de alocação de mais meios técnicos e humanos para dar resposta às solicitações.</li> <li>- Responder repetidamente a questões já tratadas e disponibilizadas na intranet.</li> <li>- Dificultada de garantir a qualidade do serviço prestado.</li> <li>- Dificuldade de garantir a rápida resposta às solicitações.</li> </ul>
<b>SISTEMAS DE INFORMAÇÃO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-O meio tecnológico utilizado não cumpre o seu fim, é ineficaz.</li> <li>- Falta de comunicação entre soluções tecnológicas.</li> <li>- Pouco apelativo</li> </ul>
<b>COMUNICACIONAL</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Multiplicidade dos canais de comunicação, por ineficiência intranet usam-se outros canais de comunicação.</li> <li>- Elevado número de questões colocadas por correio eletrónico e por telefone.</li> </ul>
<b>OUTROS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dificuldade de uniformização das respostas dadas.</li> <li>- Diminuição da satisfação do cliente.</li> </ul>

Aproveitando o facto de a SGPCM ter em curso a atualização da sua intranet e de estar a preparar-se para acolher o novo Governo, parece ser a altura ideal para mudar a comunicação e apoio aos gabinetes dos membros do Governo no seu âmbito.

Por esse facto pretende-se com este projeto apresentar e evoluir para uma plataforma que seja interativa, com ligação aos endereços eletrónicos de interesse, na maioria de referências legislativas, formulários, minutas e com ligação à caixa de correio eletrónico para a gestão de pedidos dos gabinetes dos membros do Governo, facilitando e suscitando desta forma o interesse do público-alvo, o cliente privilegiado da PCM, ou seja, os gabinetes dos membros do Governo.

Assim, é importante apresentar uma proposta de termo de abertura do projeto (quadro 3.2) com identificação do nome do projeto, do responsável, do gestor, da equipa, do âmbito, da

descrição, do objetivo, as partes interessadas, os riscos, o prazo de implementação e por fim a assinatura e identificação de quem aprova o projeto, no caso vertente seria o SGPCM (David Xavier) e o gestor do projeto (Rosalina Martins).

**Quadro 3. 2 - Proposta do termo de abertura do projeto**

### TERMO DE ABERTURA

<b>1. Nome do projeto</b> - Plataforma de divulgação de informação aos gabinetes ministeriais no âmbito da Presidência do Conselho de Ministros		
<b>2. Responsável pelo projeto</b> - SGPCM		
<b>3. Gestor do projeto</b> - Rosalina Martins		
<b>4. Equipa de projeto</b> - Rosalina Martins, Mafalda Pereira, Teresa Simões		
<b>5. Âmbito</b> - Temáticas de interesse para os gabinetes ministeriais, interligação com os serviços, ligação direta a base legal e documental.		
<b>6. Descrição do Projeto</b> - Implementar uma solução informática, que pretende otimizar o fornecimento de informação aos gabinetes ministeriais, efetuar uma gestão eficiente e eficaz do capital humano da SGPCM e constituir uma evolução técnica nesta matéria.		
<b>7. Objetivo do Projeto</b> - Implementação da plataforma, enquanto ferramenta tecnológica que permita ganhos de eficiência e eficácia nos seguintes processos: <ul style="list-style-type: none"> <li>▫ Prestação de informação ao gabinetes ministeriais;</li> <li>▫ Máximizsar a gestão de recursos humanos e técnicos;</li> <li>▫ Cuidar do público alvo.</li> </ul>		
<b>9. Partes interessadas</b> - SGPCM e Gabinetes Ministeriais		
<b>10. Riscos</b> - Dependência das alterações normativas e de funcionamento dos serviços; Qualidade dos dados disponibilizados; Atualização atempada dos dados; Adequada recolha de nova informação pertinente.		
<b>11. Prazo Previsto</b> - 12 Meses		
<b>Aprovação</b>	<b>Responsável</b>	<b>Assinatura</b>
Secretário-Geral da SGPCM		
Gestor do projeto		

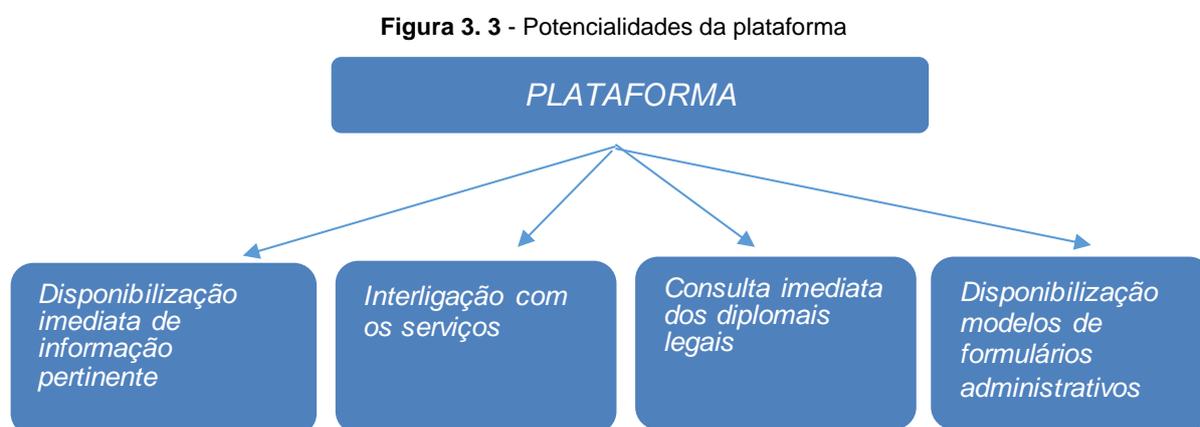
### 3.1.1 AS POTENCIALIDADES

São várias as potencialidades da plataforma, nomeadamente a disponibilização de informação sobre as temáticas de interesse para os gabinetes dos membros do Governo, *frequently asked questions* (FAQ) com um número considerável de respostas, que podem ter origem em questões já colocadas ou que pela pertinência do assunto se considere relevante avançar *a priori* com um entendimento ou explicação e interação com os interessados, suscitando também a possibilidade de propor melhorias e novas temáticas do seu interesse através do canal indicado para o efeito.

