



UNIVERSIDADE D  
COIMBRA

Daniela Infante Santos

**A MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA: ESTUDO DE CASO SOBRE A PERCEÇÃO  
DOS COLABORADORES DA CÂMARA MUNICIPAL DE TAROUCA**

**Relatório de Estágio apresentado à Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra para  
cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Gestão**

Coimbra, outubro de 2021



Daniela Infante Santos

# A Modernização Administrativa: Estudo de Caso sobre a Perceção dos Colaboradores da Câmara Municipal de Tarouca

Relatório de Estágio apresentado à Faculdade de Economia da  
Universidade de Coimbra para cumprimento dos requisitos necessários  
à obtenção do grau de Mestre em Gestão

Supervisor Profissional: Dra. Luísa Ramos

Orientador Académico: Professora Doutora Isabel Cruz

Entidade de Acolhimento: Câmara Municipal de Tarouca

Coimbra, outubro 2021

## **Agradecimentos**

A realização deste relatório e conseqüentemente a concretização do objetivo de me tornar Mestre em Gestão não teriam sido possíveis sem todo o suporte que me envolve, e por isso, é de extrema importância agradecer a todas as pessoas que me incentivaram a nunca desistir.

Primordialmente quero agradecer à Câmara Municipal de Tarouca, mais especificamente ao Sr. Presidente, que me permitiu desde logo a integração na entidade, ao Sr. Vice-Presidente, que se disponibilizou sempre que necessário para o esclarecimento das minhas dúvidas no decorrer da elaboração do relatório, e por fim à minha orientadora na entidade, Dra. Luísa Ramos, que com todos os seus ensinamentos e ajudas constantes me fez evoluir a nível profissional e pessoal.

Seguidamente quero agradecer à minha orientadora de estágio, Professora Doutora Isabel Cruz, pela excelente orientação, apoio e ajuda ao longo destes meses.

Por fim, o meu maior agradecimento é dirigido aos meus amigos e à minha família. Joana, Inês, Catarina e José Augusto sem vocês tudo teria sido mais difícil. Aos meus pais, à minha avó, ao meu irmão e ao meu namorado, um obrigado não chega para agradecer. Sem vocês não teria sido capaz de concluir esta fase, o vosso apoio e compreensão foi sempre essencial, sou eternamente agradecida por vos ter na minha vida.

## Resumo

O presente relatório é elaborado no seguimento da realização do estágio curricular, para obtenção do grau de Mestre em Gestão pela Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, que foi realizado na Câmara Municipal de Tarouca, entre o dia 8 de fevereiro de 2021 e o dia 30 de junho do mesmo ano.

As autarquias locais, num mundo cada vez mais global, exigente e em permanente transformação, são pressionadas a um reajustamento constante dos serviços prestados aos cidadãos por forma a satisfazer as suas necessidades, com qualidade e eficiência. Na realidade, este fator induz a uma melhoria contínua dos processos e um reajustamento dos recursos técnicos e formação adequada dos recursos humanos. A entidade de acolhimento tem registado uma evolução, essencialmente a nível de adaptação da sua estrutura, organização e funcionamento. É uma câmara atenta à modernização administrativa.

Neste sentido, partindo de uma revisão da bibliografia sobre a modernização administrativa e as principais medidas implementadas no seu âmbito, tanto a nível europeu como nacional, com maior enfoque nas medidas relacionadas com as autarquias locais, pretende-se com este trabalho verificar o impacto da modernização administrativa no dia-a-dia dos colaboradores de um Câmara Municipal modernizada. Para isso, para além de uma análise documental, realizaram-se inquéritos e algumas entrevistas semiestruturadas na entidade de acolhimento, para aferir sobre a satisfação e a recetividade dos colaboradores da entidade às medidas implementadas na Câmara Municipal de Tarouca.

Foi possível concluir que na prática verifica-se a adoção de princípios da gestão privada adaptados à gestão da administração pública, tal como refere a literatura. Nomeadamente, na entidade de acolhimento, observa-se ainda a crescente aposta na qualidade dos serviços prestados, na promoção das TIC, com o *e-government*, na aproximação ao cidadão e ainda ao incentivo de formação dos recursos humanos; factos que são transversais a nível nacional.

**Palavras – Chave:** Administração Pública; Autarquias Locais; Modernização Administrativa; NPM.

## **Abstract**

The present report was elaborated during the curricular internship, to obtain the master's degree in Management by the Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, which was held at Câmara Municipal de Tarouca, between the 8th of February and 30th of June of the same year.

Local authorities, in an increasingly global, demanding and constantly changing world, are under pressure to constantly readjust the services provided to citizens in order to meet their needs, with quality and efficiency. In reality, this factor leads to a continuous improvement of processes and a readjustment of technical resources and adequate training of human resources. The host entity has evolved, essentially in terms of adapting its structure, organization and functioning. It is a city council attentive to administrative modernization.

In this sense, starting from a review of the bibliography on administrative modernization and the main measures implemented in its scope, both at European and national level, with greater focus on measures related to local authorities, the aim of this work is to verify the impact of administrative modernization in the day-of-day of employees of a modernized city council. For this, in addition to a document analysis, surveys and some semi-structured interviews were carried out at the host entity, to assess the satisfaction and receptivity of the entity's employees to the measures implemented in the municipality of Tarouca.

It was possible to conclude that, in practice, there is the adoption of principles of private management adapted to the management of public administration, as referred to in the literature. In particular, in the host entity, there is also a growing commitment to the quality of services provided, in the promotion of TIC, with e-government, in bringing citizens closer and also in encouraging the training of human resources; facts that are cross-cutting at national level.

**Keywords:** Public Administration; Local Authorities; Administrative Modernization; NPM.

## **Lista de Figuras**

Figura 1 – Organograma Câmara Municipal de Tarouca .....	5
--	---

## **Lista de Gráficos**

Gráfico 1: População por freguesia.....	3
Gráfico 2 : Evolução da Receita corrente e da Receita de capital .....	6
Gráfico 3: Evolução da Despesa corrente e da Despesa de capital.....	8
Gráfico 4: Distribuição do Investimento SAMA.....	42
Gráfico 5: Distribuição do Investimento NORTE2020.....	45

## Lista de Tabelas

Tabela 1: Execução da Receita ao longo dos últimos 5 anos.....	7
Tabela 2: Execução da Despesa ao longo dos últimos 5 anos.....	9
Tabela 3: Evolução do endividamento da entidade.....	10
Tabela 4: Sete premissas base do NPM.....	18
Tabela 5: Conceito de Governação .....	20
Tabela 6: Os 7 fundamentos do NPS.....	21
Tabela 7: Entidades emergentes entre 1974 e 1985 .....	28
Tabela 8: Reforma nos quadros de pessoal da Administração Pública .....	32
Tabela 9: Plano de Ação para o Governo Eletrónico .....	34
Tabela 10: Eixos de Atuação do Documento Verde .....	36
Tabela 11: Fundos Europeus Estruturais e de Investimento .....	38
Tabela 12: Medidas a Implementar no âmbito do SAMA.....	41
Tabela 13: Distribuição do investimento do SAMA.....	42
Tabela 14: Medidas a Implementar no âmbito do “T@rouc@ i-acessível” .....	44
Tabela 15: Distribuição do Investimento.....	45

## **Lista de Siglas**

AMA – Agência para a Modernização Administrativa

BU – Balcão Único

CAF – *Common Assessment Framework*

CCDR – Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional

CCDR – N – Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte

CEE – Comissão Económica Europeia

CMT – Câmara Municipal de Tarouca

CRP – Constituição da República Portuguesa

DGAL – Direção Geral das Autarquias Locais

EFQM – *European Foundation for Quality Management*

FEDER – Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional

FEEI – Fundos Europeus Estruturais e de Investimento

MA – Modernização Administrativa

NPM – *New Public Management*

NPS – *New Public Service*

PME – Pequenas – médias empresas

PRACE – Programa de Restruturação da Administração Central do Estado

PREMAC – Plano de Redução e Melhoria da Administração Central

QREN – Quadro de Referência Estratégico Nacional

RFALEI – Regime Financeiro das autarquias Locais e Entidades Intermunicipais

SAMA – Sistema de Apoio à Modernização Administrativa

SQSP – Sistema de Qualidade em Serviços Públicos

TIC – Tecnologias de Informação e Comunicação

UE – União Europeia

UMIC – Unidade de Missão Inovação e Conhecimento

# Índice

<b>Agradecimentos</b> .....	iii
<b>Resumo</b> .....	iv
<b>Abstract</b> .....	v
<b>Lista de Figuras</b> .....	vi
<b>Lista de Gráficos</b> .....	vi
<b>Lista de Tabelas</b> .....	vii
<b>Lista de Siglas</b> .....	viii
<b>Introdução</b> .....	1
<b>Capítulo 1 – Estágio</b> .....	3
<b>1.1. Entidade de Acolhimento – Câmara Municipal de Tarouca</b> .....	3
<b>1.1.1. Apresentação da organização</b> .....	3
<b>1.1.2. Estrutura Organizacional da Câmara Municipal de Tarouca</b> .....	4
<b>1.1.3. Evolução económico-financeira</b> .....	5
<b>1.2. Objetivos do estágio e tarefas desenvolvidas</b> .....	10
<b>Capítulo 2 – A Modernização Administrativa</b> .....	13
<b>2.1. Modelos de Gestão – dos Antecedentes até à atualidade</b> .....	13
<b>2.1.1. Administração Tradicional</b> .....	14
<b>2.1.2. Administração Política ou Profissional</b> .....	15
<b>2.1.3. Administração Managerial</b> .....	17
<b>2.1.4. Governação</b> .....	19
<b>2.2. Reforma Administrativa na Europa</b> .....	22
<b>2.2.1. França</b> .....	22
<b>2.2.2. Alemanha</b> .....	24
<b>2.2.3. Espanha</b> .....	25
<b>2.3. Reforma Administrativa em Portugal</b> .....	26
<b>2.3.1. Reformas Administrativas no “Estado Novo”</b> .....	27

2.3.2. A Revolução de 1974 e a Reforma Administrativa.....	27
2.3.3. A Revolução Managerial e a Reforma da Administração.....	29
2.3.4. Governo Socialista .....	30
2.4. Autarquias locais.....	35
2.4.1. Fundos Europeus – Comissão Europeia.....	37
Capítulo 3 – O caso da Câmara Municipal de Tarouca .....	40
3.1. Modernização Administrativa na Câmara Municipal de Tarouca.....	40
3.2. Perceção dos Colaboradores sobre a Modernização Administrativa .....	46
3.2.1. Objetivos.....	46
3.2.2. Metodologia .....	46
3.3. Exposição e Análise de Resultados.....	48
Conclusão.....	52
Referências Bibliográficas .....	54
Anexos.....	60

## Introdução

A realização deste relatório de estágio surge para a obtenção do título de Mestre em Gestão, culminando o estágio curricular feito numa perspetiva de desenvolvimento de competências tanto a nível profissional como pessoal. O estágio foi realizado na Câmara Municipal de Tarouca, com início no dia 8 de fevereiro de 2021 e término no dia 30 de junho de 2021.

Do século passado até ao presente, a Administração Pública tem sido caracterizada de acordo com o modelo de gestão associado ao Estado vigente em cada período. Se primeiramente o Estado Liberal e a sua burocracia prosperavam, cedo se evoluiu para um Estado Providência pautado pela intervenção na vida da sociedade, a nível económico e social. No entanto, esta conceção de Estado deixa de ser suficiente, sendo necessário dar atenção a outros aspetos com o objetivo de aperfeiçoar a gestão pública (Cruz, 2013). Assim, surge a denominada Administração Managerial, fundamentada num modelo, o *New Public Management* (NPM), que procura colmatar as falhas existentes. Segundo Cruz (2013), através de modelos de gestão privada, o objetivo do NPM é promover a utilização dos recursos públicos com eficácia e eficiência.

O NPM além de defendido por um lado por diversos autores como o impulsionador da modernização administrativa pelas alterações que requer a nível de funcionamento e estrutura das organizações públicas, por outro lado acarreta críticas. Surge assim a Governação como novo modelo de estado, alicerçado no *New Public Service* (NPS), defendendo a integração ativa dos cidadãos na política, tal como a atenção às necessidades dos colaboradores da Administração Pública. Na literatura exposta ao longo do presente trabalho é de entendimento que o NPM marca de facto as reformas da administração, e a modernização começa a surgir, sendo complementada posteriormente com os ideais do NPS.

No panorama nacional a reforma começa a ocorrer primordialmente na administração central, e posteriormente a nível local, não ficando as autarquias locais excluídas de renovarem o seu modo de funcionamento. Estas recebem maior autonomia de atuação, tal como uma maior atribuição de competências, e responsabilidade na prestação de serviços, tendo de se adaptar para ser capaz de cumprir as suas novas incumbências. No

entanto, além da autonomia, estas continuam bastantes dependentes financeiramente para a realização de todas as suas atribuições, não podendo este ser um ponto a desconsiderar.

Assim, sendo a realização do estágio numa autarquia local, a Câmara Municipal de Tarouca, e sendo o tema da modernização administrativa uma preocupação notória a nível da gestão da entidade, a escolha deste tema foi desde cedo tomada como certa. A entidade beneficia desta forma de um relatório que aborda o tema em específico e que expõe as principais medidas implementadas pela mesma, tal como sugestões para melhoria do seu funcionamento.

O relatório encontra-se dividido em três capítulos. O primeiro capítulo é dedicado à descrição do estágio, englobando uma breve descrição da entidade de acolhimento, tal como da sua evolução económico-financeira e por fim é possível encontrar a exposição das tarefas desenvolvidas. O segundo capítulo inclui a revisão da literatura acerca da Modernização Administrativa que começa de modo superficial na abordagem aos modelos de gestão e formas de administração existentes, e se estende de forma cronológica até à atualidade, passando pela Europa, Portugal e especificamente pelas autarquias locais. O terceiro e último capítulo aborda em específico a modernização administrativa na entidade de acolhimento, tal como as medidas implementadas em função de duas candidaturas a contratos-programa para obtenção de fundos comunitários para prossecução das mesmas, seguidamente é feita uma exposição dos resultados obtidos por meio dos inquéritos por questionários e entrevistas semiestruturadas realizados. Por fim, é feita uma conclusão acerca do tema aliado à entidade e aos resultados obtidos.

## Capítulo 1 – Estágio

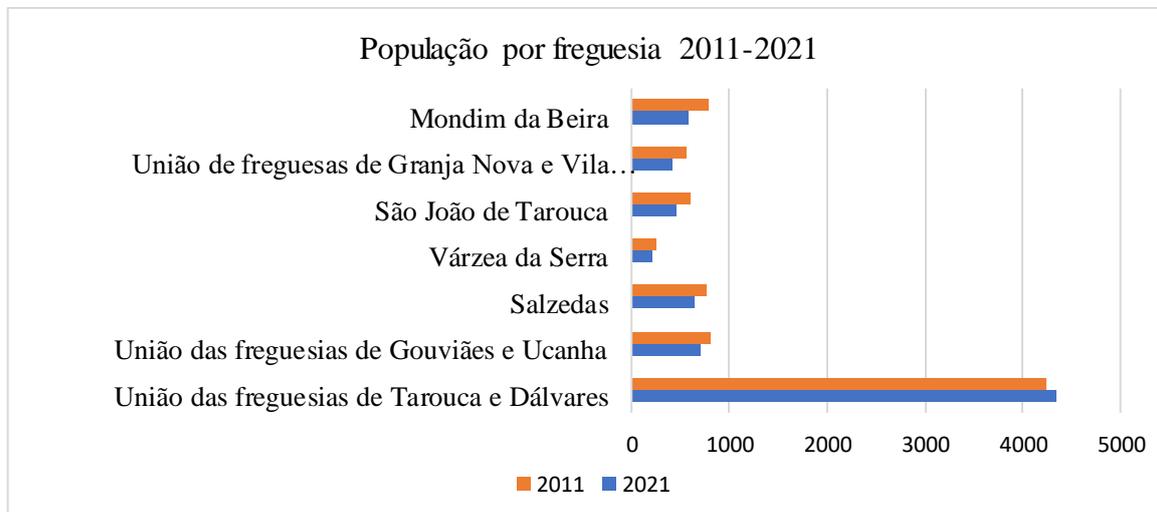
Este capítulo será dedicado à descrição da entidade de acolhimento onde foi realizado o estágio curricular, tal como à sumarização das tarefas que foram desenvolvidas no decorrer do mesmo.

### 1.1. Entidade de Acolhimento – Câmara Municipal de Tarouca

#### 1.1.1. Apresentação da organização

O concelho de Tarouca encontra-se localizado na zona Norte de Portugal, no distrito de Viseu, sendo uma sub-região do Douro. A sua população ascende a 7374 habitantes (INE, 2021), verificando-se uma diminuição de 674 habitantes relativamente aos últimos dados disponibilizados. Esta população é distribuída por 7 freguesias: Gouviães e Ucanha, Granja Nova e Vila Chã da Beira, Mondim da Beira, Salzedas, São João de Tarouca, Tarouca e Dálvares e Várzea da Serra, como podemos observar no gráfico que se segue.

Gráfico 1: População por freguesia



Fonte: Adaptado de INE (2021)

Tarouca pertence à Comunidade Intermunicipal do Douro, juntamente com 19 concelhos: Alijó, Armamar, Carrazeda de Ansiães, Freixo de Espada à Cinta, Lamego, Mesão Frio, Moimenta da Beira, Murça, Penedono, Peso da Régua, Sabrosa, Santa Marta de Penaguião, São João da Pesqueira, Sernancelhe, Tabuaço, Tarouca, Torre do Moncorvo, Vila Nova de Foz Côa e Vila Real.

A Constituição da República Portuguesa (CRP) preconiza no seu artigo 235.º a existência de autarquias locais, definindo-as no seu nº2 como “pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas”. Seguidamente, esta inclui, no seu artigo 236.º/1, na categoria de autarquias locais os municípios.

As autarquias locais, além de se regularem pelo disposto na CRP, regem a sua atuação pela Lei n.º 73/2013 de 3 de setembro em matéria de regime financeiro e pela Lei n.º 75/2013 de 12 de setembro em objeto de regime jurídico. Fazendo uma análise a estas mesmas leis, é possível concluir que as autarquias locais possuem algumas atribuições e competências de acordo com a sua natureza. Por um lado, estas são reguladas por lei no que diz respeito à sua organização, atribuições e ainda competência dos seus órgãos, enquanto por outro, possuem algumas características próprias que as dotam de autonomia a diversos níveis, tais como, património e finanças próprias, poder regulamentar e autonomia a nível de quadros de pessoal. Focalizando, os Municípios, não obstante da autonomia referida, têm a sua tutela entregue ao Governo em articulação com diversos Ministros, tal como referido no artigo 5º da Lei n.º 27/96, de 1 de agosto.

Os Municípios são responsáveis por garantir em todos os momentos a prossecução dos interesses próprios das populações locais respetivas, ou seja, dos munícipes. Estes são constituídos por órgãos representativos, mais especificamente por um órgão executivo, denominado de Câmara Municipal, e por um órgão deliberativo, denominado de Assembleia Municipal com a principal competência de apreciação e fiscalização.

A Câmara Municipal de Tarouca (CMT) é o órgão executivo do Município de Tarouca, sendo assim responsável pelo prosseguimento dos seus interesses, tal como pelo pleno desenvolvimento do mesmo. Isto permite definir que a missão do Município é essencialmente garantir a satisfação das necessidades dos munícipes, tal como defender os seus interesses (EPortugal).

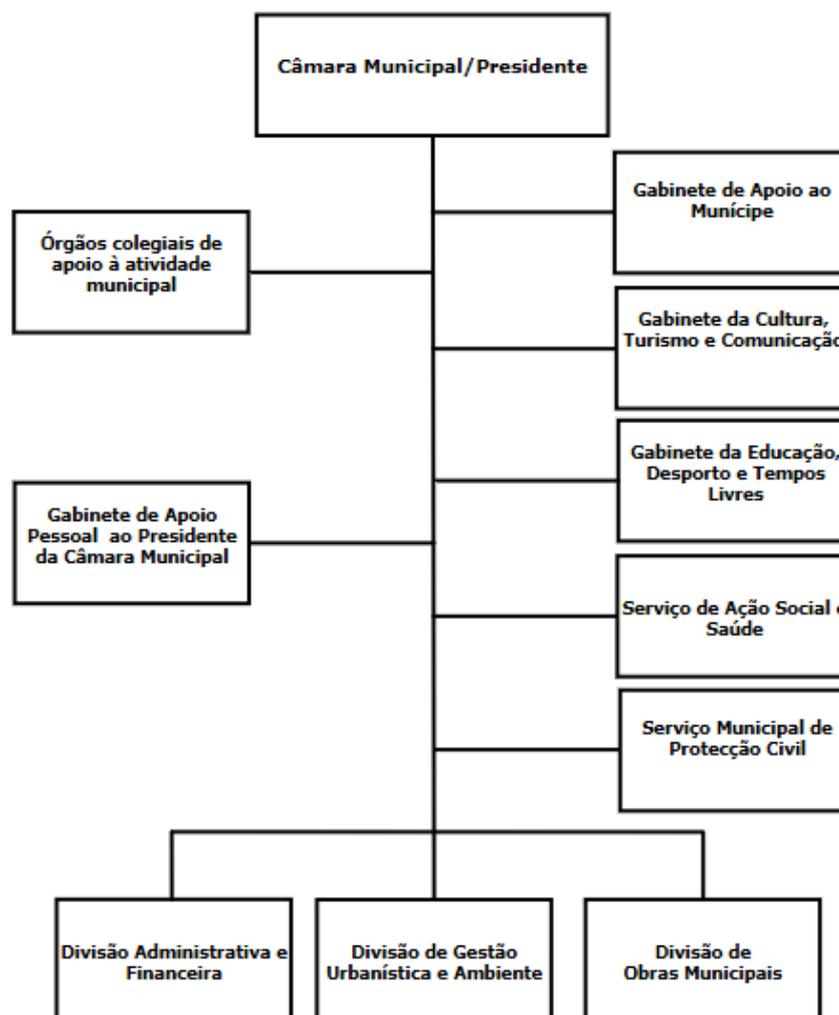
### **1.1.2. Estrutura Organizacional da Câmara Municipal de Tarouca**

A entidade tem os seus serviços municipais organizados segundo uma estrutura hierarquizada. O órgão máximo é representado pelo órgão executivo, que tem na sua dependência 6 subunidades orgânicas, denominadas comumente de gabinetes, e 3 unidades

orgânicas flexíveis, correntemente denominadas de divisões, pertencendo ainda a esta estrutura os órgãos colegiais de apoio à atividade municipal.

A atual estrutura organizacional pode, seguindo o exposto anteriormente, ser representada pelo seguinte organograma, aprovado pelo Despacho n.º 1860/2013, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 21/2013, de 30 de janeiro, cumprindo o preceituado na Lei n.º 49/2012, de 29 de agosto e no Decreto-Lei n.º 305/2009, de 23 de outubro.

Figura 1 – Organograma Câmara Municipal de Tarouca



Fonte: Despacho n.º 1860/2013

### 1.1.3. Evolução económico-financeira

A atuação do município a nível económico-financeiro está abrangida, como referido anteriormente, pelo disposto no Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais (RFALEI) – Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro. No decorrer das

suas funções, o órgão de gestão deve ter em conta todos os pontos referidos na Lei, essencialmente em matéria de princípios que devem reger a atividade financeira do município, de receitas municipais, regras orçamentais, endividamento e prevenção e recuperação financeira.

Assim, é possível obter uma imagem da evolução económico-financeira da entidade, nos últimos 5 anos, analisando três fatores essenciais: as receitas, as despesas e o nível de endividamento do município.

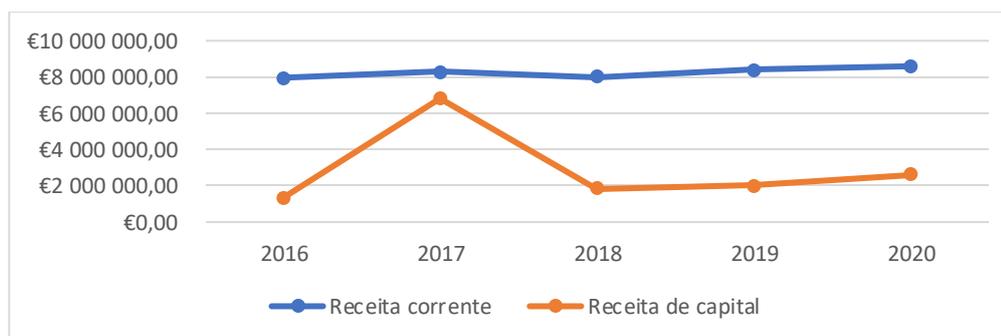
### ***Receitas e Despesas***

O enquadramento das receitas e das despesas de uma autarquia local é feito de acordo com a sua classificação económica, plasmada no Decreto-Lei n. º26/2020, de 14 de fevereiro.

Iniciando pelas receitas, estas são fragmentas em tipos distintos: as receitas correntes e as receitas de capital. Segundo o Decreto-Lei n. º26/2020 as receitas correntes geralmente renovam-se em todos os períodos financeiros, e são agrupadas em: Impostos diretos, Impostos indiretos, Contribuições para a segurança social, Caixa Geral de Aposentações e Assistência na Doença aos Servidores do Estado, Taxas, multas e outras penalidades, Rendimentos de propriedade, Transferências Correntes, Venda de bens e serviços correntes e Outras receitas correntes. As receitas de capital não se renovam, são apenas cobradas ocasionalmente, e são agrupadas em: Venda de bens de investimento, Transferências de capital, Ativos financeiros, Passivos Financeiros e Outras receitas de capital.

O gráfico 2 evidencia a evolução das receitas correntes e das receitas de capital da entidade.

Gráfico 2 : Evolução da Receita corrente e da Receita de capital



Fonte: Elaboração Própria

É possível fazer uma análise mais detalhada, conjugando os dados do gráfico 2 com as informações constantes nos Relatórios de Prestação de Conta dos últimos cinco anos disponibilizados no *website* da CMT. Observando, sucessivamente as receitas correntes são superiores às receitas de capital, no entanto, existem receitas tanto correntes como de capital que predominam anualmente sob as outras, tal como, as transferências correntes e de capital, do orçamento do estado e dos fundos comunitários, que rondam entre valores de 68% a 71% da totalidade da receita.

Em 2017 podemos observar um elevado acréscimo em relação às receitas de capital, no entanto, isso advém da renegociação de um empréstimo que provocou um aumento de 5 136 622,73€. Assim, retirado este valor ao apresentado no gráfico é possível verificar que as receitas de capital se alinham com os restantes anos.

Por fim, no que toca à receita, é ainda importante aferir qual o seu grau de execução, e quais os motivos para os valores apresentados na tabela 1. Todos os dados foram retidos dos relatórios de gestão da entidade, analisando-se os últimos 5 anos.

Tabela 1: Execução da Receita ao longo dos últimos 5 anos

<b>Execução da Receita</b>				
<b>Ano</b>	<b>Montante Previsto</b>	<b>Montante Executado</b>	<b>Desvio</b>	<b>Taxa de execução</b>
2016	12 680 690,00€	9 309 001,54€	3 371 688, 46€	73,41%
2017	17 638 530,00€	14 781 987,70€	2 856 542,30€	83,81%
2018	14 032 800,00€	9 779 289,46€	4 253 510,54€	69,69%
2019	15 069 735,00€	10 410 443,58€	4 659 291,42€	68,08%
2020	17 035 000,00€	11 201 701,00€	5 833 299,00€	65,76%

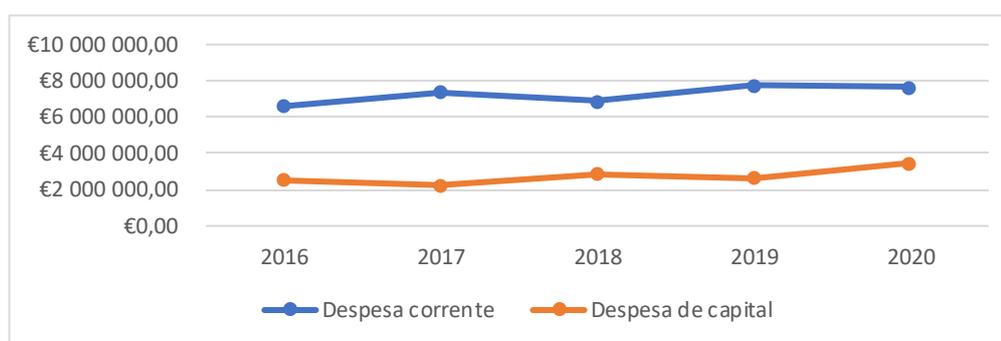
Fonte: Elaboração Própria

Maiormente, a CMT sendo um município de pequena dimensão é bastante dependente das transferências do Estado, tal como da abertura e do pagamento de fundos comunitários, como podemos verificar anteriormente na análise ao gráfico das receitas. O grau de execução da receita é afetado por estas transferências, uma vez que, se estas não ocorrem, ou se por algum motivo se atrasam, comprometem substancialmente o montante possível de executar.

Em concordância com o exposto, as despesas revestem também algumas classificações distintas, clarificadas no Decreto-Lei n. °26/2020. As despesas dividem-se em despesas correntes e despesas de capital. Segundo a referida lei, as despesas correntes englobam: Despesas com o pessoal, Aquisição de bens e serviços, Juros e outros encargos, Transferências correntes, Subsídios e Outras despesas correntes. As despesas de capital, agregam: Aquisição de bens de capital, Transferências de capital, Ativos financeiros, Passivos Financeiros, Outras despesas de capital e ainda operações extraorçamentais.

Assim, é possível visualizar a distribuição entre estes dois tipos de despesas no gráfico 3.

Gráfico 3: Evolução da Despesa corrente e da Despesa de capital



Fonte: Elaboração Própria

Por observação do gráfico 3 é possível verificar que as despesas correntes são constantemente superiores às despesas de capital. Estas variam entre os 56% a 66% das despesas totais, e tal facto é consequência da dominância das despesas com o pessoal e das aquisições de bens e serviços, que totalizam cerca de 90% das despesas correntes, sendo de ressaltar que as primeiramente referidas são predominantes. Em 2017 é notório um aumento da despesa corrente, decorrente do pagamento e regularização de dívida à empresa EDP e às Águas do Norte. Podemos ainda verificar que a partir de 2018 as despesas correntes sofreram um ligeiro aumento, explicado pelo aumento do salário mínimo a nível nacional, pelo descongelamento das carreiras e ainda pela contratação de precários, que levou a um aumento das despesas com o pessoal.

No que respeita às despesas de capital, existe uma elevada percentagem que é destinada aos passivos financeiros, decorrentes de empréstimos à banca, e à aquisição de bens de capital, sendo predominante a primeira despesa referida.

Posto isto, é ainda possível aferir o grau de execução da despesa total paga na tabela 2. Os dados foram recolhidos igualmente às receitas, dos relatórios de gestão da entidade.

Tabela 2: Execução da Despesa ao longo dos últimos 5 anos

<b>Execução da Despesa</b>				
<b>Ano</b>	<b>Montante Previsto</b>	<b>Montante Executado</b>	<b>Desvio</b>	<b>Taxa de execução</b>
2016	12 680 690,00€	9 141 240,93€	3 539 449,07€	72,09%
2017	17 638 530,00€	14 766 947,42€	2 871 582,58€	83,72%
2018	14 032 800,00€	9 769 713,37€	4 263 086,63€	69,62%
2019	15 069 735,00€	10 401 654,61€	4 668 080,39€	69,02%
2020	17 035 000,00€	11 153 137,99€	5 881 862,01€	65,47%

Fonte: Elaboração Própria

A taxa de execução da despesa, é muito similar à taxa de execução da receita da tabela 1, isto porque, a sua execução depende igualmente em grande parte das despesas de capital e do recebimento dos fundos comunitários. O não recebimento dos fundos não permite a aquisição de bens de capital, comprometendo a execução, em especial em 2016 e 2017 é mencionado o atraso do programa operacional PORTUGAL2020. Nos restantes anos pesa na taxa de execução o atraso no pagamento às Águas do Norte, à EDP, à Ferrovial, e à Resinorte, que uma vez orçamentado se não se verificar, afeta substancialmente esta taxa.

### ***Endividamento***

As autarquias locais em matéria de endividamento estão sujeitas a um limite máximo, ou seja, a sua dívida total não pode ultrapassar em mais de 1,5 vezes a média de receitas correntes líquidas do município nos três exercícios anteriores, tal como previsto no Artigo n.º 52/1 do RFALEI. A data de referência para o cálculo será sempre o dia 31 de dezembro de cada ano.

Subsequentemente ao cálculo do limite da dívida total, é necessário aferir a diferença positiva ou negativa deste em relação à dívida total. Se a diferença for negativa a entidade está perante um excesso de endividamento, ou seja, possui um montante em excesso que deve ser reduzido no exercício seguinte, no mínimo em 10% desse montante,

até que o limite seja cumprido. Se a diferença foi positiva a entidade apresenta uma margem, e possui a hipótese de aumentar a sua dívida em 20% do montante dessa mesma margem, no início de cada exercício. Estas regras estão igualmente expostas no RFALEI, no Artigo n.º 52/3, alíneas a) e b).

Assim, recorrendo novamente aos Relatórios de Gestão da entidade, é possível resumir a evolução do endividamento na tabela 3.

Tabela 3: Evolução do endividamento da entidade

<b>Ano</b>	<b>Limite da Dívida Total</b>	<b>Dívida Total</b>	<b>Montante em Excesso</b>	<b>Margem Absoluta</b>
2016	11 366 713,62€	12 466 315,00€	1 099 601,38€	_____
2017	11 651 488,50€	11 728 186,00€	76 697,50€	_____
2018	11 916 677,41€	11 559 184,00€	_____	357 493,41€
2019	12 032 022,92€	11 437 268,00€	_____	594 754,92€
2020	12 258 636,61€	11 598 069,00€	_____	660 567,61€

Fonte: Adaptado de CM-Tarouca (2020)

Por observação da evolução do endividamento da entidade, e de um modo generalizado, é possível afirmar que a mesma tem sido extremamente positiva, tendo o município conseguido superar o montante que permanecia em excesso no ano de 2018, mantendo-se até 2020 numa posição que lhe confere uma margem, não possuindo assim excesso de endividamento.

Desta forma, em 2018, o município é capaz de reduzir o seu montante de dívida em excesso em 100%, superando o estipulado no RFALEI. Nos seguintes anos, este tem sido capaz de manter o endividamento dentro dos limites da lei.

## **1.2. Objetivos do estágio e tarefas desenvolvidas**

O estágio teve como principal objetivo o desenvolvimento de novas competências, tanto a nível profissional como pessoal, tal como o aprofundamento de conhecimento a nível da administração local. As áreas desenvolvidas durante o estágio foram escolhidas de acordo com o que seria mais benéfico em termos de aprendizagem, tendo em conta o ciclo de estudos do Mestrado, e o que seria também benéfico para a entidade no momento de realização do estágio.

O estágio decorreu na Divisão Administrativa e Financeira da CMT, sendo o tempo distribuído por duas secções/serviços: secção de Aprovisionamento e Património, seguido da secção de Contabilidade. O planeamento da sucessão de secções a integrar foi feito tendo em conta a ligação existente essencialmente entre o aprovisionamento e a contabilidade (a nível do ciclo da despesa) sendo indispensável a incorporação de ambos no plano de estágio. Paralelamente a estas duas secções fui sendo integrada em várias tarefas distintas, designadamente em matéria de contratação pública. Toda a gestão do estágio e das tarefas a realizar foi feita pela supervisora que me acolheu na entidade, a Chefe da Divisão Administrativa e Financeira, Dra. Luísa Ramos.

Inicialmente, a supervisora achou vantajoso o conhecimento de todos os Gabinetes e Divisões da CMT, e nesse sentido foi-me apresentado todo o pessoal e respetivas funções. Esta primeira introdução foi bastante relevante, uma vez que, entender o funcionamento da entidade como um todo, que trabalha para um único fim, foi essencial para depois nas minhas funções diárias entender a dinâmica e os circuitos necessários para a execução de uma tarefa.

No geral, em todas as secções, as responsabilidades assumidas passaram pelo apoio nas diversas tarefas que fossem necessárias executar diariamente. Começando pela secção de Aprovisionamento e Património a primeira abordagem da responsável por esta foi fundamentalmente direcionada a uma explicação detalhada da aplicação “Aprovisionamento 2021”, que é utilizada diariamente para a execução de todas as tarefas. Concluída esta introdução, as tarefas realizadas podem ser resumidas em alguns tópicos, referidos em seguida:

- Realização de requisições internas, com o objetivo de adquirir material necessário para diversos sítios municipais;
- Cooperação nos pedidos de aquisição/ pedidos de fornecimento com base em contratos de adjudicação existentes.
- Elaboração de mapas referentes aos contratos de adjudicação celebrados nos últimos anos.
- Através dos mapas referidos no ponto anterior, foi possível construir ainda uma base de dados em formato Excel com os contratos renováveis, para utilização do aprovisionamento com o objetivo de planificar os procedimentos de contratação;

- Elaboração de informação acerca de contratos de adjudicação realizados em 2020 referentes a bens necessários para combate ao COVID-19.

A segunda etapa do estágio foi cumprida na secção de Contabilidade, onde o primeiro contacto foi também com a apresentação do programa usado atualmente “SNC-AP 2021”, que me permitiu conhecer com mais integridade as tarefas realizadas no dia-a-dia do serviço. Assim, as principais tarefas desenvolvidas foram:

- Verificação do estado de faturas de fornecedores;
- Verificação de contas corrente de fornecedores;
- Análise e elaboração de mapas sobre compromissos plurianuais, assumidos pelo Município em vários trimestres;
- Realização e instrução de pedidos de pagamento de fundos comunitários;
- Cooperação na elaboração do Anexo às Demonstrações Financeiras pela primeira vez de acordo com o SNC-AP;
- Recolha de informação e elaboração do mapa das concessões;
- Elaboração de mapas de comparação do desempenho orçamental (receita e despesa; plano plurianual de investimentos);
- Elaboração de informações referentes a cabimentos e compromissos efetuados;
- Elaboração de ofícios;

Simultaneamente ao decorrer de todas as tarefas referidas, cooperei ainda diretamente com a Chefe de Divisão na elaboração das propostas de alteração aos regulamentos municipais dos serviços de águas residuais e de gestão de resíduos sólidos, de acordo com a informação e contributo disponibilizados pelos serviços competentes.

## Capítulo 2 – A Modernização Administrativa

A modernização administrativa é um fenômeno em constante mudança e evolução, não sendo estanque temporalmente, nem um conceito tido como objetivo. Esta não é de fácil definição na literatura, sendo vários os autores que se debatem na busca de uma única definição. Segundo Araújo (2000), a definição irá depender da abordagem que cada autor atribui ao tema, realçando questões diferentes, tornando difícil a universalidade. Não obstante, segundo Correia e Pereira (2020), é possível identificar como objetivo elementar a otimização da administração pública.

Na maioria das vezes é ainda levantada a questão da utilização sinônima de reforma administrativa e modernização administrativa. Segundo A. Azevedo, Rodriguez, Salgueiro, e Rodrigues (2020), a reforma pressupõe a organização e adaptação das estruturas às diferentes condições em que a administração se encontra, enquanto a modernização será vista como o conjunto de meios utilizados para a adaptação, traduzida essencialmente no NPM e na Governança. Contrariamente, existem autores que argumentam a favor da unanimidade do conceito, sendo a reforma direcionada à parte estrutural, sustentada por medidas que serão implementadas para melhoria da eficiência, as quais se definem como modernização (Joaquín Ruiz López; Eloy Cuellar Martín *apud* (A. Azevedo et al., 2020).

### 2.1. Modelos de Gestão – dos Antecedentes até à atualidade

A Administração Pública que se encontra a vigorar no presente é consequência das sucessivas teorias administrativas, e modelos de gestão existentes ao longo dos tempos. Tudo aquilo que atualmente se considera essencial para uma boa gestão pública advém da constante evolução e adaptação das teorias existentes à realidade das sociedades em que cada uma se integra. Nesta linha de raciocínio, Rocha (2001) *apud* Araújo (2007) argumenta que a cada modelo de Estado está associada uma diferente teoria administrativa, sendo que, quando esta muda, mudará consequentemente o modelo de gestão que lhe está associado.

Segundo Rocha (2014, p.13), “A Administração Pública é tão antiga como a humanidade”, sendo a raiz da primeira teoria administrativa identificada nos Estados Unidos. Desde cedo foi sentida a necessidade de estruturar e organizar a administração, o

que levou à eclosão de sucessivas teorias administrativas. Consequentemente, surgem novos modelos de Estado, sendo possível identificar principalmente quatro colossais tipos de administração com os seus consequentes modelos de Estado. Segundo Rocha (2014), surgiu a Administração Tradicional, seguida de uma Administração Profissional e de uma Administração Managerial, sendo que por fim surge a Governação.

### **2.1.1. Administração Tradicional**

No final do séc. XIX inícios do séc. XX, até ao final da Segunda Guerra Mundial em 1945, predominou a comumente designada Administração Tradicional. Segundo Araújo (2007), o período em que vigorou esta administração está diretamente ligada ao Estado Liberal.

A Administração Tradicional é reconhecida pelo seu tipo de organização, uma vez que, é na Teoria da Burocracia defendida por Max Weber que esta se baseia. Uma organização burocrática pressupõe a existência de hierarquias, isto é, subordinação e atribuição das responsabilidades aos superiores máximos. Araújo (2007), refere ainda outras características desta teoria que revestem no fundo a forma de princípios, tal como, promoção da continuidade e estabilidade, presença de um sistema de carreiras, atuação exaustiva de acordo com as normas e regulamentos e imparcialidade em todas as circunstâncias. Segundo Correia e Pereira (2020), todo o rigor exigido tem como principal finalidade o combate ao nepotismo.

Evidencia-se nesta Administração a clara separação entre quem elabora as políticas e quem as implementa. Essencialmente cabe à Administração Pública implementar as políticas que anteriormente foram definidas pelos políticos, havendo assim a divisão clara entre política e administração (Rocha, 2014). Lopes e Rodrigues (2010), argumentam que a racionalidade e responsabilidade de ambos é distinta e por isso é tão necessária esta separação de funções. Assim, o político eleito deve elaborar as políticas e a administração cumpre a parte mais técnica que se reveste de encontrar a melhor forma de cumprir o estabelecido.