A plataforma, para além de permitir dar resposta rápida a muitas questões decorrentes da aplicação de normas legais, do funcionamento administrativo e da interligação com os serviços, faz ainda a ligação com a base legal e documental, necessárias para o efeito, permitindo de imediato a melhor compreensão e resolução de questões importantes na vida do interessado.

Pretende-se ainda que seja interativa, permitindo ao interessado sugerir a abordagem de novos temas, colocar dúvidas e apresentar propostas de melhoria, fornecendo para o efeito e após cada questão, um endereço de correio eletrónico.

A atualização deve ser assegurada semestralmente, ou sempre que se justifique, decorrente de alterações legislativas, administrativas ou de novos temas, que se venha a considerar importante abordar. Na figura 3.5 encontra-se esquematizado as principais potencialidades da plataforma.



### 3.1.2 VANTAGENS DA PLATAFORMA E DO PROJETO DE MODERNIZAÇÃO

Indicadas as disfuncionalidades do atual modelo de prestação do serviço aos gabinetes dos membros do Governo no âmbito da PCM e demonstradas as potencialidades da utilização de uma plataforma para o efeito, no contexto de modernização dos serviços prestados pela SGPCM, conclui-se que o projeto proposto no âmbito deste trabalho poderá solucionar os constrangimentos identificados, passando a ser prestado um serviço de qualidade, eficiente e eficaz, em detrimento do atualmente utilizado. No quadro seguinte procuramos identificar e

enumerar de forma sistemática e sintética as vantagens da adoção desta plataforma, por comparação entre o processo atual e processo modernizado.

**Quadro 3. 3 - Vantagens da Plataforma**

<b>VANTAGENS DA PLATAFORMA</b>	
<b>PROCESSO ATUAL</b>	<b>PROCESSO MODERNIZADO</b>
<p><b>PRESTAÇÃO DE SERVIÇO LIMITADO</b></p> <p>O processo de prestação de serviços é um fim em si mesmo</p>	<p><b>PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE QUALIDADE</b></p> <p>Fornecimento de outras funcionalidades e preocupação com a satisfação do cliente</p>
<p><b>PROCESSO DE CONSULTA DIFÍCIL</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Consulta demorada</li> <li>- Informação desagregada</li> <li>- Inexistência de acesso direto a diplomas legais</li> </ul>	<p><b>PROCESSO DE CONSULTA FÁCIL</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Consulta rápida e fácil</li> <li>- Informação agregada</li> <li>- Consulta interativa</li> <li>- Acesso direto aos diplomas legais e minutas de formulários</li> </ul>
<p><b>MULTIPLICIDADE DE CANAIS DE COMUNICAÇÃO</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Dificulta a vertente uniformizadora da disponibilização de informação</li> <li>- Informação disponibilizada através de vários canais (intranet, correio eletrónico, diretamente ao interessado por telefone ou pessoalmente, via postal)</li> <li>- Não é possível a intercomunicabilidade</li> </ul>	<p><b>UM CANAL DE COMUNICAÇÃO – A PLATAFORMA</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Uniformização da informação disponibilizada</li> <li>- Informação solicitada por outros canais é direcionada para a consulta da plataforma</li> <li>- Possibilidade de intercomunicabilidade (solicitar informações e propor melhorias no serviço prestado)</li> </ul>

Pretendemos ainda que o projeto de modernização da SGPCM não se esgote na plataforma apresentada, uma vez que as vantagens da sua implementação ultrapassam as referidas anteriormente. No quadro identificam-se os benefícios da adoção deste projeto fazendo o paralelo entre o processo atual e o processo modernizado, em termos organizacionais, tecnológicos, de atitude, de relacionamento com o cliente e de informação.

**Quadro 3. 4 - Vantagens do Projeto**

<b>VANTAGENS DO PROJETO</b>	
<b>PROCESSO ATUAL</b>	<b>PROCESSO MODERNIZADO</b>
<b>Em termos organizacionais</b>	
<ul style="list-style-type: none"><li>- Deficiente preocupação com o cliente e com qualidade, eficiência e eficácia.</li><li>-Sem enfoque no processo.</li><li>- Métodos de trabalho rotineiros, pouco inovadores.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Enfoque no cliente e na qualidade, eficiência e eficácia.</li><li>- Processo organizado transversalmente por assunto.</li><li>- Novos métodos e técnicas de trabalho baseados nos fluxos de informação.</li></ul>
<b>Em termos tecnológicos</b>	
<ul style="list-style-type: none"><li>- Sistema sem interoperabilidade.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Interoperabilidade dos sistemas de comunicação de disponibilização de informação, designadamente com ligação direta ao Diário da República, entre outros.</li></ul>
<b>Relacionamento com o cliente</b>	
<ul style="list-style-type: none"><li>- Deficiente preocupação com o cliente.</li><li>- A informação é fornecida através da consulta na intranet ou a pedido do cliente pelos diversos canais possíveis.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Preocupação com a prestação de informação relevante, útil, atual ao cliente</li><li>- Informação acessível através do acesso à plataforma previamente disponibilizado ao cliente.</li></ul>
<b>Em termos de atitude</b>	
<ul style="list-style-type: none"><li>- Potencia o desenvolvimento de atividades rotineiras e críticas.</li><li>-Sem preocupação na qualidade dos recursos.</li><li>-Não favorece o contacto com o digital.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>-Favorece a inovação e a atitude crítica.</li><li>-Fomenta a qualificação dos recursos técnicos e humanos.</li><li>- Privilegia o contacto com o digital.</li></ul>
<b>Informação</b>	
<ul style="list-style-type: none"><li>- Sem preocupação como a informação é fornecida aos stakeholders.</li><li>-Informação fornecida de forma pouco apelativa e de difícil consulta.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Preocupação na informação fornecida aos stakeholders.</li><li>- Informação atual, relevante, útil e de fácil consulta.</li></ul>

### 3.1.3 INDICADORES DE DESEMPENHO – EFICIÊNCIA, EFICÁCIA E QUALIDADE

Considera-se ainda importante que se efetue uma avaliação de desempenho deste projeto, mediante a análise da eficiência e da eficácia tendo por base o estudo da relação estabelecida entre os *inputs*, *outputs* e *outcomes*.