Nesta época no que concerne à economia, o Estado tem um papel abstencionista, sendo por vezes identificado como Estado Abstencionista. Neste sentido, a teoria de Adam Smith é seguida, sendo neste tempo a intervenção do Estado na economia limitada ao

mínimo possível, isto é, apenas quando se revelasse estritamente necessária (Correia, Mendes, Dias, & Pereira, 2020).

O Estado Liberal prosperou na sociedade durante largos anos com o seu tipo de administração, no entanto, os problemas começam a surgir e com eles emergem as críticas. O modelo utilizado demonstra-se demasiado burocrático, não deixando espaço para crescimento e desenvolvimento da administração pública. Araújo (2007), pretexto que o excesso de burocracia provoca uma resistência à mudança e ao crescimento, gera maiores custos para a administração e serviços menos agilizados, não promove o envolvimento dos funcionários, causando ineficiência da administração.

Diversos autores defendem ainda que a separação da política da administração é impossível de existir. A administração exerce as suas funções com uma estratégia definida, desempenhando tarefas fulcrais para a população, sendo que, não se pode limitar a implementar aquilo que foi previamente definido pelos políticos, ou seja, não deve ter de se submeter a essas políticas. Por outro lado, também a definição destas pelos políticos é complexa, uma vez que, é irreal acreditar que os cidadãos não estão envolvidos em todo o processo de criação das mesmas (Bendix (1945); J. Friedrich (1942); Norton Long (1949) *apud* Rocha (2014)).

As críticas no seu conjunto foram ganhando grande relevância, e estava dado o primeiro passo para a mudança deste paradigma de uma administração totalmente burocrática com um estado abstencionista. No entanto, além destes fatores, as duas guerras mundiais, a Grande Depressão económica que emergiu em 1929 e ainda a tipologia do *New Deal*, adotada para a combater, tiveram grande influência na mudança de Estado (Correia et al., 2020; Natário, Fernandes, & Silva, 2013).

O Estado acaba por se redesenhar com base no *New Deal*, isto é, no conjunto de política ditado nos EUA para regenerar o cenário de crise económica vivida (Correia et al., 2020). Assim, aliado ao novo Estado, surge a administração política ou profissional.

### **2.1.2. Administração Política ou Profissional**

A Administração Profissional surge após a Segunda Guerra Mundial, e perdura até 1975. A necessidade de mudança para suprir as dificuldades sentidas anteriormente, dita a nova forma de atuar da Administração Pública, que se pauta essencialmente por um aumento generalizado das suas funções. Esta administração não é livre da burocracia

sentida na Administração Tradicional, no entanto, além das características que lhe são típicas é acrescentada a vertente da burocracia profissional, que se foca nas políticas sociais (Rocha, 2014).

O Estado que vigorou neste curto período de tempo, em pouco se assemelhava ao definido na época da Administração Tradicional. Apoiado nas teorias económicas de Keynes, este desenvolveu-se como um Estado intervencionista e participativo, essencialmente a nível económico e social (Correia et al., 2020; Madureira & Rodrigues, 2006). Esta intervenção tinha como principal objetivo proteger os cidadãos, proporcionando-lhes um bem-estar geral a estes dois níveis. Neste sentido, tendo em conta as principais características deste Estado, Araújo (2007) refere-se a este como o Estado de bem-estar, enquanto por outro lado Madureira e Rodrigues (2006) e Natário et al. (2013) o citam como Estado Intervencionista ou Estado de Providência.

Um Estado mais ativo na vida da sociedade e mais próximo dos cidadãos, não se conseguiria sem aumentar a despesa pública. Este aumento é a grande consequência do intervencionismo identificado neste período, que vai posteriormente ditar a queda deste Estado. A forma como era gerida a despesa pública não era sustentável, criando instabilidades, que se comprovaram com o emergir da crise económica no fim dos anos 70 do sec. XX (Natário et al., 2013). Bevier e O'Brien (2001) *apud* Araújo (2007), acentuam esta ideia ao afirmar que o uso dos recursos não era feito de forma racional, sendo que o elevado volume de gastos feito pelo Estado Intervencionista originou iminentes taxas de inflação, tal como exacerbou a sua queda.

Com o insucesso deste modelo, urge novamente a necessidade de introduzir alterações que permitam ao Estado cumprir o seu papel. Se ser intervencionista não foi uma boa solução, era necessário então que este recua-se novamente, delimitando melhor a sua atuação. Araújo (2007), defende o recurso ao mercado onde são apresentados custos mais baixo a uma qualidade superior. Este argumenta a favor do recurso às privatizações, como forma de diminuir despesas, continuando o Estado a ser capaz de prestar os serviços/bens, através do setor privado.

Impulsionado por estas ideias, o Estado acaba por mudar novamente de rumo. A direção por este assumida, considerado como correta pela maioria dos autores, passa por adotar prática totalmente diferenciadas das vistas até então, reformando a Administração Pública, tornando-a capaz de responder a todas as necessidades. Com fundamento nos

pensamentos económico liberais, surge um novo modelo de Estado, que deve deixar de ser interveniente e passar a ser regulador (Correia et al., 2020; Rocha, 2014).

### **2.1.3. Administração Managerial**

A Administração Managerial é apontada como a impulsionadora da verdadeira reforma da administração. Esta surge em finais da década de 70 e, segundo Araújo (2007), é marcada por uma linha de pensamento gestonária, que procura promover sobretudo valores económicos, tal como eficácia e eficiência.

De forma clara esta administração é marcada pela adoção de técnicas da gestão privada, para posterior aplicação das mesmas ao setor público. Esta adoção permite concluir que se consideram as práticas de gestão do setor privado de cariz superior às práticas do setor público, sendo esta a solução para suprir as falhas existentes na administração pública, reinventando o seu modo de atuar (Araújo, 2004; Madureira & Rodrigues, 2006).

Assim, além das privatizações, existem ainda outros princípios que são adotados nesta época. São adotadas convicções de descentralização, necessárias para decompor a hierarquia existente, de desregulação, de modo a permitir a intervenção do gestor em matéria de recursos humanos e financeiros, e por fim de delegação, com o objetivo de afastar os responsáveis políticos da gestão e da implementação das políticas (Madureira & Rodrigues, 2006; Rocha, 2014).

Neste seguimento, surge uma abordagem que promete implementar as mudanças referidas, alcançando o objetivo a que se propõe a Administração Managerial, designado NPM ou Nova Gestão Pública.

#### **2.1.3.1 NPM**

O NPM surgiu na década de 80 do séc. XX sendo apontado como o impulsionador da reforma da administração em países por todo o mundo.

Não existe uma clara definição do NPM, apenas é possível apontar que esta abordagem procurou incluir nas suas premissas base técnicas do setor privado para implementar na administração pública. Não se reveste de novos conceitos, mas sim de alguns já existentes com o objetivo de os adaptar ao setor público (Rocha, 2014). Segundo

Araújo (2004), o NPM abrange diversas teorias, com relevância no managerialismo que defende a gestão para a generalidade dos setores, e nas teorias económicas, como a teoria da escolha pública, a teoria da agência e a teoria dos custos de transação.

No entanto, Hood (1991) é considerado o impulsionador desta teoria, e é no seu artigo denominado de “*A Public Management for All Seasons?*” que apresenta as sete premissas base do NPM, observáveis na tabela 4.

Tabela 4: Sete premissas base do NPM

Nº	Premissa
1	Profissionalização da gestão, com gestores dotados de discricionariedade para governar e controlar a organização;
2	Fixação de objetivos e metas, tal como de indicadores medidores de sucesso;
3	Alocação dos recursos e das recompensas com base na performance;
4	Fragmentação do setor público em unidades corporizadas;
5	Incentivar a competição no setor público, conseguindo alcançar custos mais baixos e melhores standards;
6	Firmeza na adoção de práticas de gestão privada, criando um serviço mais flexível e menos burocrático;
7	Impor contenção e disciplina no uso de recursos, baixando os custos e aumentando a disciplina de trabalho.

Fonte: Adaptado de Hood (1991)

Segundo Hood (1991), estas ideias-chave são baseadas no sentido de se alcançar uma maior responsabilidade por parte dos gestores, um foco nos resultados, criação de unidades possíveis de gerir, a fomentação de custos mais baixos conseguindo obter uma melhor qualidade e a racionalização dos recursos disponíveis.

O objetivo principal da adoção desta ideologia é a obtenção de vantagens no que diz respeito aos serviços públicos. Isto verificou-se uma vez que estes conseguiram nortear as suas despesas corretamente, adotaram estratégias definindo melhor a sua missão e objetivos, tornaram-se mais responsáveis e ainda aumentaram a sua flexibilidade a nível da gestão promovendo a inovação (Rocha, 2014). No entanto, nem tudo poderia ser positivo,

e são diversos os autores que num dado momento começam a questionar a legitimidade desta abordagem, lançando algumas críticas.

Correia e Pereira (2020) começam por apontar o problema da diferença visível que existe entre o setor público e o privado, não sendo possível uma aplicação uniforme da forma de gerir a duas realidades distintas. Afirmam ainda que as privatizações não foram as formas mais adequadas de agir, pois carecem de regulação. Rocha (1999) completa este pensamento ao defender que as privatizações na maioria das vezes aumentam os custos dos serviços, e a corrupção. Ambos evidenciam o problema da responsabilização dos gestores, uma vez que, não é claro perante quem é que estes assumem as responsabilidades, tal como a problemática do clima organizacional e da falta de motivação dos funcionários. Denhardt e Denhardt (2007) vão além destas críticas, apontam que os gestores atuam de acordo com os seus próprios interesses, considerando os cidadãos meros clientes. Também os funcionários são desconsiderados sendo o seu papel principal reduzido a conseguir as melhores ofertas de mercado pelos melhores custos.

Com o emergir destas críticas, o NPM começa a ser desacreditado e surge na década de 90 do séc. XX a Governação, como forma de atingir uma reinvenção da gestão pública (Rocha, 2014).

#### **2.1.4. Governação**

O setor público não pode ser administrado numa lógica apenas voltada para o mercado e para a competição, esquecendo os atores principais que fazem todo o sistema funcionar. Administrar o setor público tem necessariamente de incluir a gestão de uma rede de agentes diversos, capaz de resolver os conflitos entre os mesmo e não impor apenas a sua vontade (Madureira & Rodrigues, 2006). Os modelos gestionários não permitem um envolvimento ativo dos cidadãos em matéria de políticas públicas, sendo esta nova conceção considerada como impulsionadora da participação dos mesmos (Natário et al., 2013).

A governação, ou *governance*, não tem um conceito único que a defina, no entanto, vários são os autores que expõem a sua essência e pilares bases. Na tabela 5 é possível observar algumas destas abordagens.

Tabela 5: Conceito de Governação

<b>Autor</b>	<b>Abordagem defendida</b>
Mayntz (1998)	A governação assenta numa lógica de coordenação social;
Stoker (1998)	A governação representa uma forma de governar que tem em consideração a interdependência que deve existir entre organizações do setor público e do setor privado;
Cardoso (1998) e Kooiman (2003)	A governação promove uma comunicação horizontal entre as organizações públicas e as privadas, ou seja, baseia-se na criação de redes entre ambos para uma maior cooperação e coordenação;
Bovaird e Loffler (2001)	A governação procura encontrar soluções para os problemas envolvendo os stakeholders, tais como, os cidadãos, as organizações voluntárias e as económicas, os <i>media</i> , os altos dirigentes do governo e as autoridades locais;
Bilhim (2013)	A governação acolhe o conjunto de regras, leis, e práticas que devem pautar a atuação do governo na prestação e distribuição de serviços e bens.

Fonte: Adaptado de Correia e Pereira (2020) e Natário et al. (2013)

Madureira e Rodrigues (2006), sintetizam a definição de governação como uma administração pública capaz de conciliar as opiniões dos diversos agentes envolvidos, dando atenção aos seus comportamentos e às suas expectativas, para que todos possam sentir-se realizados.

Aliado à ideia de impor a governação no setor público, surge uma vertente teórica, que sustenta esta teoria e que dá resposta às ineficiências do NPM. Esta teoria mostra uma perspetiva focada em aspetos que se consideram relevantes, além dos defendidos pelo NPM, para um bom funcionamento da Administração Pública, e é designada de NPS.

#### **2.1.4.1. NPS**

O NPS surge na década de 90 do século XX, tendo como fundadores dois autores: Robert Denhardt e Janet Denhardt. Segundo Denhardt e Denhardt (2007), o NPS não se baseia apenas num modelo ou teoria, este tem na sua gênese: as Teorias da Democracia Participativa, que defendem uma participação ativa na política por parte dos cidadãos, tal como o aumento dos seus direitos, deveres e responsabilidades; os Modelos de Comunidade

e Sociedade Civil, que advogam a criação de comunidades capazes de comunicar eficazmente com os cidadãos e resolver os seus problemas, pois são regidas por confiança, cuidado com o próximo e trabalho de equipa; o Humanismo Organizacional e a Nova Administração Pública, com a visão direcionada para organizações mais flexíveis, ou seja, menos controladoras e mais atentas às reais necessidades dos seu colaboradores; e por fim a Abordagem pós-modernista da Administração Pública, que afirma ser possível criar novas teorias e conceitos para a administração, através da simples observação e medição dos factos do comportamento humano.

Denhardt e Denhardt (2000), preconizam a teoria do NPS em 7 fundamentos básicos, expostos na tabela 6.

Tabela 6: Os 7 fundamentos do NPS

Nº	Fundamentos
1	Os colaboradores dos serviços públicos devem ajudar os cidadãos a articular os seus interesses comuns, e não tentar controlar a sociedade.
2	As soluções rápidas baseadas em escolhas individuais devem ser substituídas pelo interesse público.
3	O governo deve pensar estrategicamente, mas agir democraticamente, ao incentivar os processos colaborativos entre este e os cidadãos, para que se atinjam políticas e estratégias mais eficazes e responsáveis para responder às necessidades dos cidadãos.
4	Devem estabelecer-se relações de confiança e cooperação entre os prestadores de serviços públicos e os cidadãos, em detrimento dos interesses individuais.
5	Entender que a <i>accountability</i> não é fácil. Isto pressupõe que os prestadores de serviços públicos estejam atentos a vários fatores, como à Lei, às normas profissionais e políticas, aos valores da comunidade em que se inserem e ainda aos interesses dos cidadãos.
6	Valorizar os colaboradores além da sua produtividade. O sucesso é alcançado mais facilmente se existir colaboração, liderança, partilhada e respeito.
7	Acentuar a cidadania e o serviço público, favorecendo os cidadãos e os funcionários, em desfavor dos gerentes empreendedores que atuam como se os recursos públicos fossem seus.

Fonte: R. Denhardt e Denhardt (2000)

Em suma, o NPS defende a adoção de práticas que protejam mormente os cidadãos e os seus interesses, tal como os colaboradores da administração pública, em vez da defesa dos gestores que normalmente apenas têm em consideração o seu próprio interesse. Preserva práticas adaptadas à realidade atual, tal como um novo posicionamento dos serviços públicos para com a sociedade (Cardoso, 2018).

## **2.2. Reforma Administrativa na Europa**

A reforma administrativa ocorreu um pouco por todo o mundo, no entanto, de maior interesse será analisar estas reformas em alguns países da Europa. O plano de reformas a adotar não pode ser tomado como linear, uma vez que, todos os países detêm uma história díspar a nível político, cultural e até mesmo a nível dos próprios modelos de gestão (Rocha, 2000). Assim, é desde logo assente que alguns países vão ser mais recetivos a algumas reformas, enquanto outros vão tentar resistir às mudanças.

Além de reformas distintas, é claro na literatura que muitos são os pontos comuns que existem, sendo possível traçar um perfil geral das principais medidas implementadas. Segundo Rocha (2000) e Rocha (2014), a reforma passa essencialmente pela tentativa de diminuição da despesa pública, pela preferência na utilização de técnicas de gestão empresarial, pela aproximação e consideração dos cidadãos como consumidores, e ainda pelo afastamento da ideia de segurança associada ao trabalho na função pública.

A análise que se segue será feita tendo como principal objetivo focar as reformas implementadas com base no NPM, uma vez que, é com o impulso desta abordagem que como exposto anteriormente se revelam as maiores mudanças.

### **2.2.1. França**

Após a Segunda Guerra Mundial, o modelo de Estado Francês procurou essencialmente o seu desenvolvimento a nível industrial. Este objetivo foi inicialmente bem sucedido, no entanto, alocado ao processo de industrialização surge a burocratização e ainda a formalização das relações sociais (Araújo, 1997).

Neste sentido, a França é caracterizada por uma administração unitária e centralizada, onde os poderes atribuídos aos representantes do Governo são amplos (Lopes & Rodrigues, 2010). No entanto, os tempos vão evoluindo e a sociedade acompanha-os,

começando a criticar fortemente este tipo de administração pública. Os principais objetivos da reforma estão aqui unidos à satisfação da sociedade.

Segundo Bellon (1984), é necessário criar uma administração que por um lado se relacione com a sociedade, que identifique as suas necessidades e seja capaz de as suprir de forma eficaz, e que por outro disponha de funcionários capazes e com meios ao seu dispor. Ou seja, os funcionários necessariamente passam também a ser importantes e a deter a responsabilidade de incrementar esta relação com os cidadãos.

Com o objetivo definido, a primeira marca da reforma administrativa foi a implementação de medidas de descentralização, plasmadas na lei de 2 de março de 1982 (Bellon, 1984). Segundo Rocha (2014), foram distribuídas competências a nível do governo local, regional e central. No entanto, o Estado continua centralizado, sendo necessário a introdução de mais uma reforma. Em 1985 a autonomia regional e local aumenta, e é em 1992 que se iniciam novas medidas de descentralização (Lopes & Rodrigues, 2010).

Não obstante as medidas de descentralização, em 1986, surgem também as privatizações. Estas traduzem-se na passagem de empresas do setor público para o setor privado, com o objetivo de tornar as empresas mais competitivas, de obter por parte do Estado recursos extras, e ainda de criar participação por parte da população (Bellon, 1984).

Com todo este caminho percorrido, também a França acaba por entrar no paradigma da mudança. É entre a década de 80 e a década de 90 que segundo Rocha (2014) se começam a sentir os primeiros esforços para uma mudança mais profunda, mudando a forma de gestão da administração francesa.

A principal medida passou pela criação de Centros de Responsabilidade, ou “*Centres de Responsabilité*”, que tiveram os seus objetivos plasmados numa circular emitida em 1990. Rocha (2014), preconiza que os centros devem prosseguir um serviço com características definidas e objetivos claro, sendo avaliados pelos resultados alcançados, devem deter chefes capazes de assumir responsabilidades a nível da gestão e por fim estes carecem da celebração de contratos com o poder político que lhes assegure alguns meios de financiamento. Araújo (1997), numa exposição mais simplificada, defende que o principal objetivo seria criar mecanismos de avaliação, num âmbito da gestão mais managerial e menos tradicional.

Lopes e Rodrigues (2010), acabam por sintetizar as medidas de modernização francesa em três pontos chave: a descentralização, programas para melhoria do serviço prestado aos cidadãos e por fim imposição de princípios ligados à gestão por objetivos e consequentemente resultados, gestão dos funcionários e ainda de gestão financeira.

### **2.2.2. Alemanha**

A Administração Pública Alemã é reconhecida pela sua cultura legalista, que se acredita difícil de ultrapassar (Rocha, 2000). Também o seu carácter burocrático contribuiu para a desacreditação na possibilidade de implementação de profundas reformas administrativas. Isto pode levar a concluir que modernizar este tipo de administração será uma tarefa naturalmente dificultada. No entanto, como veremos seguidamente a Alemanha adotou desde cedo um regime político que se pauta por uma característica presente no NPM, a descentralização.

Seibel (1996) e Rocha (2014), referem que a Alemanha detém um regime político descentralizado. Esta descentralização advém da separação existente entre o Governo Federal, liderado pelo Chanceler Federal, e os restantes 3 níveis organizacionais da administração alemã, designados de Estados Federados, Distritos e Municípios (Derlien, 2003; Lopes & Rodrigues, 2010). Segundos os autores, o Chanceler Federal não possui qualquer poder hierárquico e depende das 3 unidades identificadas para implementar as políticas. Cada uma delas possui assim uma autonomia acentuada, e é responsável pelas tarefas que lhe são atribuídas, tal como pela persecução das mesmas.

Esta descentralização origina níveis de reforma administrativa diferentes a nível das três divisões identificadas. A principal tentativa de mudança ocorre a nível generalizado, e surge em 1973, com a tentativa de extinguir a dualidade existente no serviço público, marcado por dois tipos de funcionários, com estatutos, obrigações e regalias totalmente distintas e desproporcionais (Derlien, 2003). No entanto, a unificação não obteve o sucesso desejado.

Mais tarde em 1990 quando se dá a junção da Alemanha Ocidental com a Alemanha Oriental unem-se novamente esforços para a uniformização dos estatutos, uma vez que a Alemanha Oriental não tinha funcionários altamente qualificados na Administração Pública como seria esperado pela outra parte (Derlien, 2003; Seibel, 1996). Porém, o sucesso não foi o esperado, e foi a Alemanha Oriental que teve de se adaptar à

estrutura burocrática existente, não havendo ainda em 1990 uma penetração do NPM na Alemanha (Derlien, 2003).

Segundo Rocha (2014), é nas entidades locais que se vão implementar medidas mais notórias na direção da adoção de uma gestão managerial. Em 1991 começa a ser sentida a pressão para a mudança, e mais tarde começam a adotar-se medidas para reforçar a função dos serviços, introduz-se a contabilidade de custos (Banner, 1991 *apud* Derlien, 2003).