A análise de eficiência verifica se os recursos mobilizados produziram os resultados, os efeitos e os impactos pretendidos e a análise de eficácia examina se os objetivos fixados foram alcançados.

Quanto à definição de qualidade, referem Carapeto e Fonseca (2006:38) que esta “fica a cargo do cliente, e obtém-se através de um sistema de gestão global da organização que afecta a natureza do *output* (produto ou serviço), de forma que este exceda as expectativas do cliente em todas as dimensões”.

Ainda segundo Carapeto e Fonseca (2006:38), a gestão da qualidade deve ser uma “gestão centrada nas pessoas e voltada para a satisfação do cliente, orientada por objetivos estratégicos ligados ao processo”, tendo como objetivo principal a melhoria contínua da qualidade. Estamos perante um conceito holístico, em que a gestão da qualidade plena “é um conjunto de princípios e um conjunto de métodos e instrumentos para gerir a organização na sua globalidade” (Carapeto e Fonseca, 2006: 38).

Segundo Andrade *et al.* (2004) a medição da qualidade pode ser efetuada por parte do produtor, segundo um padrão pré-estabelecido, e pelo consumidor, pela verificação da utilidade que o serviço ou bem lhe proporciona.

Na ótica do produtor, a avaliação da qualidade envolve as discriminações técnicas dos bens produzidos, já a avaliação pelo consumidor é efetuada com base na perceção do serviço que utiliza. Esta perceção, em detrimento dos factos, objetivos ou especificações técnicas, surge para avaliar a qualidade dos bens e serviços (Pollitt e Bouckaert, 1995).

Refere Carapeto e Fonseca (2006:397) que “a gestão das organizações públicas deve ser um conjunto coerente de práticas assentes nas pessoas, pois é delas que depende a modernização, a qualidade na prestação de serviços e a inovação que garante o seu bom desempenho”.

Andrade *et al.* (2004) refere ainda que segundo a trilogia de Juran, para que ocorra a qualidade é necessário estarem presentes três domínios: i) planeamento da qualidade; ii) controlo da qualidade; iii) melhoria da qualidade, conforme melhor consta na figura abaixo.

**Quadro 3. 5 - Trilogia de Juran**

### **TRILOGIA DE JURAN**

#### ***Planeamento da qualidade***

- Proceder à identificação dos clientes
- Determinar as necessidades que se pretendem satisfazer
- Idealizar e reproduzir as características no produto para satisfazer as necessidades identificadas
- Transferir a liderança para o nível operacional

#### ***Controlo da qualidade***

- Avaliar o nível de desempenho apurado
- Comparar com os objetivos definidos
- Adotar medidas que levem à redução das diferenças entre o desempenho atual e o previsto

#### ***Melhoria da qualidade***

- Reconhecer a existência da necessidade para melhorar a organização
- Transformar as oportunidades de melhoria numa tarefa de todos os trabalhadores da organização e não da responsabilidade única da gestão
- Formar conselhos da qualidade, com seleção dos projetos de melhoria e suas equipas
- Promover a formação dos trabalhadores
- Avaliar os projetos iniciados
- Homenagear equipas vencedoras
- Publicitar os resultados
- Rever os sistemas de recompensa
- Incluir os objetivos de melhoria nos planos da organização

**Fonte:** Adaptado de Andrade *et al.* (2004)

Resulta assim que o percurso para a qualidade depende da implementação de mecanismos e instrumentos de gestão adaptados à realidade das organizações públicas.

Efetivamente, os ganhos de eficiência e eficácia que resultam da implementação desta plataforma só poderão ser quantificáveis após uma fase de teste com expressividade técnica e temporal.

Para quantificar e qualificar os *inputs*, os *outputs* e os *outcomes* propõe-se a utilização de uma plataforma de gestão de pedidos, através da utilização de uma caixa de correio eletrónico criada por cada unidade orgânica somente para apoio aos gabinetes dos membros do Governo, gerida por um ou mais técnicos na qualidade de gestor de cliente.

Entende-se por gestor de cliente aquele que foi designado para o efeito por dominar a transversalidade das matérias da unidade orgânica, por deter uma visão de conjunto das mesmas e dos recursos técnicos disponíveis no organismo e por ser capaz de efetuar a ligação com os demais recursos humanos da unidade orgânica onde se insere. Cabe a este executar, propor e definir estratégias de atuação em estreita colaboração com o respetivo dirigente, com quem deve reunir regularmente para o efeito.

Essa plataforma irá ainda permitir fazer uma avaliação das necessidades dos interessados e consequente atualização de conteúdos na plataforma de disponibilização de informação aos gabinetes dos membros do Governo.

Podemos também através da mesma direcionar os interessados, de forma quase automática e pré-programada, para a plataforma que se pretende desenvolver com este projeto, informando-os de que a resposta à sua questão se encontra disponível nessa plataforma e a forma como poderão aceder.

Refira-se ainda que a plataforma de gestão de pedidos poderá revelar-se um grande aliado na dinamização, gestão, quantificação e atualização da plataforma de divulgação de informação aos gabinetes dos membros do Governo no âmbito da Presidência do Conselho de Ministros (PCM), permitindo de forma mais rápida, eficiente e eficaz ir ao encontro das necessidades dos interessados. Permite ainda efetuar a avaliação dos padrões de qualidade na ótica do consumidor, por oposição aos objetivos ou especificações técnicas do produtor.

### 3.2 FASES DE IMPLEMENTAÇÃO

A fim de obtermos o melhor resultado na implementação da plataforma que nos propomos com este projeto, julgamos ser fundamental definir fases de implementação.

Desta forma propomos a implementação em 3 fases:

1. Divulgação junto dos interessados (14 gabinetes dos membros do Governo no âmbito da PCM, Cultura, Planeamento, Infraestruturas e Habitação).
2. Teste com informação de maior impacto na vida dos interessados (a relativa à área dos recursos humanos (RH)).