O primeiro passo estava dado e ao longo do tempo verificam-se mais inovações. Segundo Derlien (2003), foram introduzidas medidas com o objetivo de redução da despesa pública, modificação da ideia associada ao funcionário público e criação de medições de desempenho.

Além de todos os esforços e tentativas de mudança, a Alemanha foi dos países que menos medidas da abordagem do NPM adotou, no entanto é uma das economias mais bem sucedidas mesmo permanecendo no seu paradigma da legalidade (Rocha, 2000).

### **2.2.3. Espanha**

Paralelamente ao exposto, a Espanha demonstra igualmente uma administração pública ineficiente com sinais de fraqueza advindos do seu modo burocrático de administrar. O Estado Burocrático perdurou durante longos anos, sendo que apenas em 1975 que se observa a transição para um Estado Democrático (Carvalho, 2008).

No seguimento da adoção de um modelo democrático, em 1978 ajustam-se as estruturas administrativas, dando lugar à descentralização (Abellán-López, Dias, & Nebot, 2020). Segundo os autores, o Estado passa a organizar-se em 3 níveis, o central, o autónomo e o local.

No entanto, nada mais foi feito além da descentralização, e só entre 1982 e 1984 é que se notam algumas tentativas de mudança. São introduzidas duas leis, uma que plasma medidas urgentes de reforma administrativa e outra que tem por objetivo regular os quadros da função pública, com o objetivo de melhorar a sua transparência e eficácia (Abellán-López et al., 2020; Carvalho, 2008). Posteriormente, estas medidas tornam-se insuficientes com a entrada da Espanha na Comissão Económica Europeia (CEE) em 1986. Em consequência, é a partir de meados dos anos 90 que se começam a relevar as maiores

medidas de modernização administrativa, com o objetivo de suprir as críticas feitas ao tipo de administração desadequada aos desafios propostos pela CEE (A. Azevedo et al., 2020; Carvalho, 2008).

Assim, Carvalho (2008) aponta como principais objetivos de modernização a partir dos anos 90, a melhoria da relação existente entre administração e cidadãos, incrementar a qualidade com programas próprios, a eficácia e a eficiência dos serviços, tal como a informatização dos serviços públicos. Abellán-López et al. (2020) acrescentam ainda a mudança do plano de contabilidade e gestão orçamental, as concessões, as privatizações e ainda as contratações externas e a desregulamentação. Estas alterações baseiam-se como previsto no NPM, que é novamente o fomentador da modernização.

### **2.3. Reforma Administrativa em Portugal**

A reforma administrativa em Portugal tem na sua base os mesmos pressupostos dos países europeus expostos. Assim, é possível apontar como principais aspetos de mudança: O recurso à descentralização e às privatizações, o aumento da relação entre cidadão e administração, a implementação de serviços de qualidade, a promoção da sua eficiência e eficácia, a redução da despesa pública e ainda a clarificação do estatuto do funcionário público.

Em Portugal, a reforma administrativa avança notoriamente apenas no final da década de 70, sendo que os primeiros sinais de reforma administrativa surgem essencialmente a partir de 1974. Foi neste ano que se deu a revolução do 25 de abril, facto de extremo relevo, uma vez que, esta foi o ponto fulcral de viragem. Anteriormente os cidadãos estavam marcados por um regime político extremamente autoritário, sendo a liderança exercida desta forma, aspeto que foi modificado pela revolução que permitiu a adoção de um regime democrático (Fonseca & Carapeto, 2014).

Esta é a ideologia defendida pela maioria dos autores, no entanto, importa referir que precedentemente existiram alguns componentes a favor da reforma. Assim sendo, vamos adotar a divisão das reformas da administração pública em Portugal defendendo a ideia de Rocha (2014), que preconiza 4 períodos fundamentais: O primeiro dá-se na época do Estado Novo, seguido do período posterior à revolução de 1974, passando pela revolução managerial e por fim pela época do governo socialista.

### **2.3.1. Reformas Administrativas no “Estado Novo”**

O Estado Novo perdurou em Portugal sensivelmente até 1974, sendo marcado por um regime autoritário e burocrático, onde Oliveira Salazar se encontrava no topo da hierarquia, ocupando uma forte posição de poder perante todos os outros intervenientes da administração do Estado (Rocha, 2014).

Similarmente ao que aconteceu nos outros países da Europa, estando enraizado um modelo de Estado burocrático, difícil é implementar uma reforma administrativa. Não obstante, tentativas de reforma foram feitas, principalmente a nível da Administração Central e da reorganização das suas estruturas, advindas da necessidade de melhorar o funcionamento dos organismos públicos (Azevedo, 2018). Segundo a autora, esta reorganização do Estado Novo incide sobretudo na área financeira, sendo essencial para o controlo da despesa pública, tal como nos assuntos ligados à boa formação e capacidade dos funcionários. Assim, é criada a Inspeção Geral das Finanças, é feita uma Reforma do Tribunal de Contas e da Contabilidade Pública, tal como uma Reforma da Função Pública (Rocha, 2014; Rocha & Araújo, 2007).

O controlo da despesa torna-se uma matéria sensível a partir do final da Segunda Guerra Mundial. Segundo Azevedo (2018), esta aumenta e a necessidade de um estado mais interveniente a nível social e económico começa a surgir. Unir estas duas necessidades, a diminuição das despesas e um Estado diferente do atual, vinca a necessidade de reorganização.

Segundo Rocha (2014), as medidas não obtiveram todo o sucesso desejado, mas importa referir as instituições criadas nesta época, e que são importantes marcos da reforma em Portugal. Fundamentalmente, deu-se a criação em 1967 do Secretariado da Reforma Administrativa, que mais tarde em 1973 passa a denominar-se de Secretariado da Administração Pública.

### **2.3.2. A Revolução de 1974 e a Reforma Administrativa**

O período marcado pela revolução de 1974 perdura na história da administração portuguesa até ao ano de 1985 (Leitão, 2018). Portugal continuava por esta altura numa lógica retardada de implementação das reformas necessárias, sendo esta lógica de atuação alterada com a instauração do regime democrático, que muda a forma de governar do Estado (Fonseca & Carapeto, 2014).

Comummente por esta altura já se falava em reformular o Estado Providência em vários países, no entanto, em Portugal só nesta época é que este vai surgir. A necessidade de criar um sistema igualitário para todos e concebido pelo próprio Estado, a nível de saúde, educação, segurança social e habitação era urgente, uma vez que, estes serviços eram prestados à população por serviços não governamentais (Araújo, 2005). Sucintamente, Mozzicafreddo (1992) defende que o objetivo seria desenvolver um Estado capaz de promover o crescimento económico, e de alavancar princípios para a integração social, tal como propiciar políticas sociais.

No entanto, além de toda a necessidade demonstrada e da preconização destes objetivos, a reforma administrativa não se desenvolveu da forma que era desejada. O Estado não é permanente, uma vez que muda sucessivamente várias vezes ao longo desde curto período de tempo, não consegue deter o aumento da despesa pública, e por fim não promove as mudanças necessárias nas suas estruturas e no seu modo de gestão. (Araújo, 2005; Rocha, 2014). Estes fatores acabam por ser bloqueadores da reforma, sendo que esta só se começa a sentir posteriormente.

Associadamente ao exposto, são também criadas neste período algumas instituições que importa referir, tal como é possível observar na tabela 7.

Tabela 7: Entidades emergentes entre 1974 e 1985

<b>Ano</b>	<b>Entidade/Diploma</b>	<b>Finalidade</b>
1974	Direção Geral da Função Pública e Direção Geral da Organização Administrativa	Regular a função pública e promover a organização da administração;
1979	Instituto Nacional de Administração (INA)	Formação dos funcionários da Administração Central;
1980	Centro de Estudos e Formação Autárquica (CEFA)	Formação dos funcionários da Administração Local;
1981	Centro de Estudos da Reforma Administrativa (CECRA)	Desenvolvimento de estudo direcionados a temas como a desburocratização e simplificação, relação entre administração e cidadãos, marketing e ainda dirigentes e a necessidade de formação dos mesmos.

Fonte: Araújo (2005); Cardoso (2014); Rocha (2014).

### **2.3.3. A Revolução Managerial e a Reforma da Administração**

Iniciado em 1986, surge em Portugal a era da denominada reforma gestonária da Administração Pública. A necessidade de reforma era já evidente, e Portugal não escapou à onda de implementação de medidas influenciadas pelo NPM, mais evidentemente até 1995 (Leitão, 2018).

Um dos fatores impulsionadores da mudança, foi a integração em 1986 de Portugal na CEE. Era necessário estar à altura dos países já integrantes da mesma, e que na sua maioria eram considerados países mais desenvolvidos (Rocha & Araújo, 2007). Segundo estes autores, Portugal necessitava assim de se livrar das suas estruturas obsoletas tanto a nível económico como a nível social, atualizando-as, e promovendo o acompanhamento e interação com os restantes países da CEE. Este precisava sobretudo de aumentar a sua capacidade de competição a nível económico, sendo capaz de suportar a pressão exercida (OECD, 1996).

Não obstante, também a criação em 1986 do Secretariado para a Modernização Administrativa (SMA) teve forte impacto na mudança (Leitão, 2018). Araújo (2005), vai mais longe e refere que o SMA foi o responsável pela adoção das medidas gestonárias. Este preconiza como prioridades o cidadão, a redução de formalidades e o aumento da transparência, tal como a promoção da qualidade. Isto é refletido num importante documento publicado pela entidade, designado de “Mil Medidas de Modernização”, que tal como o nome indica emana medidas a implementar, tais como, a melhoria das áreas de atendimento ao cidadão assim como a informação que lhe é prestada, a criação de horários mais flexível e ainda a promoção de processos mais ágeis e simplificados (Leitão, 2018; Nolasco, 2004).

Posto isto, a reforma dá-se em duas fases distintas, a primeira destinada à desintervenção e desburocratização, que perdurou até 1992, e uma segunda fase destinada essencialmente à promoção da qualidade nos serviços públicos (Rocha, 2014).

- **1ª Fase**

Na primeira fase são alavancadas as privatizações das empresas, tanto as nacionalizadas depois da revolução de 1974 tal como aquelas que já o eram antes disso (OECD, 1996). Ainda segundo o relatório da OECD (1996), este fenómeno ocorre

essencialmente após 1989, assim que se dá a mudança do preconizado na CRP de 1976 que considerava as nacionalizações irreversíveis.

As privatizações e a desregulação de várias áreas vai permitir que o Estado reduza o peso que o setor público representava até então, tal como lhe vai permitir reprimir a sua intervenção (Rocha & Araújo, 2007). Rocha (2014) expõe ainda as desintervenções feitas pelo Estado, ao recorrerem a empresas do setor privado para fornecimento de serviços no setor público, o estabelecimento de taxas, e o incentivo à criação de concorrência.

Nesta fase promove-se a aproximação entre a administração e os cidadãos. A implementação do Código do Procedimento Administrativo (CPA), pelo Decreto-Lei n.º 442/91, de 15 de novembro foi um marco de grande relevo, e além de vincar princípios já estabelecidos pela CRP, como a desburocratização, a aproximação na prestação dos serviços e o direito à informação, vem acrescentar outros tantos de importância (Leitão, 2018). De maior relevo referir é a implementação de princípios de colaboração com os particulares e de participação destes, princípios de eficiência e de acesso à informação (Fonseca & Carapeto, 2014).

Em 1991 são introduzidas ainda as potencialidades das Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC) para a aproximação aos cidadãos, com a criação do Sistema Interdepartamental de Informação ao Cidadão (INFOCID), que disponibilizava num sítio único informação e serviços provenientes de sítios diferentes (Cardoso, 2014).

- **2ª Fase**

A promoção da qualidade dos serviços públicos começa a ser desenvolvida neste período de tempo, no entanto é no seguinte que esta ganha maior relevância. Até 1995, de relevo é a criação do Prémio Nacional de Qualidade, e a Carta da Qualidade que defende os cidadãos como a parte mais importante da prestação de um serviço, devendo sempre ser ouvidos e considerados (Rocha, 2014).

### **2.3.4. Governo Socialista**

O Partido Socialista sobe ao poder em 1995, e implementa mudanças pouco significativas no seio da reforma (Rocha & Araújo, 2007). O foco é na continuidade da promoção da qualidade dos serviços, nos seus recursos humanos e ainda na implementação de tecnologias de informação (Rocha, 2014). Os objetivos continuam semelhantes, sendo

as mudanças inseridas numa perspetiva de criação de novas instituições e de nova legislação para a prossecução dos mesmos.

- **Qualidade**

No que diz respeito à qualidade dos serviços, dá-se o alinhamento de pensamentos com as ideias seguidas pela Europa, em particular pela adoção da definição de qualidade da *European Foundation for Quality Management (EFQM)*, (Nolasco, 2004). Segundo esta, a qualidade deve ser prosseguida tendo em conta todas as partes envolvidas na prestação de um serviço, e não apenas o cidadão.

Respeitante à qualidade são ainda promulgados dois diplomas. O Decreto-Lei n.º 166-A/99, de 13 de maio, que cria o Sistema de Qualidade em Serviços Públicos (SQSP), com objetivos de certificação e medição da qualidade, no entanto não chegou à fase final de implementação, e o Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de abril, que estabelece princípios gerais que devem pautar a atuação dos serviços (Fonseca & Carapeto, 2014).

Posteriormente, a partir de 2002, é estimulado o uso de uma ferramenta de qualidade que se baseia no modelo de excelência da EFQM, denominada de CAF (*Common Assessment Framework*) (Nolasco, 2004). A utilização da CAF vai permitir a autoavaliação dos serviços, com o objetivo de os melhorar, com base em 9 critérios pré-definidos, relacionados com o modo como estas desenvolvem as suas atividades, e relacionados também com os resultados por eles alcançados (Pinto, 2004).

- **Recursos Humanos**

A reforma a nível do quadro de pessoal da administração pública baseou-se fundamentalmente em nova legislação, sendo possível fazer uma síntese na tabela 8.

Tabela 8: Reforma nos quadros de pessoal da Administração Pública

Ano	Objetivos dos Decreto-Lei Implementados
1996 até 1999	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instauração de regras para concursos de recrutamento de diretores de serviços e para chefes de divisão;</li> <li>• Criação de bases de dados para os recursos humanos;</li> <li>• Mobilidade de funcionários entre administração local e central;</li> <li>• Recrutamento e seleção de funcionários através de concurso;</li> <li>• Estabelecimento da estrutura do regime geral de carreiras;</li> </ul>
2003	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Surgimento da Bolsa de Emprego Público (BEP);</li> <li>• Adoção de novos mecanismos para mobilidade de funcionários;</li> </ul>
2004	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adoção do contrato de trabalho;</li> <li>• Revisão do Estatuto do Pessoal Dirigente da Administração Pública;</li> <li>• Implementação do Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho da Administração Pública (SIADAP);</li> </ul>
2006	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Regime comum de mobilidade entre os diferentes serviços;</li> </ul>
2007	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reformulação do SIADAP;</li> <li>• Reforma da formação profissional;</li> <li>• Aprovado estatuto do gestor público;</li> <li>• Principais conceitos do Sistema de Segurança Social (Aplicação aos trabalhadores do regime especial de proteção social da função pública);</li> </ul>
2008	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contratação pública passa a ser regida pelo Código dos Contratos Públicos;</li> <li>• Definição de tabelas remuneratórias, regimes de vinculação e carreiras e estatuto disciplinar;</li> <li>• Adoção do regime de contrato de trabalho em funções;</li> </ul>
2009	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adaptação do SIADAP às autarquias locais;</li> <li>• Mobilidade voluntária dos trabalhadores;</li> <li>• Implementação da proteção social para todos os trabalhadores;</li> </ul>
2011	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Publicação do Estatuto do Pessoal Dirigente, para administração central, local e regional;</li> </ul>
2012	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alterações ao estatuto do gestor público, às regras de recrutamento e seleção destes, remuneração e benefícios;</li> <li>• Planos de redução de trabalhadores da função pública;</li> <li>• Estatuto do Pessoal Dirigente adaptado para a Administração Local, tal como regimes de vinculação, carreiras, remunerações e contratos de trabalho;</li> </ul>

Fonte: Cardoso (2014); Carvalho (2007); Fonseca e Carapeto (2014).

A legislação procura suprir assim a falta de informação e regulamentação existente a nível de recursos humanos. Isto demonstra interesse na promoção do desenvolvimento contínuo dos funcionários públicos, tal como na sua consideração. A adaptação dos mesmos tem de ser contínua temporalmente, no entanto, os principais passos estavam dados.

- **Tecnologias de informação e comunicação – *e-government***

A introdução de ferramentas para a promoção das TIC começam a ganhar notoriedade com o lançamento em 1997 do “Livro Verde para a Sociedade da Informação em Portugal”, que promoveu o desenvolvimento da informatização na administração pública, o acesso digital à informação e a digitalização dos arquivos (Leitão, 2018).

As TIC continuam ainda a ser promovidas em seguimento da primeira medida lançada, o INFOCID. Uma nova versão surgiu, e desta vez em formato online, primeiramente em 2001 no portal do Governo e em 2003 no portal do cidadão, designado de portal do *e-government* (Cardoso, 2014). Segundo o autor, é esta medida que promove o lançamento e a adoção de medidas de *e-government* em Portugal.

Segundo a Unidade de Missão Inovação e Conhecimento (UMIC), entidade criada em 2002, o *e-government*:

É um processo suportado no desenvolvimento das tecnologias de informação, que coloca o Cidadão e as empresas no centro das atenções, melhora a qualidade e a comodidade dos serviços e reforça os meios de participação ativa no exercício de cidadania. Simultaneamente, aumenta a eficiência, reduz custos e contribui para a modernização do Estado. (UMIC, 2003, p.4)

No entendimento de Gouveia (2004), o *e-government* deve ter como principal foco o uso positivo que pode ser dado às TIC, para a promoção de melhor, mais eficaz e eficiente governação. Isto pressupõe a alienação de novas competências e estruturas, para a melhor prestação de serviços.

Neste seguimento, em 2003, a UMIC implementa o “Plano de Ação para o Governo Eletrónico” (Fonseca & Carapeto, 2014). Os objetivos, os eixos de atuação e os projetos a implementar pela UMIC neste plano podem ser traduzidos na tabela 9.

Tabela 9: Plano de Ação para o Governo Eletrônico

<b>Plano de Ação para o Governo Eletrônico</b>	
<b>Objetivos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Satisfação dos cidadãos;</li> <li>• Eficiência com custos menores;</li> <li>• Transparência;</li> <li>• Participação democrática dos cidadãos;</li> </ul>
<b>Eixos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Serviços Públicos orientados para o cidadão;</li> <li>• Administração Pública moderna e eficiente;</li> <li>• Nova capacidade tecnológica e adesão aos serviços interativos;</li> <li>• Racionalização de custos de comunicações;</li> <li>• Gestão eficiente das compras;</li> <li>• Serviços próximos dos cidadãos;</li> </ul>
<b>Projetos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Portal do cidadão;</li> <li>• Incentivo à interoperabilidade;</li> <li>• Racionalização de custos de comunicação;</li> <li>• Compras públicas eletrônicas;</li> <li>• Portal da Administração e do Funcionário Público;</li> <li>• Sistema de informação nacional e único da Segurança Social;</li> <li>• Documento Único do Registo Automóvel e o sistema integrado do registo de identificação civil.</li> </ul>

Fonte: UMCI (2003)

Não obstante os três temas expostos serem de extremo relevo, é crucial ainda referir 3 projetos fulcrais em termos de modernização administrativa. Primeiramente, surge em 2005 a Unidade de Coordenação de Modernização Administrativa (UCMA), com o objetivo de orientar o desenrolar de uma política governamental em assuntos de modernização e simplificação (Fonseca & Carapeto, 2014). Esta unidade vai desenvolver um programa designado de “Simplex”, lançado em 2006, que pode ser caracterizado por três palavras-chave: modernização, simplificação e inovação. O principal objetivo seria a promoção de medidas baseadas nestas três palavras, para a criação de um ambiente propício ao fácil acesso aos serviços para todos os cidadãos, tal como para o desenvolvimento interno da Administração para o prosseguimento da prestação dos mesmos de acordo com as necessidades (SIMPLEX). Este programa foi sendo desenvolvido por sucessivos anos, implementando mudanças a nível legislativo, administrativo e de administração eletrónica. Mais tarde, foi ainda promovida a aplicação do SIMPLEX às autarquias locais.

Ainda em 2005 foi implementado o Programa de Reestruturação de Administração Central do Estado (PRACE), com a finalidade de *“melhorar a qualidade dos serviços públicos, com ganhos de eficiência que permitem a diminuição do número de serviços e*

*dos recursos a eles afetos*” (PRACE, 2006, p.11). Segundo Fonseca e Carapeto (2014), para esta finalidade, recorreu-se à descentralização e desconcentração para as autarquias locais, aproximando cidadãos e serviço prestado, e ainda às entidades privadas para terceirizar. Do PRACE vai surgir a Agência para a Modernização Administrativa (AMA).

Posteriormente em 2011 foi aprovado o Plano de Redução e Melhoria da Administração Central (PREMAC), com o propósito de reduzir em 15% tanto as estruturas da administração central como os cargos dirigentes, ou seja, racionalização de estruturas, melhor aproveitamento dos recursos humanos com um aumento da sua eficácia (Fonseca & Carapeto, 2014).

#### **2.4. Autarquias locais**

Pela exposição anterior é possível constatar que além das medidas de reforma terem sido sentidas primeiramente a nível da Administração Central, muitas delas se vão estender posteriormente à Administração Local, mais especificamente às autarquias locais. Isto deve-se em grande parte aos processos de descentralização que foram sucedendo, sendo a reforma sentida primeiramente a nível da autonomia do poder local em relação ao central.

Veiga e Pinho (2007), defendem que a autonomia das autarquias locais aumentou de forma significativa primeiramente por influência da revolução de 25 de abril de 1974 e pela subsequente criação da 1ª Constituição da República Portuguesa em 1976 que plasmava exatamente esta autonomia do poder local. Seguidamente, em 1984 surge o Decreto-Lei n.º 77/84 que permitia a crescente intervenção a nível de investimento público. Após estes dois marcos, surge a adesão de Portugal à CEE, que permitiu de vasta forma o acesso a um aumento dos recursos financeiro essencialmente por meio dos fundos comunitários que poderiam ser afetos às autarquias locais. Por fim, a atuação das autarquias passou a abranger diversas áreas distintas, desde a energia à educação, ao abrigo da Lei n.º 159/99.

Segundo Rodrigues e Araújo (2018), as autarquias locais têm sido marcadas pelas sucessivas transferências de competências, pela reformulação do seu sistema de financiamento, por uma maior autonomia e ainda por novas formas de prestar serviços aos cidadãos. Bilhim (2004), acrescenta que a este nível é necessário ainda prosseguir outros conceitos basilares, como a delegação, a concorrência, a reinvenção, qualidade de serviço e

vida, de cidadãos e funcionários respetivamente, as TIC e ainda a gestão baseada em competências.

Independentemente de todos os diplomas e medidas que se estendem então às autarquias locais, é em 2012 que se vai sentir uma reforma mais acentuada em vários domínios com o lançamento do Documento Verde da Reforma da Administração (Fonseca & Carapeto, 2014). Segundo este documento, a Reforma dar-se-ia a nível da Gestão, do Território e da Política, segundo 4 eixos de atuação, expostos de seguida.

Tabela 10: Eixos de Atuação do Documento Verde

<b>Eixos de atuação</b>	
<b>Eixo 1</b>	<b>Setor Empresarial Local (SEL)</b> – Objetivo de reduzir o número de entidades ao necessário em cada local, interpretar o enquadramento legal para futuras alterações adequadas ao contexto pretendido, fortalecer o seu funcionamento.
<b>Eixo 2</b>	<b>Organização do Território</b> – Redução do número de freguesias, criando novas com maiores dimensões.
<b>Eixo 3</b>	<b>Gestão Municipal, Intermunicipal e Financiamento</b> – Reestruturar competências nos diversos níveis das divisões administrativas, tal como regular o associativismo municipal.
<b>Eixo 4</b>	<b>Democracia Local</b> – Promoção de novos enquadramentos legais a nível autárquico, e adaptação das estruturas às mudanças efetuadas no eixo anterior.

Fonte: *Documento Verde da Reforma Administrativa Local* (2011)

Em função deste documento, são promulgadas leis fundamentais que ainda hoje vigoram, com as devidas alterações, designadamente o Regime Jurídico das Autarquias Locais, o Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais e ainda o Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais.

Recentemente o tema da reforma tem sido marcado pelas recorrentes transferências de competências, uma vez que, são várias as áreas em que a administração central está a apostar na administração local como capaz de gerir diversas atividades. Assim, em seguimento de diversas leis já promulgadas ao longo dos anos, em 2018 surge a Lei n.º 50/2018, enunciada de Lei-quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais. Segundo esta, num período temporal de 3 anos, ou seja, até 2021 (posteriormente prorrogado até 2022) todas as autarquias locais devem ver concretizada as transferências de competências preconizadas em diversas áreas, enumeradas do Artigo n.º 11 ao Artigo n.º 29, onde inclui a título de exemplo:

Educação, Ação Social, Saúde, Proteção Civil, Cultura, Património, Habitação, entre outras.

Similarmente, o *e-government* vai prolongar a sua atuação às autarquias locais, mas neste sentido, passa a designar-se de *local government*. Segundo Gouveia (2004), o *local government*, vai absorver os princípios do *e-government*, no entanto, numa lógica de maior proximidade com os munícipes. Assim, o *local government*, utiliza as funcionalidades das TIC para a promoção de melhores serviços e qualidade para cidadãos e funcionários de um determinado território, ou seja, com recurso a troca de informação com base eletrónica (Marques & Ferreira, 2009). Segundo estes autores a informação da administração central será assim transmitida a nível local aos munícipes, ou seja, o objetivo é a criação de uma colaboração entre administração central e local na passagem de informação.

Preconizar todas estas medidas reveste um carácter fácil, no entanto, a sua implementação requer essencialmente recursos financeiros para suportar os custos, e recursos humanos capazes de adaptação e aceitação da reorganização e necessidade de nova formação. Veiga e Pinho (2007) evidenciam a forte dependência de receitas advindas dos Fundos Comunitários da União Europeia, e serão também estes fundos que na sua maioria sustentam os programas de modernização administrativa. No que concerne aos recursos humanos, Madureira e Rodrigues (2006) expõem a questão da monotonia sentida na administração ao longo de vários anos, o que pode resultar numa grande resistência à mudança, devendo ser promovida a integração dos mesmos no processo de mudança. Araújo (2005), complementa ao preconizar a necessidade da crescente formação base dos quadros da administração pública, e das sucessivas formações, para acompanhamento da evolução.

#### **2.4.1. Fundos Europeus – Comissão Europeia**

A Comissão Europeia gera segundo o seu quadro financeiro plurianual diversos programas de financiamento com o objetivo de apoiar as políticas da União Europeia (UE). Além da grande diversidade de programas apresentados, no caso específico é elementar capacitar as autarquias locais dos fundos necessários para a prossecução de melhorias no âmbito de projetos de modernização administrativa.

Nesta vertente, os programas de financiamento mais direcionados para o fim apontado são os Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI), cujo propósito é essencialmente a promoção do desenvolvimento dos países da UE a nível económico.

De acordo com a Comissão Europeia estes fundos estão direcionados a cinco esferas, onde se inclui a área da inovação tal como a da investigação, o setor das tecnologias digitais, o apoio a uma economia hipocarbónica, a promoção de uma gestão sustentável no campo dos recursos naturais, e por fim, uma última esfera, referente às PME (CE). Posto isto, os FEEI tal como as esferas apresentam cinco fundos distintos, expostos de seguida.

Tabela 11: Fundos Europeus Estruturais e de Investimento

<b>FEEI</b>	<b>Definição</b>
Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER)	Promove o desenvolvimento igualitário das regiões da UE;
Fundo Social Europeu (FSE)	Providencia programas de apoio ao emprego;
Fundo de Coesão (FC)	Financia projetos em países com rendimento nacional bruto por habitante inferior a 90% da média da UE, na área dos transportes e do ambiente;
Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER)	Resolução de problemas emergentes nas zonas rurais da UE;
Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas (FEAMP)	Melhora a qualidade de vida das populações costeiras, promovendo práticas de pesca sustentável e comunidades costeiras com economias diversificadas;

Fonte: CE

Expostos os fundos disponíveis, importa expor o processo decorrente após a atribuição dos mesmos pelos diversos países europeus. A Comissão Europeia, após atribuição de qualquer um dos fundos a um determinado país da EU deixa de ter na sua esfera de atribuições a gestão total dos mesmos. Para tal, é celebrado um acordo entre a Comissão e o país destinatário do fundo, que regula o modo como este é utilizado, dentro do respetivo período de financiamento. No caso de Portugal, é com o Governo que a Comissão celebra o acordo. Este deve ser capaz de gerir os fundos que lhe são atribuídos com a maior transparência e responsabilidade, sob as regras definidas.

Posteriormente, o acordo estabelecido entre a Comissão Europeia e o Governo português permite que este crie programas de investimento, com a finalidade de direcionar os fundos para as diversas regiões existente, e para diferentes projetos. Estes programas devem ser publicitados por uma autoridade de gestão designada pelo Governo, que deve posteriormente fazer a seleção daqueles que se adequam ao financiamento (Veiga & Pinho, 2007). Segundo os autores, se o programa for setorial, a autoridade de gestão deve ser o departamento ministerial correspondente, se o programa for regional, a unidade deverá ser uma das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR).

No caso das autarquias locais, esta dinâmica é traduzida nos contratos-programa que visam o desenvolvimento regional e local, sendo celebrados entre a entidade e a CCDR respetiva e o organismo da Administração Central competente na área de investimento definida, de acordo com o regulamentado pelo Decreto-Lei n.º 384/87, de 24 de dezembro, com as suas respetivas alterações (DGAL).

## **Capítulo 3 – O caso da Câmara Municipal de Tarouca**

### **3.1. Modernização Administrativa na Câmara Municipal de Tarouca**

Após a exposição da linha temporal das reformas administrativas da Administração Pública, nos seus vários níveis de atuação, cabe agora fazer uma exposição das principais medidas implementadas na entidade de acolhimento, o Município de Tarouca.

De uma forma geral, o Município tem seguido ao longo do tempo as iniciativas lançadas a nível da Modernização Administrativa, no entanto, o foco será essencialmente nas medidas implementadas a partir de 2012 uma vez que é no fundo a partir delas que começa a real mudança no Município, tanto a nível de estrutura como de organização. A necessidade de transformação surge primeiramente com a tendência crescente de prestar um melhor serviço ao cidadão, neste caso, ao munícipe, e conseqüentemente manifesta-se a inevitabilidade de alterar estruturas, e capacitar de os recursos humanos.

Relembrando o exposto no primeiro capítulo sobre a composição das receitas do Município, ficou claro que este é bastante dependente da atribuição de fundos comunitários. Também em matéria de modernização administrativa esta tendência está incluída, ou seja, o Município necessitou de recorrer a estes para a implementação dos seus principais projetos nesse âmbito.

Neste sentido, procurando a integração em programas operacionais para obtenção de fundos comunitários, o Município candidata-se a duas iniciativas. A primeira é feita ao Sistema de Apoios à Modernização Administrativa (SAMA), que está inserido no Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN), para integração no Programa Operacional Fatores de Competitividade, COMPETE. A segunda é dirigida ao acordo de parceria “Portugal 2020”, para integração no Programa Operacional Regional do Norte, NORTE2020, com a finalidade de promoção das TIC na administração e serviços públicos.

- **SAMA**

O QREN foi responsável entre os anos de 2007-2013 pela prossecução e aplicação das políticas comunitárias definidas em matéria de coesão económica e social em Portugal (QREN). O seguimento destas é feito através de três grandes Agendas Operacionais Temáticas, cuja sua operacionalização é efetuada por meio de 5 Programas Operacionais

distintos. O Município integrou a Agenda Operacional para os Fatores de Competitividade, mais especificamente o Programa Operacional Regional do Norte, designado de “O Novo Norte”. Para a seguimento das metas estabelecidas para Portugal, foram dentro destes programas lançados projetos que predispuham da comparticipação do FEDER e do FC. O município entrega assim uma candidatura a um destes, designado de SAMA.

O SAMA é preconizado como um programa de financiamento, com a principal finalidade de criar uma administração mais eficiente e eficaz, com vantagens tanto para os cidadãos como para as empresas, ao fomentar o desenvolvimento de melhores serviços prestados, tal como um melhor acesso aos mesmos (AMA). A autoridade de gestão é representada pela Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte (CCDR-N), e neste caso tem a cooperação da AMA, uma vez que, esta é a entidade competente pelas políticas de modernização administrativa.

Neste sentido, o Município de Tarouca, definiu 4 projetos essenciais a executar para a promoção dos objetivos deste programa, expostos na tabela 12.

Tabela 12: Medidas a Implementar no âmbito do SAMA

<b>Medidas a implementar</b>
<p><b>Desmaterialização de processos</b> – Redução dos processos em formato papel, com o objetivo digitalizar e informatizar a informação:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Implementação do arquivo documental, onde através de uma aplicação digital é possível a arquivação de todos os documentos num sítio único, para posterior consulta por todos os funcionários.</li> </ul>
<p><b>Balcão Único</b> – Integração num único espaço físico de todos os serviços municipais, tal como informações a dar ao munícipe, em 3 postos: Atendimento geral, Serviço de Águas e Saneamento e Obras/Urbanismo.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Realização de obras de remodelação no hall de entrada do edifício da CMT, para proporcionar um melhor acesso e comodidade ao munícipe e uma gestão eficiente do atendimento.</li> </ul>
<p><b>Interoperabilidade</b> – Garantir a fluência de informação e comunicação eficiente e transparente de entre todos os gabinetes e divisões.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Implementação da Intranet Municipal, ou seja, de uma rede de trabalho interna do município que interliga a informação entre os diferentes gabinetes e divisões. Há a promoção de um ambiente de trabalho homogéneo para todos os funcionários, promovendo a agilização e otimização dos serviços.</li> </ul>
<p><b>Portal de serviços ao cidadão</b> – Reunir num único sistema de informação da Câmara os dados existentes dos munícipes para um acesso mais centralizado e transparente.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aquisição de uma aplicação que garante a interoperabilidade necessária.</li> </ul>

Fonte: Elaboração Própria

Não obstante, para o desenvolvimento dos quatro projetos identificados na tabela 12, são implementadas transversalmente algumas aplicações, para que seja possível garantir no fundo a interoperabilidade entre serviços. É de identificar, a aplicação de ação social, o sistema de apoio à decisão, ou seja, um sistema de informação para o executivo, o sistema de avaliação de desempenho para auxílio no SIADAP, aplicação para gestão das máquinas e viaturas do município, o sistema integrado de documentos e atendimento municipal para gestão de documentos de forma transversal à organização, e ainda uma aplicação transversal ao sistema de informação que processa e encaminha a informação para uma resposta mais rápida e eficiente ao munícipe na resolução de processos.

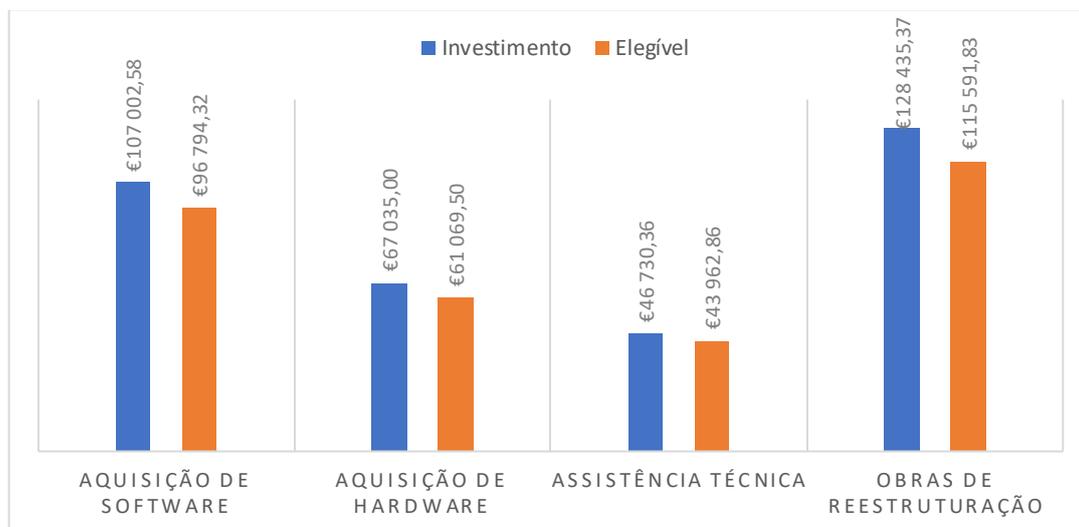
Acrescentando, além da aquisição do software, para que todas as medidas fossem prosseguidas com sucesso, foi necessário também a capacitação do município com o hardware e a assistência técnica indispensável. O hardware incluiu a aquisição de servidores, scanners, leitores de cartão de cidadão e ainda intervenções a nível da rede e equipamento de suporte. Neste sentido, é possível observar na tabela 13 e no gráfico 4 a distribuição do investimento realizado, tendo em consideração que 85% é participado pelo FEDER e os restantes 15% pelo Município de Tarouca.

Tabela 13: Distribuição do investimento do SAMA

<b>Investimento</b>	<b>Investimento Elegível</b>	<b>Comparticipação FEDER</b>	<b>Comparticipação Município</b>	<b>Montante não elegível</b>
349 203,31€	317 418,52€	269 805,74€	47 612,78€	31 784,79€

Fonte: Elaboração Própria

Gráfico 4: Distribuição do Investimento SAMA



Fonte: Elaboração Própria

- **“T@rouc@ i-acessível”**

O acordo de parceria designado de “Portugal 2020” celebrado entre Portugal e a Comissão Europeia, pressupõe o acesso aos FEEL, para a promoção dos princípios estabelecidos para Portugal em matéria de desenvolvimento económico, social e territorial entre 2014 e 2020 (PORTUGAL2020). Esta prossecução é efetuada através de 16 Programas Operacionais, sendo que neste caso, o Município integrou o Programa Operacional Regional do Norte, comumente designado de NORTE2020. Este apoia assim o desenvolvimento regional, sendo a sua autoridade de gestão a CCDR-N (NORTE2020).

O NORTE2020 é dirigido a distintas áreas, no entanto, no caso específico, o financiamento foi essencialmente dirigido à vertente do programa que engloba a capacitação institucional e TIC, sendo a operação então destinada à Promoção das TIC na administração e serviços públicos, intitulada de “T@rouc@ i-acessível”.

O objetivo desta candidatura promoveu no fundo a continuidade das operações iniciadas pelo SAMA, com maior enfoque nas TIC. Segundo a autarquia, este programa permitiu o melhoramento das condições tecnológicas do município, para a promoção da qualidade de serviço prestado tanto na ótica do colaborador como do munícipe, acrescentado ainda a comunicação e facilidade de interação externa e interna. Primeiramente a CMT procedeu à avaliação das suas infraestruturas tecnológicas, do processo de desmaterialização e ainda da interoperabilidade, concluindo que a execução das duas primeira apresenta um perfil médio/baixo, e a última um perfil baixo. Seguidamente definiu então as medidas necessárias para suprir estas lacunas, conforme exposto na tabela 14.

Tabela 14: Medidas a Implementar no âmbito do “T@rouc@ i-acessível”

<b>Medidas a Implementar</b>
<p><b>Infraestruturas tecnológicas</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumento do acesso á rede, com o aumento de pontos de rede, por via de um upgrade à cablagem;</li> <li>• Criação de uma <i>Storage Area Network</i>, para proteção de falhas no ambiente virtual, tal como proteção na transferência de dados;</li> <li>• Aquisição de espaço útil para o equipamento de armazenamento, dado o grande fluxo de informação a armazenar tanto online como em arquivo;</li> <li>• Assegurar a atividade ininterrupta do servidor que promove a segurança na transição de dados, com a aquisição de um novo servidor;</li> <li>• Dotar espaços públicos de rede wireless, para resposta à necessidade de mobilidade tanto dos colaboradores como dos munícipes;</li> <li>• Instalação da fibra ótica, garantindo maior fiabilidade na transmissão de sinais e dados, voz e vídeo;</li> <li>• Promover a ligação entre edifícios que possuem serviços da autarquia e o servidor localizado na câmara municipal, para o pleno funcionamento de todo o software informático, obtendo conectividade total dos serviços;</li> </ul>
<p><b>Desmaterialização</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Criar condições técnicas necessárias para utilização do munícipe das funcionalidades do cartão de cidadão, adquirindo leitores de <i>smart card</i> e software para o seu suporte para o Balcão Único;</li> <li>• Criação de novos circuitos eletrónicos para circulação de procedimentos desmaterializados, tal como dotação de leitores de smart card e software para assinatura digital dos mesmos;</li> <li>• Reorganização do arquivo documental, concentrando-o num único ponto;</li> <li>• Implementação de um Sistema de Informação Geográfica (SIG), disponível online para que o munícipe possa ter uma participação ativa via Web;</li> <li>• Fomentação da plataforma de fatura eletrónica, para envio de fatura eletrónica;</li> <li>• Aquisição de uma aplicação que permita a criação de formulários eletrónicos e a sua gestão;</li> </ul>
<p><b>Interoperabilidade</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• O SIG disponível na Web impulsiona a interação entre cidadão/autarquia em qualquer local e momento;</li> <li>• Desenvolvimento de aplicações móveis para promover a interação com o munícipe, possibilitando tratamento e acesso a informação, notícias e eventos, incluindo ainda uma vertente turística;</li> </ul>

Fonte: Elaboração Própria

A implementação destas medidas ficou assim dependente da comparticipação em 85% do FEDER e os restantes 15% a cargo do município, conforme a tabela 15. Como é possível concluir, a maioria do investimento foi feita em aquisição de software para

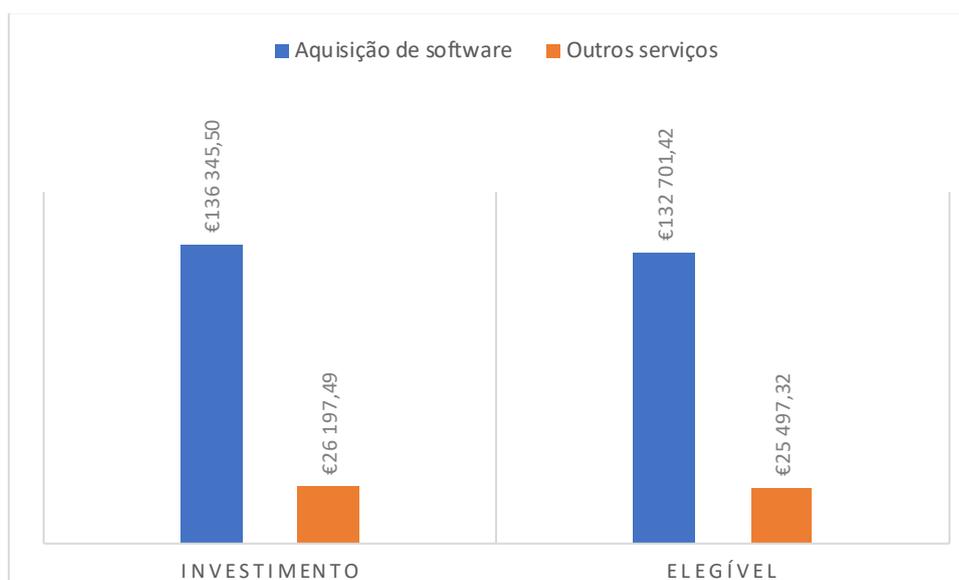
cumprimento das medidas, sendo o restante afeto a hardware e outras despesas necessárias, de acordo com o gráfico 5.