3. Aplicação em pleno com informação pertinente relativamente a todas as unidades orgânicas da SGPCM, especialmente as áreas financeira, património e aquisições, arquivo, biblioteca e expediente.

A aposta na divulgação permite garantir que um maior número de interessados tome conhecimento e venha a utilizar a plataforma. É nesta fase que devemos explicar as funcionalidades e os ganhos que advêm da utilização deste mecanismo eletrónico, i) ao nível da qualidade da informação disponibilizada, ii) do acesso rápido e resposta imediata, iii) da interatividade por via da ligação a diplomas legais, documentais, e da iv) possibilidade de colocar questões diretamente e apresentar sugestões de temas a abordar e de melhoria da plataforma.

Propõe-se que a divulgação se opere com recurso a uma mensagem eletrónica curta com i) indicação das principais funcionalidades; ii) benefícios que advêm da utilização deste mecanismo eletrónico; iii) âmbito de aplicação na fase de teste (RH); iv) informação sobre o local onde vai estar disponível, com fornecimento da hiperligação de acesso direto; v) fornecimento de um contacto (caixa de correio eletrónico gerida pela plataforma de gestão de pedidos) para reporte de dificuldades técnicas, propostas de melhoria e novas temáticas.

Quanto à fase de teste sugere-se avançar com a disponibilização de informação relativa à área de recursos humanos, por ser aquela de maior domínio da signatária deste projeto, que se confronta com o número considerável de alterações legais, de questões suscitadas e a que tem um impacto mais significativo na vida dos interessados.

Por ser da área de maior expressão é também aquela que permite recolher um maior número de dados que possam ser sujeitos a uma avaliação de qualidade, eficiência e eficácia da informação fornecida, indicadores que poderão ser monitorizados semestralmente e avaliados ao final de um ano, com recurso a i) inquérito de satisfação aos interessados; ii) quantificação das visualizações efetuadas; iii) grau de interação dos interessados/utilizadores; iv) amostragem do número de questões efetuadas por recurso ao correio eletrónico, tomando por referencia igual período (um ano) anterior e posterior à implementação da plataforma, entre outros indicadores pertinentes que venham a revelar.

A fase de teste deve ser efetuada com o máximo rigor, sendo para tal elaborado um relatório detalhado que permita fornecer ao dirigente máximo do organismo toda a informação necessária para decidir sobre os custos/benefícios de avançar para a fase de aplicação em pleno, com a avaliação dos recursos humanos e financeiros que são necessários alocar para recolher, tratar e operacionalizar a transmissão de informação no âmbito de todas as unidades orgânicas da SGPCM.

### 3.3 PROPOSTA TÉCNICA DA PLATAFORMA

No âmbito deste projeto avançamos ainda com a proposta técnica de uma plataforma trabalhada para dar resposta aos desafios já elencados.

Pretende-se que de forma intuitiva e rápida o utilizador aceda logo numa primeira página ao organograma da SGPCM, ao “Menu” e ao botão “Começar”.

O organograma, disponível na barra superior no lado direito, fornece uma visão de conjunto da organização e das unidades orgânicas que poderão disponibilizar a informação que pretendem obter.

O botão “Começar”, em baixo, ou o “menu”, na barra superior no lado direito, foram pensados para que o utilizador possa escolher rapidamente a unidade orgânica que poderá disponibilizar a informação desejada.

Cada unidade orgânica esta identificada com o ícone escolhido pelas mesmas e em uso na SGPCM.

Todas as páginas dispõem ainda da funcionalidade de aceder diretamente à primeira página utilizando o “Home” disponível na barra superior no lado esquerdo.

Para melhor compreensão apresentamos abaixo as figuras 4 e 5 com a imagem da primeira e segunda página da plataforma deste projeto.

**Figura 3. 4 -** Página inicial da plataforma



**Fonte:** Plataforma criada para o projeto no âmbito MAP

**Figura 3.5** - Segunda página da plataforma

Clique no ícone para obter a informação pretendida



Design by Anifa - 2017  
Site desenvolvido para a base de mandato de Rosalina Martins



**Fonte:** Plataforma criada para o projeto no âmbito MAP

### 3.3.1 COMO FUNCIONA

Como referido, a plataforma será apresentada e disponibilizada aos gabinetes dos membros do Governo, que através do acesso à hiperligação indicado para o efeito poderão aceder com a inserção de um código atribuído para o efeito.

Caso não tenham conhecimento da estrutura orgânica da SGPCM deverão consultar o organograma para identificar a unidade orgânica que poderá disponibilizar a informação pretendida.

O botão iniciar irá direcionar para os ícones das diversas unidades orgânicas, devendo clicar em cima da pretendida.

Direcionados para a unidade orgânica terão disponível uma breve descrição das competências da mesma e poderão visualizar uma barra com as principais temáticas disponíveis. Clicando na pretendida irá aparecer a identificação dos assuntos disponíveis, que irão encaminhar o utilizador para as questões e respetivas respostas.

Como já salientado quando forem efetuadas referências a diplomas legais, minutas, *sites* e endereços eletrónicos, poderão aceder de forma direta clicando em cima da informação desejada que estará identificada a azul. Para identificação foram assinalas na figura 3.8 com uma seta a vermelho.

As figuras seguintes demonstram um exemplo de uma sequência de consulta de informação que poderá ser disponibilizada pela Direção de Serviços de Recursos Humanos (DSRH) da SGPCM.

**Figura 3. 6 - Imagem da plataforma - sequência de consulta – DSRH**



Fonte: Plataforma criada para o projeto no âmbito MAP

**Figura 3. 7 - Imagem da plataforma - sequência de consulta – DSRH**



Fonte: Plataforma criada para o projeto no âmbito MAP

**Figura 3. 8 - Imagem da plataforma - sequência de consulta – DSRH**  
**Abonos por cessação de funções e declaração para desemprego**



Fonte: Plataforma criada para o projeto no âmbito MAP

### 3.4 O PROJETO DE IMPLEMENTAÇÃO DA PLATAFORMA NO CONTEXTO DA REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM PORTUGAL

A implementação da plataforma proposta consubstancia um avanço importante no processo de modernização da SGPCM. Insere-se no âmbito dos valores consignados na reforma da Administração Pública portuguesa, designadamente i) simplificação, reforço da qualidade e desmaterialização; ii) motivação e enfoque na qualificação dos agentes administrativos; iii) interatividade no relacionamento com os *stakeholder*.