Tabela 15: Distribuição do Investimento

Investimento	Investimento Elegível	Comparticipação FEDER	Comparticipação Município	Montante não Elegível
180 623,99€	162 542,99€	134 468,93€	23 729,81€	18 081,00€

Fonte: Elaboração Própria

Gráfico 5: Distribuição do Investimento NORTE2020



Fonte: Elaboração Própria

Independentemente das medidas de modernização previstas nestes dois programas, o Município foi também ao longo dos anos fazendo sucessivas inovações neste âmbito. Quanto às transferências de competências é possível apontar de forma sucinta, segundo informação da DGALa, que o Município até 2020, já tinha na sua esfera de atuação a competência pelas seguintes áreas: Praia, Exploração das modalidades afins de jogos de fortuna ou azar, Vias de comunicação, Justiça, Associações de bombeiros, Estruturas de atendimento ao Cidadão, Habitação, Património imobiliário público sem utilização, Estacionamento público, Cultura, Educação, Transportes em vias navegáveis interiores, Áreas portuárias, Saúde e Áreas Protegidas. Em 2021, o Município torna-se o primeiro do distrito de Viseu a integrar um projeto piloto no que concerne à transferência de competências no âmbito da ação social (CM-Tarouca.b).

A nível de presença no digital, aproximando o Município do munícipe, este disponibiliza online o seu *website*, que conta com informação acerca das diversas áreas:

História do Município, a sua constituição, notícias mais relevantes, sítios a visitar, boletins informativos, documentos online, livro de reclamação eletrónico, o geoportal, calendário de eventos, possibilidade de acesso a formulários online, etc. No entanto, além de ser possível aceder a várias informações, a interoperabilidade entre Município e munícipe é um dos focos principais a desenvolver no momento, havendo esforços para que a título de exemplo se consiga fazer um pedido de uma licença ou a entrega de um documento sem ser necessário ir presencialmente à CMT. É ainda imperativo implementar a faturação eletrónica, que teve uma tentativa falhada em 2018.

Por fim, é de referir a implementação no Município em 2021 do Balcão Único do Prédio, que se traduz num serviço prestado ao munícipe, que lhe permite a identificação das suas propriedades de forma simples e gratuita, ou seja, desta forma podem garantir a titularidade dos terrenos e ainda a marcação dos seus limites (CM-Tarouca.a).

## **3.2. Perceção dos Colaboradores sobre a Modernização Administrativa**

### **3.2.1. Objetivos**

Finda a exposição das principais medidas para prossecução da modernização administrativa no Município de Tarouca, surge a necessidade de aferir qual foi o real impacto dessas no dia-a-dia dos funcionários da organização. Desta forma é possível entender a satisfação destes com mesmo, tal como sugerir melhorias.

### **3.2.2. Metodologia**

A realização da investigação pode ser feita através de métodos quantitativos e métodos qualitativos. No entanto, Ghiglione e Matalon (1992) defendem que para uma pesquisa mais completa, deve ser primeiramente utilizada uma forma qualitativa de análise e posteriormente uma forma quantitativa, para que seja possível através da segunda abordagem a confirmação das informações recolhidas na primeira.

Neste sentido, foi utilizado como método qualitativo de recolha de informação a entrevista semiestruturada e posteriormente foi complementado com a realização de um inquérito por questionário (método quantitativo). Este é caracterizado por Ferreira (1997) como uma técnica de construção de dados, que tem capacidade de objetivar informação acerca de um determinado número de pessoas, que posteriormente se torna característica de um conjunto mais amplo.

Foram realizadas duas entrevistas, sendo a seleção das pessoas feita por possuírem maior conhecimento do tema no contexto da organização. O guião da entrevista do entrevistado A e do entrevistado B está disponível respetivamente no Anexo 1 e no Anexo 2 do presente trabalho. Isto permitiu aferir qual a perceção de ambos sobre as medidas implementadas, tal como a opinião destes sobre a perceção que tinham relativamente à satisfação dos colaboradores da organização. A informação recolhida foi bastante útil para a posterior elaboração das questões no inquérito, uma vez que, estas forneceram informação mais objetiva e alargada acerca das hipóteses.

### **3.2.2.1. Operacionalização**

Relativamente à elaboração do inquérito, não existente uma ordem geral para a sua realização, mas, existem fatores importantes a considerar, tal como as questões a colocar e sua ordenação. No caso, foram utilizadas questões tanto de resposta aberta como de resposta fechada, agrupadas por secções. A primeira secção foi composta por questões de índole pessoal: Género, Idade, Habilitações Literárias, Carreira, Anos de Serviço e ainda Divisão/Gabinete. As secções seguintes direcionadas a 4 medidas de modernização que foram consideradas como as mais revelantes. Identificando, constitui-se uma secção dedicada ao BU, as duas seguintes às TIC, mais especificamente à Intranet e ainda ao software/hardware disponibilizado, outra secção referente ao processo de desmaterialização e por fim inserindo no contexto atual pandémico, uma última secção referente ao teletrabalho.

A primeira secção foi constituída por questões de escolha múltipla, sendo possível a escolha de uma só opção. As seguintes secções procuram medir atitudes ou opiniões e por essa razão é utilizada essencialmente a escala de *Likert*, constituída por 5 proposições, em que 1 significa “discordo totalmente” e 5 “concordo totalmente”. Estas secções são também compostas por perguntas dicotômicas seguidas de uma pergunta de resposta aberta, e ainda por questões que permitem respostas múltiplas.

Depois de elaborado, com o objetivo de aumentar a fidedignidade, validade, e assertividade das palavras do inquérito, foi necessário a realização do pré-teste, que consiste na distribuição a um número reduzido de pessoas do inquérito para possível identificação de falhas existentes, para uma posterior reformulação (Marconi & Lakatos, 2003). O inquérito foi distribuído a duas pessoas, sendo posteriormente feitas as devidas adaptações.

#### 4.2.2.2. Amostra

Os recursos humanos do município em 31/12/2020 eram constituídos por 277 funcionários, no entanto, para o caso específico de estudo, os funcionários que integram carreira de assistentes operacionais (181) não foram considerados uma vez que não contactam no seu dia-a-dia com o objeto em análise. Assim, a população a considerar é de 96 funcionários, sendo a amostra constituída por 71 funcionários, escolhidos aleatoriamente, garantindo a representatividade de todos os Gabinetes/Divisões. É possível indicar que a taxa de resposta foi de aproximadamente 67,6%, o que se traduz em 48 respostas por parte dos funcionários.

### 3.3. Exposição e Análise de Resultados

O processamento e análise dos resultados obtido por meio do inquérito por questionário foi feita utilizando o programa *Microsoft Excel*. A análise será feita primeiramente através da exposição dos dados pela utilização das frequências relativas obtidas em cada questão, comparando-as depois às informações obtidas na entrevista.

A primeira secção do inquérito procura caracterizar a amostra, onde por interpretação de resultados se determina que:

- Predominam funcionários do sexo feminino (75%);
- A idade é distribuída entre a faixa etária dos “> 30-50 anos” que corresponde a 67% e dos “> 50-65 anos” com uma percentagem de 31%. Os 2% restantes destinam-se à faixa etária dos “18-30 anos”;
- A nível de habilitações literárias, 42% dos inquiridos possui formação de nível superior correspondente a Licenciatura, e 15% a Mestrado, sendo o mais baixo nível de educação verificado o “2º Ciclo ou ensino preparatório”, com 2%.
- Relativamente à carreira geral de função pública, 52% ocupam o nível de Técnico Superior, seguido de 32% com o cargo de Assistente Técnico.
- No que respeita a anos de serviço, 40% possuem entre “>8 -20 anos” de serviço, 25% “≤ 8 anos”, seguido de 21% para “≥ 31 anos” e os restante 14% para “> 20-30 anos”
- No que concerne à Divisão/Gabinete, 48% integram funções na Divisão Administrativa e Financeira, sendo a menor percentagem de 2% referente ao Órgão Executivo.

É possível concluir que os recursos humanos do Município de Tarouca são na sua maioria funcionários que já exercem a sua função na entidade há bastantes anos, focando na percentagem existente nos anos de serviço acima de 31. Esta tendência verifica-se na idade, uma vez que, a maioria possui mais de 30 anos, e o peso dos funcionários com mais de 50 anos ainda é notório, ou seja, o quadro de pessoal está envelhecido na sua maioria. No que diz respeito às habilitações literárias é de apontar a percentagem bastante positiva apresentada ao nível do ensino superior, tendência que segue a modernização que exige pessoal cada vez mais qualificado.

As secções seguintes relacionam-se com as medidas específicas de modernização administrativa implementadas na CMT, referindo-se no anexo 3 uma suma em tabelas das principais questões e respetivas respostas obtidas, e no anexo 4 uma apresentação dos gráficos desenvolvidos, para elaboração das tabelas do anexo 3.

De acordo com a tabela 1 do anexo 3, referente ao BU, é possível concluir que os funcionários na sua maioria consideram o surgimento e implementação do mesmo bastante útil ao serviço, considerando positiva a centralidade do mesmo, o que vai de encontro ao referido na entrevista. Também as medidas de melhoria positivas propostas são de consideração, tendo em conta a modernização dos serviços e melhor atendimento ao cidadão. Por outro lado, há quem discorde do benefício da centralidade e refira a descentralização dos serviços, isto pressupõe um retrocesso no processo, tal como o isolamento dos cidadãos no exterior não perspetiva a qualidade de serviço e aproximação ao cidadão. É de realçar ainda o facto de na questão 11 a percentagem de pessoas com opinião neutra ser elevada, isso pode pressupor de um ponto de vista, desconhecimento acerca das funcionalidades do BU, ou por outro lado o contacto menos direto com esta realidade pelas funções que desempenham na organização.

O nível de utilização da intranet, pelo exposto na tabela 2 do anexo 3, demonstrou-se ser positivo, relativamente ao feedback recebido na entrevista, o que pressupõe uma adesão crescente a esta ferramenta de trabalho. É de ressaltar o facto de na questão 18, 46% não concordarem nem discordarem com o conhecimento de todas as utilidades da intranet, o que pode significar realmente um grande desconhecimento das mesmas, indo de encontro ao referido na questão 20 e nas entrevistas da necessidade de formação aos funcionários acerca das funcionalidades desta ferramenta.

Segundo a informação constante na tabela 3 do anexo 3, no que respeita às infraestruturas tecnológicas, é notório que existe equipamento obsoleto e que necessita de atualização e isso é confirmado por ambas as partes. No entanto, existem problemas relacionados com a rede que não dependem diretamente da entidade, mas sim da localização do município. Aumentar a capacidade da rede para suportar todos os serviços e acelerar a velocidade de navegação não estão diretamente ligadas aos esforços de melhoramento que o município possa alcançar.

Na tabela 4 do anexo 3, é notório que os colaboradores demonstram uma opinião contraditória no que toca à desmaterialização, por um lado acreditam que a sua eficiência produz maior produtividade, menor tempo de procura, e promoção da fluidez de informação, mas por outro lado apontam que continuam a recorrer aos documentos impressos, sendo que discordam em cerca de 46% com a fixação de um limite de fotocópias mensais. É notória a diferença desta opinião nas entrevistas realizadas. Quanto a melhorias, é admitida a sua necessidade, sendo apontado que o arquivo não é intuitivo, podendo este ser um aspeto a melhorar.

O conjunto de questões da tabela 5 do anexo 3 foi elaborado essencialmente para uma pequena reflexão por parte dos trabalhadores acerca da modernização administrativa e do seu impacto no teletrabalho. Se a pandemia que vivemos hoje em dia, tal como todas as limitações que experienciámos tivesse sido à cerca de 8/10 anos atrás, o município não era capaz de promover a continuidade do trabalho tal como aconteceu no presente. Mesmo assim, existem funcionários que consideram que teria sido possível estabelecer o teletrabalho sem os processos de modernização. Certo é que a adaptação teria de ser feita, mas não seria com a mesma facilidade, acessibilidade, produtividade e eficácia com que foi feita com o recurso à Intranet, ao arquivo documental, à rede, e à comunicação facilitada entre colaboradores e munícipes.

A realização deste estudo de caso permitiu concluir que grande parte dos colaboradores reconhece as mudanças e a sua importância no dia-a-dia da organização, mas uma boa parte ainda não acredita nos benefícios ou simplesmente desconhece-os e absteve-se de fornecer a sua opinião. Isto vai ao encontro de outro *feedback* obtido nas entrevistas, que evidencia a resistência à mudança por parte dos funcionários, uma vez que,

introduzir alterações nos hábitos de trabalho é extremamente difícil quando a base formada é totalmente distinta daquela que se pretende implementar.

Em suma, a entidade em matéria de modernização administrativa está constantemente a desenvolver hipóteses e formas de evolução, o que pode ser apontando como um ponto positivo. Quanto à receptividade dos colaboradores, esta necessita de melhorar, ou seja, tem de existir maior receptividade, tal como resiliência na observação dos benefícios pois estes não vão ser imediatos. No entanto, ainda que possa parecer contraditório, o balanço da satisfação dos colaboradores pode ser considerado positivo, uma vez que, uma grande maioria concordo com as medidas implementadas e os restantes acredito estarem ainda num processo de adaptação que se transformará numa atitude positiva e receptiva à modernização administrativa.

Não obstante, é possível deixar algumas sugestões de melhoria, tal como a promoção frequente de ações de formação para os seus colaboradores para a sensibilização dos mesmo para o tema, o desenvolvimento do website do município no sentido de transmitir mais informação ao munícipe, tal como a promoção do mesmo, melhorar o acesso ao balcão único para pessoas com problemas motores, incentivar mais à desmaterialização e por fim promover melhores condições a nível de infraestruturas tecnológicas para os colaboradores.

## Conclusão

As tendências do NPM são efetivamente propulsoras das principais medidas de modernização administrativa. Apesar disto, por um lado, não é possível descredibilizar as reformas ocorridas anteriormente, pois foi delas que surgiu a necessidade de mudança, como por outro tem de ser dada a relevância à *governance* com o NPS, que aliado ao NPM nos proporciona a administração que nos rodeia diariamente.

Desde a época do Estado Novo que se exprime a necessidade de uma modelo menos burocrático, mais descentralizado e com controlo nas despesas, tal como a necessidade de capacitar os funcionários através da formação adequada. A adoção do regime democrático surge com a reforma de 1974, mas até á implementação da reforma gestionária, os outros objetivos não foram alcançados. Particularizando, a reforma administrativa vê a sua esfera de ação ser ampliada às autarquias locais, que beneficiam da evolução já percorrida, e executam medidas de modernização adaptadas à sua realidade.

Na entidade de acolhimento, a preocupação em acompanhar a evolução é notória. As ideias conjuntas da reforma managerial e da governação marcam a atuação do município que promove a priorização dos cidadãos e a sua participação ativa, a desburocratização dos processos, a transparência, a qualidade dos serviços prestados, a racionalização dos recursos, a consideração pelos seus recursos humanos e sua respetiva formação. Resumindo, o objetivo é desburocratizar e acelerar os processos e procedimentos, para uma prestação de serviços rápida e eficaz, beneficiando a autarquia, os seus colaboradores e os seus munícipes.

Após a revisão da literatura, destacou-se na minha ótica a importância que deve ser atribuída aos cidadãos e aos funcionários da entidade. A maior contribuição deste relatório é assim o inquérito por questionário realizado aos funcionários que permitiu comprovar que efetivamente a satisfação e recetividade dos mesmo é primordial. Futuramente, seria de grande distinção a elaboração de um inquérito por questionário direcionado aos munícipes, avaliando a sua satisfação acerca do serviço prestado pelo Município, permitindo a análise das opiniões e posteriormente a elaboração de objetivos para a melhoria dos mesmos.

A entidade permitiu-me aprofundar o conhecimento acerca deste tema, ao mesmo tempo que desempenhava as tarefas que me eram atribuídas diariamente. Em todas elas

existiu um pouco de modernização, e com o decorrer do tempo tornou-se cada vez mais notório que a organização e forma de trabalho da autarquia apenas é possível de modo eficaz e eficiente devido a toda a evolução existente e a todas as medidas efetivadas.

## Referências Bibliográficas

- Abellán-López, M., Dias, T., & Nebot, C. (2020). As Trajetórias Modernizadoras da Administração Pública: Brasil e Espanha. *Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais - RPPI*, 5(3), 247–268. <https://doi.org/10.22478/ufpb.2525-5584.2020v5n3.54673>
- AMA. (n.d.). Programas anteriores - AMA. Retrieved October 16, 2021, from <https://www.ama.gov.pt/web/agencia-para-a-modernizacao-administrativa/sama-qren>
- Araújo, J. (2000). Tendências recentes de Abordagens à Reforma Administrativa. *Revista Da Associação Portuguesa de Administração e Políticas Públicas*, 1, 38–47.
- Araújo, J. (2004). A Reforma da Gestão Pública: do mito à realidade. In *A reforma da Administração Pública: apostas e casos de sucesso* (pp. 31–41). Retrieved from [https://www.researchgate.net/publication/267802465\\_A\\_Reforma\\_da\\_Gestao\\_Publica\\_do\\_mito\\_a\\_realidade?amp%3BenrichSource=Y292ZXJQYWdlOzI2NzgwMjQ2NTtBUzoyNTk3NjYwMzk2MDkzNDhAMTQzODk0NDQ1ODUzNg%3D%3D&amp%3Bel=1\\_x\\_2&amp%3B\\_esc=publicationCoverPdf](https://www.researchgate.net/publication/267802465_A_Reforma_da_Gestao_Publica_do_mito_a_realidade?amp%3BenrichSource=Y292ZXJQYWdlOzI2NzgwMjQ2NTtBUzoyNTk3NjYwMzk2MDkzNDhAMTQzODk0NDQ1ODUzNg%3D%3D&amp%3Bel=1_x_2&amp%3B_esc=publicationCoverPdf)
- Araújo, J. (2005). A Reforma Administrativa em Portugal: em busca de um novo paradigma. *Núcleo de Estudos Em Administração e Políticas Públicas. Universidade Do Minho*. Retrieved from <http://hdl.handle.net/1822/3274>
- Araújo, J. (2007). Avaliação da Gestão Pública: a Administração Pós Burocrática. In *Anais da Conferência da UNED*. Retrieved from <http://hdl.handle.net/1822/8309>
- Araújo, V. (1997). A reforma administrativa francesa: da crise da função pública a uma nova racionalidade da ação coletiva, uma difícil transição. *Texto Para Discussão 20*. Retrieved from <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/718>
- Azevedo, A. C. (2018). Reformar a Administração Pública ao sabor das prioridades do Estado Novo. *Portuguese Studies Review*, 26(2), 177–198. Retrieved from <https://1library.org/document/y655v5gz-reformar-administracao-publica-sabor-das-prioridades-estado-novo.html>
- Azevedo, A., Rodriguez, A., Salgueiro, Â., & Rodrigues, C. (2020). Sob o signo da mudança. As administrações públicas ibéricas nos séculos XX e XXI. *Mátria XXI*, 9, 401–434. Retrieved from <http://hdl.handle.net/10362/108934>