A necessidade de ajustar o serviço público à sociedade contemporânea tem exigido dos governos mudanças profundas, que vão para além das mudanças ao nível da gestão pública.

As reformas com base na perspetiva do NPM revelaram-se meramente instrumentais, uma vez que abordaram a reforma administrativa de um ponto de vista meramente gestor, com consequências perversas por não ter tido em consideração os valores e a cultura subjacente ao serviço público. Atualmente, caminha-se para uma perspetiva sistémica da reforma administrativa. Segundo a OECD (2003:8), qualquer mudança a introduzir na Administração Pública deve ser estruturada para o setor público como um todo, tendo em consideração que as preocupações de eficiência são ultrapassadas pelas questões relativas à governança, estratégia, colaboração e adaptabilidade.<sup>31</sup>

Constata-se assim, que a reforma do tronco operativo do Estado está na agenda política do governo, consubstanciando um problema político e não meramente gestor e debruçando-se essencialmente sobre: i) as necessidades dos cidadãos em detrimento do enfoque no cliente; ii) os resultados/*outcomes* e não somente os objetivos; iii) a gestão do risco e a inovação em substituição da eficiência e da qualidade do serviço como finalidade da atividade administrativa; iv) a coordenação de interesses e de parceiros, em vez de apresentar soluções rápidas condicionadas a interesses particulares; v) a legitimidade assente na participação dos cidadãos e na transparência da atividade administrativa. No quadro figura abaixo efetua-se um paralelo entre a perspetiva instrumental ou managerial da reforma da administração pública e a perspetiva sistémica no âmbito do *New Public Service*, tendo em consideração o ambiente, o foco principal, a legitimidade, a estrutura administrativa e os valores.

---

<sup>31</sup> Por esse facto, as regras e procedimentos podem ser mudados, sem que exista necessariamente uma mudança nos comportamentos, tal como os comportamentos podem ser alterados, sem que a cultura do serviço público sofre uma mudança (OECD, 2003:17)

**Quadro 3. 6 - Perspetivas - Modernização Administrativa**

	<b>PERSPETIVA INSTRUMENTAL</b>	<b>PERSPETIVA SISTÉMICA</b>
<b>AMBIENTE</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Risco moderado</li> <li>- Pressão para reduzir os gastos públicos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Risco elevado</li> <li>- Globalização</li> </ul>
<b>FOCO PRINCIPAL</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fins</li> <li>- Eficiência</li> <li>- Cliente</li> <li>- Qualidade do serviço</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Política</li> <li>- Eficácia/<i>outcomes</i></li> <li>- Cidadão</li> <li>- Gestão de Risco</li> </ul>
<b>LEGITIMIDADE</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Eficácia e eficiência dos procedimentos</li> <li>- Legitimação pelos resultados</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Participação e transparência</li> <li>- Legitimação procedimental</li> </ul>
<b>ESTRUTURA ADMINISTRATIVA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Flexível</li> <li>- Diferentes entidades administrativas</li> <li>- Descentralizada</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Parcerias/colaboração</li> <li>- Diferentes níveis de governo</li> <li>- Plural</li> </ul>
<b>VALORES</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Eficiência, eficácia, objetivos, qualidade e desempenho</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Equidade, transparência, interesse público e <i>accountability</i></li> </ul>

**Fonte:** OECD (2003:12), Goldsmith & Eggers (2004), Osborne (2006:383), Denhardt (2003b), segundo Esteves (2010)

Não obstante o referido, parece-nos que consoante as inovações que se pretendem implementar na reforma Administração Pública, deve-se ajustar a perspetiva a adotar.

No projeto que se apresenta os *stakeholder* são os gabinetes dos membros do Governo no âmbito da PCM, numa primeira fase, e no futuro, numa visão de uniformização potenciada pela SGPCM no centro do governo, os restantes gabinetes e secretarias-gerais que os apoiam.

Assim, parece-nos que este projeto terá de estar alinhado com a perspetiva instrumentalista, de forma a garantir a eficiência, a eficácia e a qualidade do serviço prestado.

### 3.5 SÍNTESE DO CAPÍTULO

As plataformas informáticas traduzem a solução, com recurso às TIC, de divulgação de informação de forma massiva e eficaz e permitem aos utilizadores a resposta rápida às suas questões.

Atualmente são inúmeras as plataformas disponíveis que vieram facilitar em muito a vida dos utilizadores. Exemplos do conhecimento comum são a plataforma da Segurança Social, da Direção Geral da Administração e Emprego Público (DGAEP), entre outras, que disponibilizam respostas, minutas de requerimentos, úteis aos interessados.

Tendo presente as potencialidades das plataformas e sendo a SGPCM confrontada com a necessidade de disponibilizar informação aos gabinetes dos membros do Governo no âmbito da PCM, de forma rápida, eficiente, eficaz, e com qualidade, foi pensado no âmbito deste trabalho de projeto para obtenção do grau de mestre em Administração Pública a criação de uma plataforma para esse fim.

Nessa medida pretendeu-se neste capítulo dar uma visão sobre a comunicação atual de informação aos gabinetes dos membros do Governo, por oposição àquela que poderá vir ocorrer com a implementação da plataforma proposta.

Foram identificados os constrangimentos da atual divulgação de informação aos gabinetes dos membros do Governo no âmbito da PCM e apresentadas as potencialidades da plataforma e do projeto de modernização, fazendo-se um paralelo entre o processo atual e o processo modernizado.

Dada a importância da implementação deste projeto explorou-se também a necessidade de se efetuar uma avaliação de desempenho regular, tendo por base os indicadores de eficiência, eficácia e qualidade.

Pretendemos neste projeto, não só identificar as necessidades de melhoria face ao processo atual de prestação de informação aos gabinetes dos membros do Governo, mas também apresentar propostas de faseamento de implementação e de estrutura técnica da plataforma, demonstrando como funciona.