- Bellon, M. (1984). A concepção francesa das reformas administrativas. *Revista de Administração Pública*, 18(1), 22–26. Retrieved from <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/10613>
- Bilhim, J. (2004). *A Governação nas Autarquias Locais [PDF]*. Retrieved from [https://spi.pt/documents/books/inovacao\\_autarquia/governacao.html](https://spi.pt/documents/books/inovacao_autarquia/governacao.html)
- Cardoso, J. (2014). Sistemas de informação para a modernização administrativa. *11º Encontro Nacional de Arquivos Municipais*. Retrieved from <https://publicacoes.bad.pt/revistas/index.php/arquivosmunicipais/issue/view/66>
- Cardoso, J. (2018). *Da Reforma Administrativa ao e-Government*. Lisboa: Colibri.
- Carvalho, E. (2007). *Políticas de Reforma Administrativa em Portugal*. Retrieved from [https://www.academia.edu/3211122/Políticas\\_de\\_Reforma\\_Administrativa\\_em\\_Portugal](https://www.academia.edu/3211122/Políticas_de_Reforma_Administrativa_em_Portugal)
- Carvalho, E. (2008). *Reforma Administrativa sob o Mote do New Public Management: Os casos de Portugal, Espanha e Irlanda*. Retrieved from [https://www.academia.edu/3648988/NPM\\_em\\_Portugal\\_Irlanda\\_e\\_Espanha](https://www.academia.edu/3648988/NPM_em_Portugal_Irlanda_e_Espanha)
- CE. (n.d.). Fundos Europeus Estruturais e de Investimento | Comissão Europeia. Retrieved October 11, 2021, from [https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/funding-opportunities/funding-programmes/overview-funding-programmes/european-structural-and-investment-funds\\_pt](https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/funding-opportunities/funding-programmes/overview-funding-programmes/european-structural-and-investment-funds_pt)
- CM-Tarouca. (n.d.-a). BUPI - Balcão Único do Prédio vai abrir em Tarouca. Retrieved October 17, 2021, from [https://www.cm-tarouca.pt/pages/244?news\\_id=647](https://www.cm-tarouca.pt/pages/244?news_id=647)
- CM-Tarouca. (n.d.-b). Tarouca é Município-Piloto na Transferência de Competências no Âmbito da Ação Social. Retrieved October 15, 2021, from [https://www.cm-tarouca.pt/pages/244?news\\_id=689](https://www.cm-tarouca.pt/pages/244?news_id=689)
- CM-Tarouca. (2020). Relatório de Gestão 2020. Retrieved from [https://www.cm-tarouca.pt/pages/203?folders\\_list\\_12\\_folder\\_id=468](https://www.cm-tarouca.pt/pages/203?folders_list_12_folder_id=468)
- Correia, P., Mendes, I., Dias, I., & Pereira, S. (2020). A evolução do conceito de serviço público no contexto das mudanças de estado e concessões político-administrativas: uma visão aglutinadora. *Revista FAE*, 23(1), 45–64. Retrieved from <https://revistafae.fae.edu/revistafae/article/view/660>

- Correia, P., & Pereira, S. (2020). MOVIMENTOS PÓS-NOVA GESTÃO PÚBLICA : O NOVO SERVIÇO PÚBLICO. *Lex Humana*, 12(1), 69–85. Retrieved from <http://seer.ucp.br/seer/index.php/LexHumana/article/view/1824>
- Cruz, I. (2013). *Percursos da new public management num hospital EPE*. Tese de Doutoramento, ISCTE.
- Denhardt, J., & Denhardt, R. (2007). *The New Public Service: serving, not steering [PDF]*. <https://doi.org/10.1201/noe1420052756.ch268>
- Denhardt, R., & Denhardt, J. (2000). The new public service: Serving rather than steering. *Public Administration Review*, 60(6), 549–559. <https://doi.org/10.1111/0033-3352.00117>
- Derlien, H.-U. (2003). German Public Administration: Weberian Despite “Modernization.” In K. Tummala (Ed.), *Comparative Bureaucratic Systems* (pp. 97–122). Retrieved from [https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKewjBmoaXjenzAhVJJhoKHbe0BAIQFnoECAQQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.eco-nbiz.de%2Farchiv%2Fba%2Fuba%2Fverwaltung%2Fgerman\\_public\\_administration.pdf&usg=AOvVaw18PBphxwzoK03Tb2NA](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKewjBmoaXjenzAhVJJhoKHbe0BAIQFnoECAQQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.eco-nbiz.de%2Farchiv%2Fba%2Fuba%2Fverwaltung%2Fgerman_public_administration.pdf&usg=AOvVaw18PBphxwzoK03Tb2NA)
- DGAL. (n.d.-a). Portal Autárquico - Transferência de Competências. Retrieved October 16, 2021, from <http://www.portalautarquico.dgal.gov.pt/pt-PT/transferencia-de-competencias/>
- DGAL. (n.d.-b). Portal Autárquico - Municípios. Retrieved October 15, 2021, from <http://www.portalautarquico.dgal.gov.pt/pt-PT/cooperacao-tecnica-e-financeira/municipios/>
- ePortugal. (n.d.). Câmara Municipal de Tarouca. Retrieved from <https://eportugal.gov.pt/pt/entidades/camara-municipal-de-tarouca>
- Ferreira, V. (1997). *O Inquérito por Questionário na construção de dados sociológicos*. Porto: Afrontamento.
- Fonseca, & Carapeto. (2014). *Administração Pública: Modernização, Qualidade e Inovação (3ª)*. Lisboa: Edições Sílabo.
- Ghiglione, R., & Matalon, B. (1992). *O inquérito: teoria e prática*. Oeiras: Celta Editora.
- Gouveia, L. B. (2004). *Local e-Government - A Governação Digital na Autarquia [PDF]*. Retrieved

- from [https://spi.pt/documents/books/inovacao\\_autarquia/government.html](https://spi.pt/documents/books/inovacao_autarquia/government.html)
- Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons? *Public Administration*, 69(1), 3–19. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>
- INE. (2021). Plataforma de divulgação dos Censos 2021 - Resultados Preliminares. Retrieved September 28, 2021, from [https://www.ine.pt/scripts/db\\_censos\\_2021.html](https://www.ine.pt/scripts/db_censos_2021.html)
- Leitão, J. F. (2018). *Modernização Administrativa e Gestão da Qualidade*. Lisboa: Edições Calibri.
- Lopes, A., & Rodrigues, C. (2010). A modernização da administração pública passa por uma revolução burocrática. *Lusíada. Economia & Empresa*, 10, 95–139. Retrieved from <http://revistas.lis.ulsiada.pt/index.php/lee/article/view/866>
- Madureira, C., & Rodrigues, M. (2006). A Administração Pública do século XXI: Aprendizagem organizacional, mudança comportamental e reforma administrativa. *Comportamento Organizacional e Gestão*, 12(2), 153–171. Retrieved from <https://www.semanticscholar.org/paper/A-Administração-Pública-do-século-XXI%3A-Aprendizagem-Madureira-Rodrigues/17ed43cba92bab388e9d0cd8c10411768cb06f4e>
- Marconi, M., & Lakatos, E. (2003). Fundamentos de metodologia científica. In *Editora Atlas S. A.* (5ª). São Paulo: Editora Atlas S.A.
- Marques, A., & Ferreira, M. (2009). O PODER LOCALE O SEU CONTRIBUTO PARA A SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO E DO CONHECIMENTO: Estudo de Caso das Juntas de Freguesias da área do Concelho da Figueira da Foz. *Revista Do Departamento de Inovação, Ciência e Tecnologia*, 1(1), 22–33. Retrieved from <http://hdl.handle.net/11328/451>
- Mozzicafreddo, J. (1992). O Estado-Providência em Portugal: estratégias contraditórias. *Sociologia - Problemas e Práticas*, (12), 57–89. Retrieved from <http://hdl.handle.net/10071/1078>
- Natário, M. M., Fernandes, G. P. F., & Silva, S. M. G. (2013). *GOVERNÂNCIA : A REINVENÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA EA MODERNIZAÇÃO MUNICIPAL*. (December).
- Nolasco, M. I. (2004). A evolução da qualidade na Administração Pública Portuguesa. *Cadernos de Bibliotecnomia Arquivística e Documentação Cadernos BAD*, 2, 33–47. Retrieved from <https://www.bad.pt/publicacoes/index.php/cadernos/article/view/828>
- NORTE2020. (n.d.). Apresentação. Retrieved October 17, 2021, from

<https://norte2020.pt/programa/apresentacao>

OECD. (1996). *Putting Citizens First: Portuguese Experience in Public Management Reform*. Public Management Occasional Papers. Paris: OECD.

Pinto, M. (2004). Modernização administrativa e qualidade : uma ferramenta chamada CAF. *Cadernos BAD*, (2), 66–77. Retrieved from [https://1library.org/document/yee0wk1y-modernizacao-administrativa-e-qualidade-uma-ferramenta-chamada-caf.html?utm\\_source=seo\\_keyword\\_list](https://1library.org/document/yee0wk1y-modernizacao-administrativa-e-qualidade-uma-ferramenta-chamada-caf.html?utm_source=seo_keyword_list)

PORTUGAL2020. (n.d.). O que é o Portugal 2020. Retrieved October 16, 2021, from <https://www.portugal2020.pt/content/o-que-e-o-portugal-2020>

PRACE. (2006). *Relatório Final da Comissão Técnica do PRACE*.

QREN. (n.d.). Quadro de Referência Estratégico Nacional. Retrieved October 15, 2021, from <http://www.qren.pt/np4/qren>

Rocha, J. A. O. (1999). Reformar a Administração Pública é Possível (\*). *Forum 2000, Renovar a Administração*. Retrieved from <https://1library.org/document/y4j4vn5y-reformar-a-administracao-publica-e-possivel.html>

Rocha, J. A. O. (2000). O Modelo Pós-Burocrático: A Reforma da Administração Pública à Luz da Experiência Internacional Recente. *Forum 2000, Renovar a Administração*. Retrieved from <http://hdl.handle.net/1822/2910>

Rocha, J. A. O. (2014). *Gestão Pública e Modernização Administrativa*. Lisboa: INA Editora.

Rocha, J. A. O., & Araújo, J. F. F. E. (2007). Administrativa Reform in Portugal: prospects and dilemmas. *Internacional Review of Administrative Science*, 73(4), 583–596. Retrieved from <https://doi.org/10.1177/0020852307083461>

Rodrigues, M., & Araújo, J. (2005). A nova gestão pública na governação local. *3.º Congresso Nacional de Administração Pública*. Retrieved from <http://hdl.handle.net/10198/1627>

Seibel, W. (1996). Administrative Science as Reform: German Public Administration. *Public Administration*, 56(1), 74–81. <https://doi.org/https://doi.org/10.2307/3110057>

SIMPLEX. (n.d.). O que é o programa SIMPLEX? Retrieved October 10, 2021, from

<https://www.simplex.gov.pt/>

UMCI. (2003). *Qualidade e Eficiência dos Serviços Públicos - Plano de Acção para o Governo Eletrónico*. 1–66. Retrieved from <http://purl.pt/267/1/>

Veiga, L., & Pinho, M. (2007). O poder local e a europa. In M. Lobo & P. Lains (Eds.), *Em nome da Europa: Portugal em mudança (1986-2006)* (pp. 207–226). Retrieved from <http://hdl.handle.net/1822/12133>

XIX GOVERNO, C. (2011). *Documento Verda da Reforma Administrativa Local*. Lisboa: Gabinete do Ministro Adjunto e dos Assuntos Parlamentares.

## **Legislação**

Código do Procedimento Administrativo

Constituição da República Portuguesa

Decreto-Lei n.º 26/2020, de 14 de fevereiro

Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de abril

Decreto-Lei n.º 166-A/99, de 13 de maio

Decreto-Lei n.º 384/87, de 24 de dezembro

Decreto-Lei n.º 77/84, de 8 de março

Despacho n.º 1860/2013

Lei n.º 159/99, de 14 de setembro

Lei n.º 27/96, de 1 de agosto

Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto

Lei n.º 73/2013 de 3 de setembro

Lei n.º 75/2013 de 12 de setembro

## Anexos

### Anexo 1 – Tabela Entrevista Semiestruturada, Entrevistado A

<b>Entrevista semiestruturada – Entrevistado A</b>
<b>Cargo:</b> Cargo de Gestão
<b>Duração:</b> 45 minutos
<b>Questão 1.</b> Primeiramente, gostaria de saber há quantos anos trabalha na entidade.
<b>Questão 2.</b> Qual o cargo que ocupa na entidade? Sempre ocupou esse cargo ou já exerceu outras funções?
<b>Questão 3.</b> Passando ao tema em concreto, o que é para si a Modernização Administrativa?
<b>Questão 4.</b> Como é que foi sentida a necessidade de alterar o funcionamento da Câmara? (Por observação de outras câmaras, por proposta de consultora, ou outra). E quando é que isso foi sentido?
<b>Questão 5.</b> Recorrendo aos fundos referidos, essencialmente no município houve a implementação do Balcão Único, e de funcionalidades das TIC, como por exemplo a Intranet. Consegue apontar algumas vantagens que cada uma proporcionou?
<b>Questão 6.</b> Em todas as medidas implementadas existem partes que não estão a fluir como era esperado?
<b>Questão 7.</b> Referiu que a iniciativa tem de vir dos trabalhadores. Como é que foi a receptividade por parte destes às medidas implementadas?
<b>Questão 8.</b> Achas que os colaboradores podem ter outro tipo de perceção? Por exemplo, medo de perder o seu emprego devido à modernização dos sistemas e por isso criam barreiras?
<b>Questão 9.</b> No Município as medidas de Modernização geraram algum impacto financeira? Mais ao nível da despesa ou mais ao nível da receita?
<b>Questão 10.</b> Futuramente está previsto mais algum investimento no sentido da Modernização Administrativa? Por exemplo, desenvolver mais o que ainda apresenta falhas?
<b>Questão 11.</b> Em relação á situação atual de teletrabalho, derivada do COVID-19, acha que a modernização foi uma mais-valia? Houve desvantagens?
<b>Questão 12.</b> Por fim, no âmbito deste estudo, gostaria de acrescentar alguma outra questão ou questões?

## Anexo 2 - Entrevista Semiestruturada, Entrevistado B

<b>Entrevista semiestruturada – Entrevistado B</b>
<b>Cargo:</b> Chefe de Divisão
<b>Duração:</b> 30 minutos
<b>Questão 1.</b> Primeiramente, gostaria de saber há quantos anos trabalha na entidade.
<b>Questão 2.</b> Qual o cargo que ocupa na entidade? Sempre ocupou esse cargo ou já exerceu outras funções?
<b>Questão 3.</b> Passando ao tema em concreto, o que é para si a Modernização Administrativa?
<b>Questão 4.</b> Como é que foi sentida a necessidade de alterar o funcionamento da Câmara? (Por observação de outras câmaras, por proposta de consultora, ou outra). E quando é que isso foi sentido?
<b>Questão 5.</b> Essencialmente no município houve a implementação do Balcão Único, e de funcionalidades das TIC, como por exemplo a Intranet. Consegue apontar algumas vantagens que cada uma proporcionou?
<b>Questão 6.</b> Algumas destas medidas não estão a fluir como era esperado?
<b>Questão 7.</b> Considera que no Município as medidas de Modernização geraram algum impacto financeira? Mais ao nível da despesa ou mais ao nível da receita?
<b>Questão 8.</b> Futuramente está previsto mais algum investimento no sentido da Modernização Administrativa?
<b>Questão 9.</b> Como foi a receptividade por parte dos colaboradores às medidas implementadas?
<b>Questão 10.</b> Acha que os colaboradores podem ter outro tipo de perceção? Por exemplo, medo de perder o seu emprego devido à modernização dos sistemas.
<b>Questão 11.</b> Em relação á situação atual de teletrabalho, derivada do COVID-19, acha que a modernização foi uma mais-valia? Houve desvantagens?
<b>Questão 12.</b> Por fim, no âmbito deste estudo, gostaria de acrescentar alguma outra questão ou questões?

### Anexo 3 – Principais questões e resultados do inquérito por questionário

**Tabela 1 – Balcão Único**

<b>BU</b>		
<b>Inquérito por Questionário</b>	<b>Entrevistas</b>	
<p><b>Questão 10. Surgimento do BU. (Gráfico 1 anexo 4)</b></p> <p>Na generalidade, mais de 50% dos inquiridos concorda totalmente que este surge para centralizar os serviços, promover a desburocratização, aproximar o munícipe, e diminuir o tempo de atendimento. No entanto, 2% discorda totalmente e 4% discorda da afirmação feita acerca da centralização dos serviços.</p>	<p>Essencialmente foi referida a vantagem que esta medida trouxe ao reunir num único local a prestação de todos os serviços ao munícipe, tornando-se no fundo um <i>front-office</i> para a resolução de processos.</p>	
<p><b>Questão 11. Opinião acerca da implementação do BU no Município. (Gráfico 2 anexo 4)</b></p> <p>A maior percentagem é alcançada na proposição “concordo”, relativo à maior satisfação com o atendimento, tal como atendimento mais eficaz, menos burocracia e revolução total do atendimento. A proposição “não concordo nem discordo” acarreta em todas as afirmações uma percentagem entre 23% e 35 %. Em contraste, em todos os pontos entre 2% a 8% “discorda totalmente”.</p>		
<p><b>Questão 12. Acessibilidade do BU. (Gráfico 3 anexo 4)</b></p> <p>A maioria de respostas traduz-se em concordância total (27% a 42%) ou concordância (40%-56%), em termos de clareza/intuição, localização, facilidade de acesso e disposição. Não obstante, existem respostas menos positivas entre 2% a 4% em todos os pontos.</p>		
<p><b>Questão 13 e 14. Necessidade de melhorar e Sugestões de melhoria.</b></p> <p>A taxa de resposta positiva foi de 25%, sendo as sugestões positivas (que seguem no sentido da MA) resumidas em:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Upgrade das secretárias, para permitir maior espaço de atendimento e ainda maior separação entre cidadãos para privacidade e proteção de dados;</li> <li>• Melhorar sinalética (mais intuitiva) e o acesso para cidadãos com problemas motores;</li> <li>• Melhorar layout dos formulários e as formas de pagamento;</li> <li>• Aumentar interatividade digital, implementar ecrãs para validação da informação por parte do cidadão;</li> </ul> <p>As restantes sugestões acabam por contradizer todo o processo de MA, não se enquadrando no objetivo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Separar o serviço pelos seus respetivos departamentos, tal como acabar com o BU;</li> <li>• Isolar o cidadão do interior do BU;</li> </ul>		<p>Como melhoria é apontada a necessidade de se predefinir tempos para a resolução dos processos. Isto favorecerá ainda mais a celeridade.</p>

**Tabela 2 - Intranet**

<b>Intranet</b>	
<b>Inquérito por Questionário</b>	<b>Entrevistas</b>
<p><b>Questão 15. Frequência de Utilização. (Gráfico 4 anexo 4)</b> A utilização da intranet é positiva, sendo que 67% a utiliza diariamente, e apenas 4% a utilizam apenas em último recurso.</p>	<p>Consideram que esta ferramenta é pouco usada diariamente pelos colaboradores, sendo que estes não reconhecem todas as funções que a Intranet tem para lhes oferecer, tal como os benefícios em termos de celeridade e gestão dos processos, e como acesso a documentos.</p>
<p><b>Questão 16. Utilização da Intranet. (Gráfico 5 anexo 4)</b> A maioria aponta como funções mais utilizadas o acesso às aplicações e justificação de faltas (90%) e marcação de férias (71%), sendo a menos utilizada a requisição de material (2%).</p>	
<p><b>Questão 17. Funções da Intranet. (Gráfico 6 anexo 4)</b> A concordância total é alcançada em maior percentagem, 44%, na premissa que refere a utilidade da intranet em reunir a informação numa única plataforma, sendo que as restantes têm entre 33% e 31%. A concordância em todas as afirmações ficou entre 40% e 50%, no entanto existe uma percentagem de 2% de “discordo”, no referente à utilidade das ligações rápidas e consulta de processos pendentes.</p>	
<p><b>Questão 18. Considerações gerais da Intranet. (Gráfico 7 anexo 4)</b> Evidencia-se a proposição “Não concordo nem discordo” com 46% na afirmação “Conheço todas as utilidades da Intranet”, sendo que 10% concordam totalmente e 4% discordam totalmente. 44% concordam que esta aumenta a sua eficiência e 38% que a sua utilização promoveu em si uma melhor atitude em relação às tecnologias da informação.</p>	
<p><b>Questão 19 e 20. Necessidade de melhorar e Sugestões de melhoria.</b> 25% dos funcionários aponta necessidade de melhorias. Sendo a mais apontada a formação dos trabalhadores neste tema (10%), seguido de tornar a aplicação mais intuitiva e com atualizações periódicas, incorporação de mais funcionalidades, melhora das falhas existentes e promoção da utilização desta como única ferramenta de trabalho interno.</p>	
	<p>A promoção de ações de formação para os trabalhadores, para a sua capacitação no uso desta ferramenta. Isto pressupõe também o desenvolvimento da mesma para incrementar as suas potencialidades.</p>

**Tabela 3 – Infraestruturas Tecnológicas**

<b>Infraestruturas Tecnológicas</b>	
<b>Inquérito por Questionário</b>	<b>Entrevistas</b>
<p><b>Questão 21 e 22. Equipamento informático disponibilizado permite realização de tarefas. Se não, porquê.</b></p> <p>A resposta “Sim” contou com 90% e o “Não” com 10%. Foram apontadas duas razões: a falta de apoio informático, e o material informático desatualizado.</p>	<p>A adoção de infraestruturas tecnológicas é apontada como essencial para o funcionamento do dia-a-dia da organização. Tanto o hardware como o software são fundamentais para a prossecução da MA.</p> <p>A nível de hardware admite-se que existe equipamento obsoleto, com necessidade de ser substituído. Quanto à rede fornecida, o norte interior ainda é bastante afetado com a qualidade de rede que consegue alcançar.</p>
<p><b>Questão 23. Circuitos internos para circulação de informação. (Gráfico 8 anexo 4)</b></p> <p>Neste tema, 63% aponta que o circuito do seu serviço se interliga com os de outros serviços, 17% diz que o seu serviço tem circuito individual e 33% defendem a criação de mais circuitos no seu serviço.</p>	
<p><b>Questão 24. A circulação de informação favorece a celeridade dos processos. (Gráfico 9 anexo 4)</b></p> <p>Os funcionários concordam em 48% com esta afirmação, 17% concordam totalmente. No entanto, 25% não concordam nem discordam, 8% discordam e 2% discordam totalmente.</p>	
<p><b>Questão 25. A rede (Internet) disponibilizada permite um trabalho fluente. (Gráfico 10 anexo 4)</b></p> <p>Neste ponto, 42% concorda e 19% concorda totalmente. 25% não concordam nem discordam, 13% discordam e 2% discordam totalmente.</p>	
<p><b>Questão 26. Principais problemas relacionados com a rede e a sua origem. (Gráfico 11 anexo 4)</b></p> <p>Na origem dos problemas da rede, 36% apontam para a quantidade de trabalhadores que a utilizam em simultâneo, 28% da fraca rede que a própria operadora fornece, 20% para o facto dos telefones funcionarem também por rede, e os restantes identificam a localização do posto de trabalho e fraca qualidade dos equipamentos.</p>	