Por fim efetuámos uma avaliação do enquadramento da implementação deste projeto no contexto da reforma Administração Pública em Portugal.

Salientámos ainda que apesar dos autores defenderem a existência de duas perspetivas no âmbito da modernização administrativa (instrumental ou managerial e sistémica, no âmbito NPS), em nosso entender os projetos de inovação devem ajustar-se consoante os fins que procuram alcançar.

## CONCLUSÃO

Numa sociedade em constante evolução tem-se exigido do Estado um papel ajustado às necessidades atuais. O Estado com uma visão monopolista, mais interventiva, evoluiu por influência da globalização e da sociedade de informação para um Estado regulador, que se assume como parceiro ao lado de outros atores sociais e se caracteriza como menos interventor.

No entanto, a existência de uma maior fragmentação institucional, que se afasta da herança centralizadora do modelo do Estado Providência, coloca novos desafios ao Estado, nomeadamente o de impedir que as políticas públicas possam correr o risco de serem moldadas pelos interesses privados, dado a relevância atual da sociedade civil.

A necessidade de ajustar o serviço público a este novo contexto globalizante, plural e incerto tem desencadeado movimentos de reforma e modernização administrativas.

Tendo presente esse facto, a temática da reforma e modernização da Administração Pública está patente na agenda política dos atuais governantes. O Governo português tem atuado em conformidade, adotando medidas políticas nesse sentido, como oportunamente referido atrás.

Efetivamente, temos assistido a um grande investimento nessa área, nomeadamente através do reforço dos meios tecnológicos e humanos especializados para o efeito.

A aposta no desenvolvimento das TIC no seio da Administração Pública portuguesa, quer na gestão de processos internos, quer na sua ligação com os *stakeholders*, tem surtido efeitos positivos, potenciadores de um melhor aproveitamento dos recursos e satisfação de todos os interlocutores.

Assim, delineámos um projeto que assente na modernização do processo de divulgação de informação aos gabinetes dos membros do Governo no âmbito da PCM, com o objetivo principal de aumentar os níveis de desempenho, designadamente a qualidade do serviço prestado, a eficiência e a eficácia, tendo presente a importância da uniformização da informação prestada e as expectativas do público-alvo.

Neste sentido, de modo a corrigir as disfuncionalidades existentes, apostámos na utilização das TIC e apresentámos uma plataforma interativa, para colmatar as lacunas identificadas na SGPCM a este nível.

Constatámos ainda que apesar de a informação estar disponível, é de difícil consulta, pelo que é ineficaz. Uma boa comunicação exige que as respostas sejam fornecidas numa linguagem clara, perceptível por todos os interlocutores, de fácil acesso e consulta.

Por fim, e avaliando os resultados dos processos que atualmente se encontram em curso e o que poderá ser implementado, é possível concluir que as TIC são uma mais-valia como mecanismo de suporte aos processos de trabalho inseridos no âmbito da divulgação de informação aos gabinetes dos membros do Governo, permitindo aumentar a produtividade de forma mais eficiente e eficaz, com efeitos positivos no grau de satisfação do público-alvo.

Em suma este projeto, enquadrado no âmbito da modernização da Administração Pública portuguesa, visa incentivar o investimento na formação do capital humano e nos recursos tecnológicos, como meios de fornecer informação pertinente e de qualidade, antecipando os problemas, agindo de forma eficaz e eficiente.

## BIBLIOGRAFIA

- Abrucio, Fernando Luiz (1997) "O impacto do modelo gerencial na administração pública. Um breve estudo sobre a experiência internacional recente.", Brasília, *Cadernos ENAP* (10), (online), consultado em 21.03.2015, disponível em: <http://www.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fAbruciocad%2010.pdf>
- Amaral, Diogo Freita do (1998), "Administração Pública", em Dicionário Jurídico da Administração Pública, 1.º Suplemento, Lisboa.
- Andrade et al. (2004), Programa de Qualidade do Ministério da Segurança social e do Trabalho: Um Modelo Integrado de Aplicação da CAF. Lisboa: Secretaria-Geral do Ministério da segurança Social e do Trabalho.
- Antunes, Eugénio (s.a), "Texto de apoio à disciplina de gestão Pública", Mestrado em Administração Pública do ISCTE, Policopiado
- Araújo, Joaquim (2000), "Tendências recentes de abordagem à Reforma Administrativa", RAPP-Revista da Associação Portuguesa de Administração Pública, Vol.1, (1), pp.38-47.
- Bilhim, João (2012), "O Mérito nos Processos de Seleção da Alta Direção da Administração Pública Portuguesa: mito ou realidade?" *Sequência*, Florianópolis, 65, dezembro, p. 57-78, (online), consultado em 03.05.2015. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.5007/2177-7055.2012v33n65p57>
- Bourdieu, Pierre (1997), "De la maison du roi à la raison d'État: Un modele de la genèse du chant bureaucratique", *Actes de La Recherche*, pp. 118
- Carapeto, Carlos e Fátima Fonseca (2005), *Administração Pública. Modernização, Qualidade e Inovação*, 1ª edição, Lisboa, Edições Sílabo.
- Carapeto, Carlos e Fátima Fonseca (2006), *Administração Pública: Modernização, Qualidade e Inovação*, 2ª Edição, Edições Sílabo, Lisboa.
- Carapeto, Carlos e Fátima Fonseca (2014), *Administração Pública. Modernização, Qualidade e Inovação*, 3ª edição, Lisboa, Edições Sílabo.
- Cardoso, Gustavo, (2014), *Os Media na Sociedade em Rede*, 2ª edição, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.
- Cardoso, Gustavo, (2014), *O Poder de Mudar, Crise, Autonomia, Escolha*, Lisboa, Tinta da China.
- Castells, Manuel (1996), *The rise of the network society*, Oxford, Malden Mass.
- CaStells, Manuel (2005), "Não precisamos de inventar outra estratégia de Lisboa". Público. 10.03.2005. (online). Consultado em: 03.05.2015. Disponível em: [http://economia.publico.pt/Noticia/manuel-castells-nao-precisamos-de-inventar-outra-estrategia-de-lisboa\\_1217814](http://economia.publico.pt/Noticia/manuel-castells-nao-precisamos-de-inventar-outra-estrategia-de-lisboa_1217814)
- Castells, Manuel (2013), *O Poder da Comunicação*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.
- COM - Comissão Europeia (2010), "Comunicação da Comissão. Europa 2020. Estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo". Bruxelas, 03.03.2010. Consultado em: 18.03.2015. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:pt:PDF>
- Denhardt, Robert B. e Janet V. Denhardt (2003a), *The New Public Service: Serving, not steering*, Nova Iorque, M.E. Sharpe.
- Denhardt, Robert B. e Janet V. Denhardt (2003b), "The New Public Service: An Approach to Reform", *International Review of Public Administration*, v.8 (1), pp.3-10.
- Esteves, Mafalda (2010), *A plataforma de apoio às entidades e gabinetes da Presidência de Conselho de Ministros*, Dissertação do Mestrado em Administração Pública e Políticas Públicas, Lisboa, Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas, ISCTE-IUL.

- Ferlie, E.; Ashburner, L.; Fitzgerald, L. & Pettigrew, A. (1996), "The new public management in action.", Oxford, Oxford University Press.
- Fonseca, Fátima e Carlos Carrapeto (2009), *Governança, inovação e tecnologias – o estado rede e a Administração Pública do futuro*, Lisboa, Edições Sílabo.
- Fontes, José (2010), *Teoria Geral do Estado e do Direito*, 3.<sup>a</sup> edição, Coimbra: Wolters KluWer Portugal/Coimbra Editora.
- Giauque, David (2003a), *La Bureaucratie Libérale. Nouvelle gestion public et regulation organisationnelle*, Paris, L'Harmattan.
- Giauque, David (2003b), "New Public Management and Organizational Regulation: the Liberal Bureaucracy", *International Review of Administrative Science*, 69:4.
- Goldsmih, Stephen & William Eggers (2004), *Governing by Networ, The New Shape of the Public Sector – Innovations in American Government*, John F. Kennedy School of Government, Harvard University, Washington D. C., Brooking Instutution Press.
- Gomes, Luís Salis (2009), "Módulo: Sistemas políticos e função pública" PowerPoint de apoio ao curso de Alta Direção em Administração Pública – CADAP, INA, 2008-2009.
- Guimarães, Tomás de Aquino (2000), "A nova administração pública e a abordagem da competência", Rio de Janeiro, *Revista da Administração Pública* 34 (3): 125-40, maio/jun, 2000.
- Hood, Chistopher (1991), "A Public Management for All Seasons?", *Public Administration*, 69 (1), pp. 3-19.
- Junior, Pedro Carlos Resende; Tomás de Aquino Guimarães; João Abreu de Faria Bilhim (2013), "Escala de orientação para a inovação em organizações públicas: estudo exploratório no Brazil e em Portugal", São Paulo, *Revista de Administração e Inovação*, v. 10, n.º1, p. 257-277, jan./mar. 2013.
- Livro Verde (1997), *Livro Verde para a Sociedade da Informação em Portugal. Missão para a Sociedade da Informação*, Lisboa, Graforim, 1997.
- Madureira, César e David Ferraz (2010), "As configurações político-administrativas e a selecção de dirigentes. O caso da administração pública portuguesa." *Sociologia, Problemas e Práticas*, Oeiras, 63, maio, p. 51-69, (online), consultado em 21.03.2015. Disponível em: <http://www.scielo.mec.pt/pdf/spp/n63/n63a04.pdf>
- Mano, Luisa (2014), *Modelo integrado de Gestão das Finanças Públicas para Portugal*, Trabalho de Projeto do Mestrado em Administração Pública, Lisboa, Departamento de Ciências Políticas e Políticas Públicas.
- Marques, Maria Manuel Leitão (2009), *Serviço Público que Futuro*, Lisboa, Edições Almedina.
- Mintzberg, Henry (1999), *Estrutura e Dinâmica das Organizações*, 2.<sup>a</sup> Edição, Publicações Dom Quixote, Lisboa.
- Monteiro, David *et al* (2014), *Comunicação 2.0. Como o poder da Web influencia decisões e desafia modelos de negócio*, Lisboa, Editora Actual.
- Mozzicafreddo, Juan (2001), "Modernização da administração pública e poder político", Juan Mozzicafreddo e João Salis Gomes (Org.), *Administração e Política - Perspetivas de Reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos*, Oeiras, Celta Editora.
- Mozzicafreddo, Juan (2003), "A responsabilidade e a cidadania na administração pública", em Juan Mozzicafreddo *et al* (orgs.), *Ética e Administração – Como modernizar os serviços públicos?* Oeiras, Celta Editora, pp.1-15

- Mozzicafreddo, Juan (2010), "O Papel do estado na Sociedade" em António José Telo, António Martins da Cruz e António Vitorino (Coord.), *Pilares da Estratégia Nacional*, Edições Prefácio- Instituto da Defesa Nacional, Lisboa.
- Neves, Arminda (2002), *Gestão na administração Pública*, Cascais, Editora Pergaminho.
- OECD (2003), *The case of E-Government Excerpts from the OECD Report*, E-government Task Force, OECD Journal on Budgeting, vol.3 (1)
- OCDE (2014), CENTRE STAGE. Driving Better Policies from the Centre of Government.33rd meeting of Senior Officials from Centres of Government - 8-10 October 2014 - Vienna, Austria (online), consultado em 01.04.2015. Disponível em: <http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/MPM%282014%293&docLanguage=En>
- Osborne, D. & T. Gaebler (1992), *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, New York, Penguin Books.
- Osborne, D. & T. Gaebler (2006), "The New Public Governance?", *Public Management Review*, Vol. 8, pp.377-387.
- Pereira, Luís (2003), "A administração Pública e a sociedade de informação", em Juan Mozzicafreddo et al (orgs.), *Ética e Administração – Como modernizar os serviços públicos?*, Oeiras, Celta Editora, pp. 353-374.
- Peters, B. Guy (2001), "De mudança em mudança, padrões de reforma administrativa continua", em Juan Mozzicafreddo e João Salis Gomes (org.), *Administração e Políticas – Perspectivas de Reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos*, Oeiras, Celta Editora, pp. 43-62.
- Pitschas, Rainer (1993), "Aspects of Max Weber's Theory on Bureaucracy and New Public Management Approach", *The Indian Journal of Public Administration*, XXXIX (4), pp. 643-651.
- Pitschas, Rainer (2003), "Reformas da administração pública na União Europeia: Porque necessitamos de mais ética no service public?", em Juan Mozzicafreddo et al. (org.), *Ética e Administração – Como Modernizar os Serviços Públicos*, Oeiras, Celta Editora, pp.31-46
- Pitschas, Rainer (2007), "Gestão do valor público. Um conceito de governação pública baseado valor entre a economização e o bem comum", em Juan Mozzicafreddo et al. (org.), *Interesse Público, Estado e Administração*, Lisboa, Celta Editora, pp 49-67.
- Plano de atividades da SGPCM para 2014. Disponível em: <http://www.sg.pcm.gov.pt/sobre-nos/instrumentos-de-gestao.aspx>
- Plano de atividades da SGPCM para 2015. Disponível em: <http://www.sg.pcm.gov.pt/sobre-nos/instrumentos-de-gestao.aspx>
- Plano de atividades da SGPCM para 2016. Disponível em: <http://www.sg.pcm.gov.pt/sobre-nos/instrumentos-de-gestao.aspx>
- Plano de atividades da SGPCM para 2017. Disponível em: <http://www.sg.pcm.gov.pt/sobre-nos/instrumentos-de-gestao.aspx>
- Plano de atividades da SGPCM para 2018. Disponível em: <http://www.sg.pcm.gov.pt/sobre-nos/instrumentos-de-gestao.aspx>
- Plano de estratégico da SGPCM para 2017- 2022. Disponível em: <http://www.sg.pcm.gov.pt/sobre-nos/instrumentos-de-gestao.aspx>
- Pollitt, C e Bouckaert, G, (1995), "Defining Quality" in Pollitt C; Bouckaert G. (eds), *Quality Improvement in European Public Services: Concepts, Cases and Commentary*, London, Sage Publications, pp.3-19.

- Pollitt, Christopher e Geer Bouckaert (2004), *Public Management Reform: A comparative Analysis*, 2.<sup>a</sup> Editions, Oxford, Oxford University Press, 1.<sup>a</sup> Edition de 2000.
- Pollitt, Christopher e Geer Bouckaert (2011), *Public Management Reform: A comparative Analysis, - New Public Management, governance, and the Neo-Weberian State*, 3.<sup>a</sup> Editions, Oxford, Oxford University Press.
- Programa do XXI Governo Constitucional. Disponível no Portal do Governo em: <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/governo/programa-do-governo>
- Rego, José Maria Sousa (2018), *No centro do poder. Governo e administração pública em Portugal*, Lisboa, Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Relatório de atividades e de autoavaliação da SGPCM relativo a 2018. Disponível em: <http://www.sg.pcm.gov.pt/sobre-nos/instrumentos-de-gestao.aspx>
- Rocha, José António de Oliveira (2000), "Modelos de Gestão Pública", RAPP-Revista da Associação Portuguesa de Administração Pública, Vol.1, (1), pp.6-16.
- Rocha, José António de Oliveira (2009), *Gestão Pública e Modernização Administrativa*, Oeiras, INA Editora.
- Rosenbloom, David H. (1998), *Public administration: understanding management, politics, and law in the public sector*, 4.<sup>a</sup> Edition, McGraw-Hill Companies.
- Secchi, Leonardo (2009), "Modelos Organizacionais e Reformas da Administração Pública", *Revista de Administração Pública*, 43 (2), pp. 347-369.
- Tavares, José (2004), *Estudos de Administração e Finanças Públicas*, Coimbra, Livraria Almedina.
- World Bank (1997), *World Development Report 199 – The State in a Changing World*. Whashington DC, Oxford University Press, Inc.

## **LEGISLAÇÃO**

Decreto-Lei n.º 41383, de 22 de novembro de 1957

Decreto-Lei n.º 44 944, de 29 de março de 1963

Decreto-Lei n.º 622/70, de 18 de dezembro

Decreto-Lei n.º 622/70, de 18 de dezembro

Decreto-Lei n.º 784/74, de 31 de dezembro

Decreto-Lei n.º 789/76, de 4 de novembro

Decreto-Lei n.º 48/92, de 7 de abril

Decreto-Lei n.º 49/92, de 7 de abril

Decreto-Lei n.º 147/93, de 3 de Maio

Decreto-Lei n.º 34/97, de 31 de janeiro

Decreto-Lei n.º 227/97, de 30 de agosto

Decreto-Lei n.º 147/93, de 3 de Maio

Decreto-Lei n.º 98/2003, de 12 de maio

Decreto-Lei n.º 202/2006, de 27 de outubro

Decreto-Lei n.º 161/2007, de 3 de maio

Decreto-Lei n.º 86-A/2011, de 12 de julho

Decreto-Lei n.º 126-A/2011, de 29 de dezembro

Decreto-Lei n.º 4/2012, de 16 de janeiro

Resolução do Conselho de Ministros n.º 12/2012, de 7 de Fevereiro

Decreto-Lei n.º 41/2013, de 21 de março

Decreto-Lei n.º 167-A/2013, de 31 de dezembro

Decreto-Lei n.º 31/2014, de 27 de fevereiro

Decreto-Lei n.º 24/2015, de 6 de fevereiro

Decreto-Lei n.º 251-A/2015, de 17 de dezembro

Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março

Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro

Resolução do Conselho de Ministros n.º 32/2017, de 28 de fevereiro

Decreto-Lei n.º 99/2017, de 18 de agosto

Decreto-Lei n.º 138/2017, de 10 de novembro

Decreto-Lei n.º 149/2017, de 6 de dezembro

Decreto-Lei n.º 31/2019, de 1 de março

Despacho n.º 4780/2019, de 8 de maio de 2019, publicada no Diário da República n.º 91/2019, Série II de 2019-05-13.