**Tabela 4 - Desmaterialização**

<b>Desmaterialização</b>	
<b>Inquérito por Questionário</b>	<b>Entrevistas</b>
<p><b>Questão 27. Criação do arquivo documental. (Gráfico 12 anexo 4)</b></p> <p>A maior percentagem de concordância é de 48%, no que respeita à redução do tempo de procura de processos, entre 29% e 38% “concordam” e “concordam totalmente” respetivamente, que aumentou a sua produtividade e eficiência, tal como há uma escolha positiva na beneficiação da colaboração entre colaboradores, 44% - 25%. A opinião neutra tem uma percentagem entre 19% e 29%, e a negativa entre 2% e 4%.</p>	<p>Admite-se a desmaterialização como um dos maiores processos de MA implementados, permitindo uma gestão muito mais eficaz por parte dos órgãos de gestão, pelo carregamento de informação introduzida no sistema, tal como uma maior produtividade por parte dos funcionários.</p> <p>No entanto, é referido a necessidade de melhoria do arquivo documental, tal como a integração de documentos em suporte digital das reuniões do Executivo e da Assembleia Municipal.</p>
<p><b>Questão 28. Além de o arquivo ser benéfico, pode ter limitações. (Gráfico 13 anexo 4)</b></p> <p>Neste caso, a proposição “nem concordo nem discordo” é bastante elevada, entre 27% e 46%. No entanto, 40% concorda que necessita igualmente de ter os documentos impressos, 17% concorda que o arquivo não é intuitivo, e que dispensa tempo desnecessário a digitalizar os processos.</p>	
<p><b>Questão 29. Fixação de um limite de fotocópias mensais por colaborador incentiva o uso do arquivo documental. (Gráfico 14 anexo 4)</b></p> <p>A opinião é maiormente negativa, sendo que 25% “discorda” e 21% “discorda totalmente”, 31% é neutro, 10% “concorda” e 13% “concorda totalmente”.</p>	
<p><b>Questão 30. Utilidade da implementação do recibo de vencimento eletrónico.</b></p> <p>A utilidade é positiva, com 98% de respostas “sim”.</p>	

**Tabela 5 – Covid-19 e Modernização**

<b>Pandemia do Covid-19 e a Modernização</b>	
<b>Inquérito por Questionário</b>	<b>Entrevistas</b>
<p><b>Questão 32. O teletrabalho apenas foi possível devido à MA. (Gráfico 15 anexo 4)</b></p> <p>A concordância total é de 35%, 25% concordam, 31% não concordam nem discordam, 6% discordam e 1% discorda totalmente.</p>	<p>As medidas foram consideradas uma melhoria, pois permitiram que o município continuasse a funcionar com normalidade.</p> <p>Foi possível através do servidor criar uma ligação externa, para acesso à rede, tal como utilizar a intranet como principal ferramenta de trabalho e fluência de informação.</p>
<p><b>Questão 33. Ferramentas mais úteis durante o teletrabalho. (Gráfico 16 anexo 3)</b></p> <p>O acesso à área pessoal da Intranet foi considerado a ferramenta mais útil, 65%, seguido do acesso aos documentos no arquivo documental, possibilidade de comunicação via email e ainda o acesso à rede.</p>	
<p><b>Questão 34. Desvantagens do teletrabalho. (Gráfico 17 anexo 3)</b></p> <p>A maior desvantagem, com 65%, foi a falta de interação pessoal entre colegas de trabalho, seguido de problemas relacionados com o equipamento informático, dificuldade em aceder à rede e à intranet.</p>	
<p><b>Questão 35. Produtividade durante o teletrabalho.</b></p> <p>A maioria dos colaboradores, 73%, menciona que a sua produtividade se manteve igual, 11% referem que diminuiu e 8% que aumentou, os restantes 8% não estiveram em teletrabalho.</p>	

## Anexo 4 - Gráficos Inquérito por Questionário

Gráfico 1

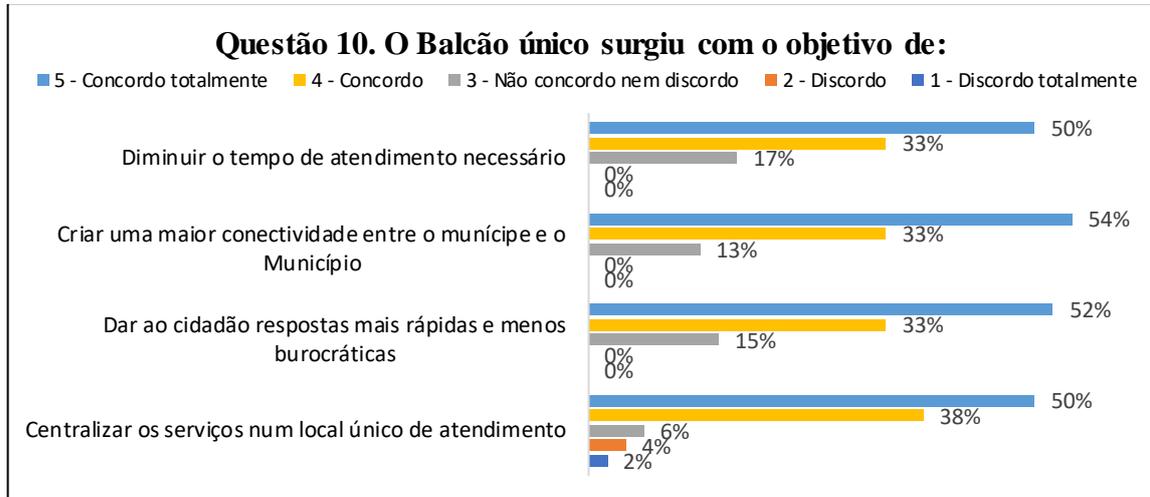


Gráfico 2

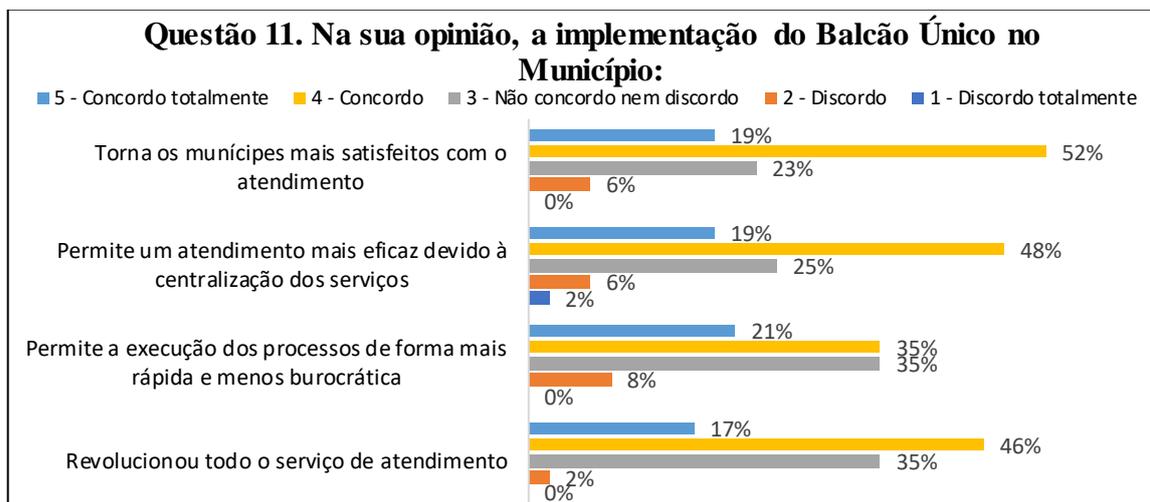


Gráfico 3

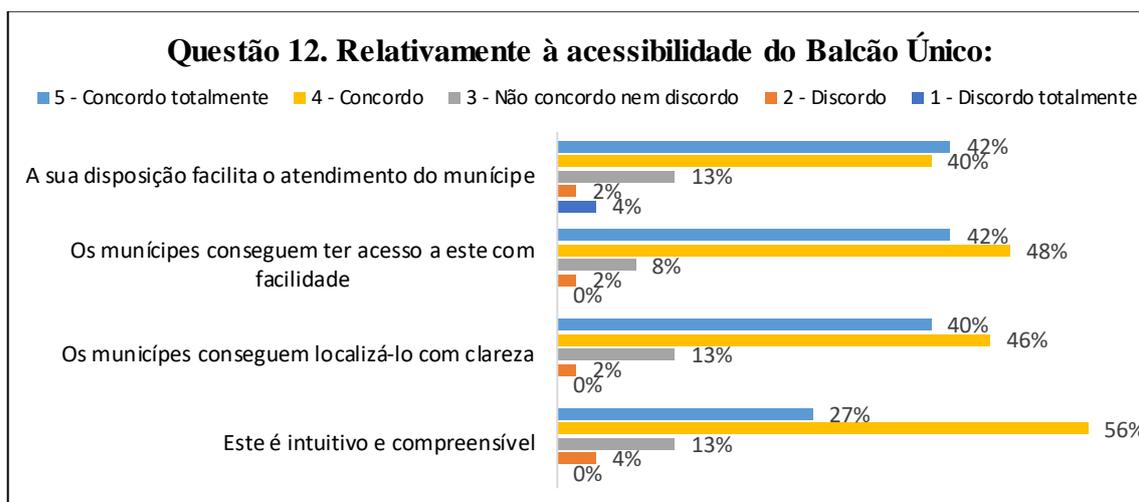


Gráfico 4

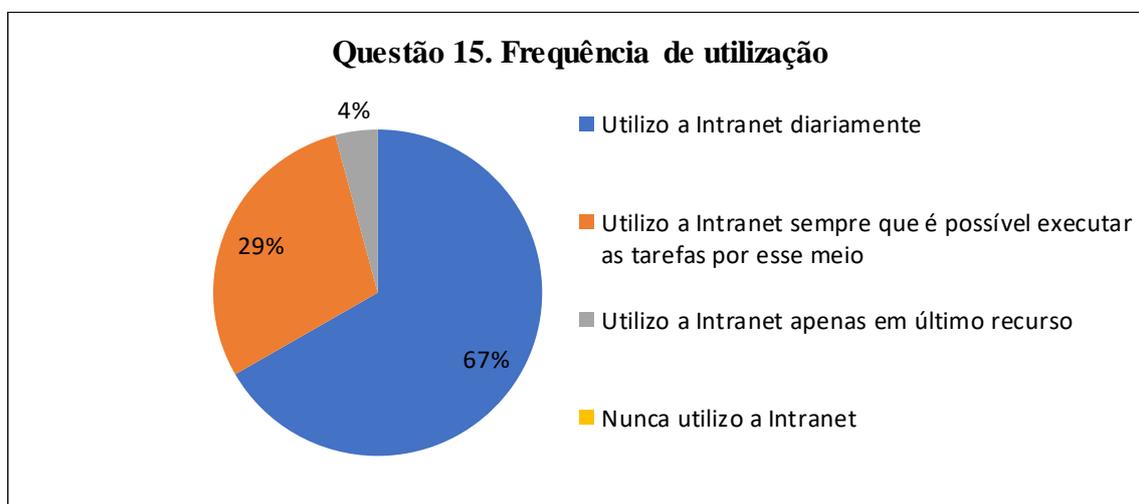


Gráfico 5

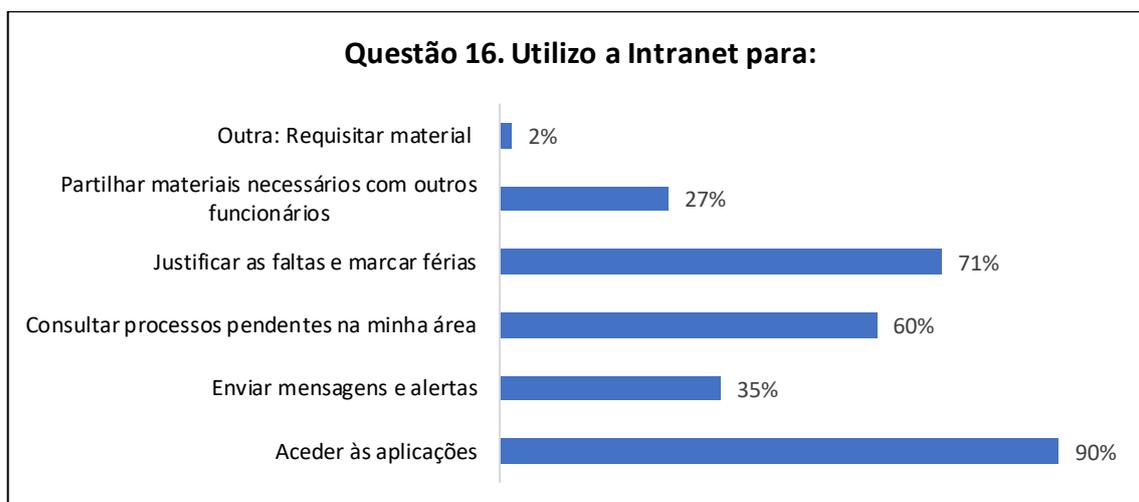


Gráfico 6

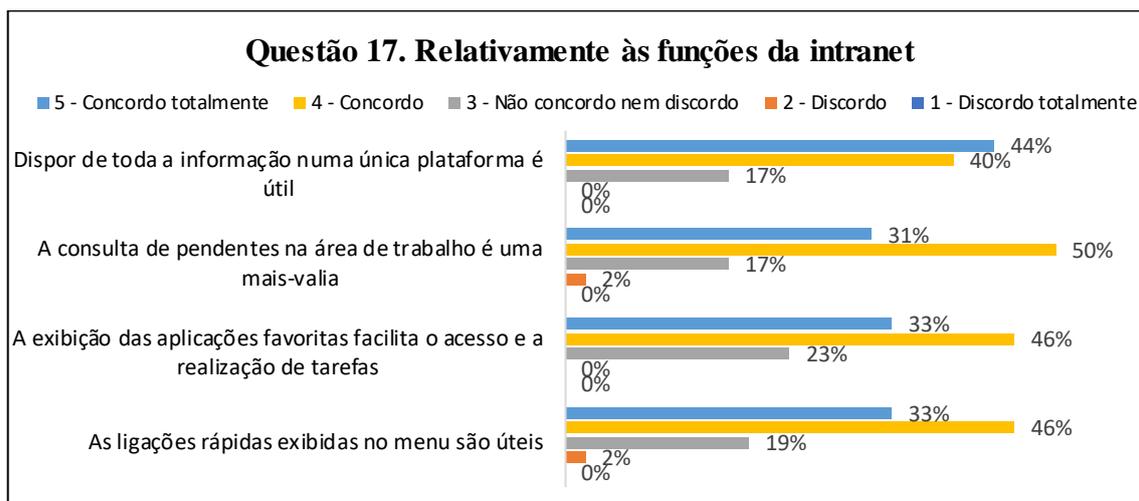


Gráfico 7

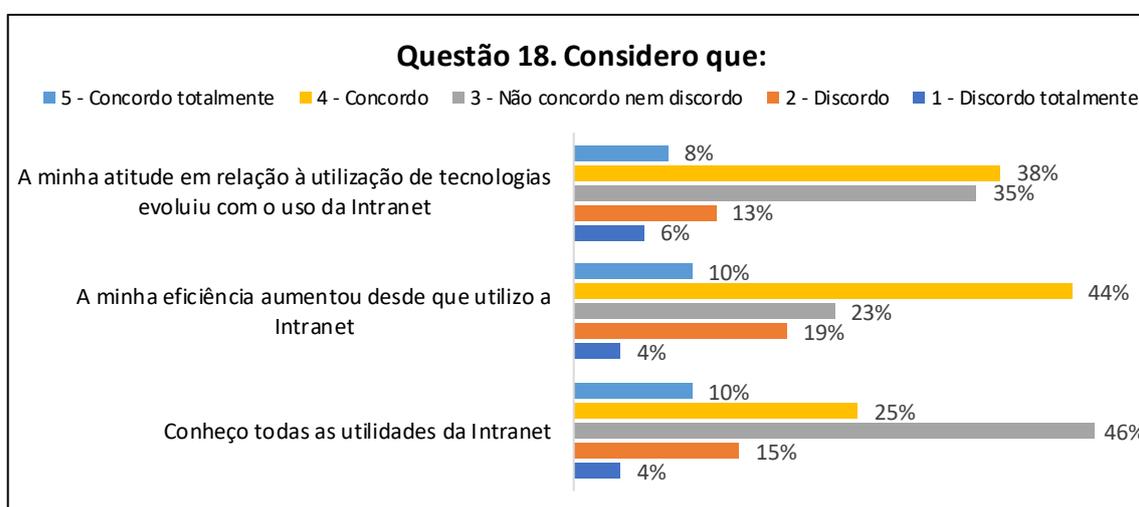


Gráfico 8

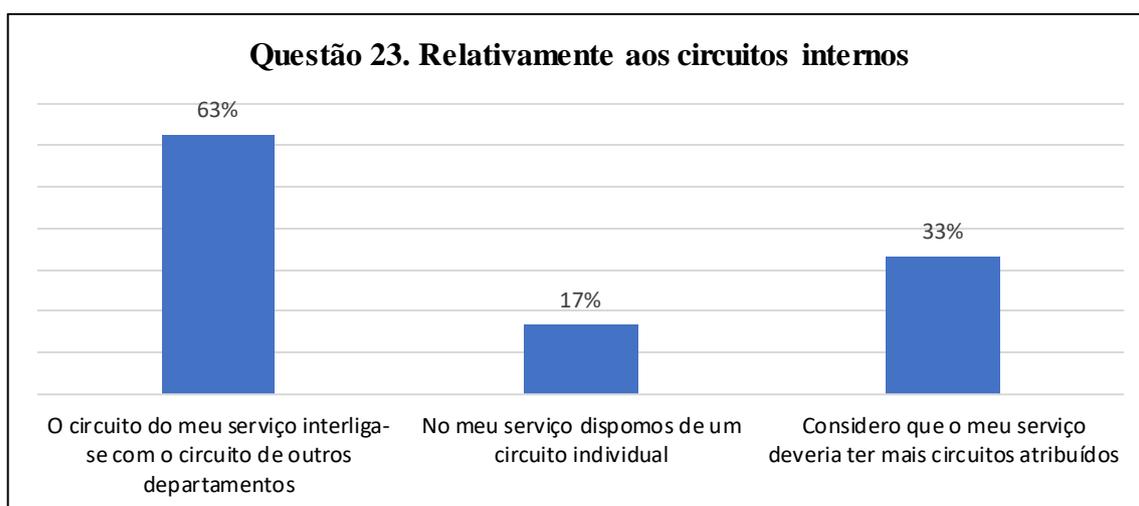


Gráfico 9

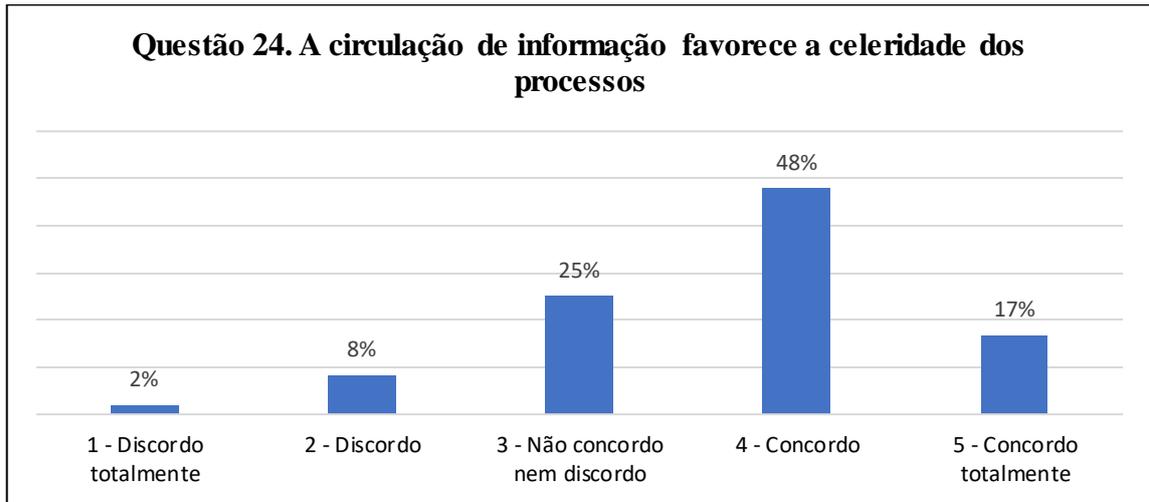


Gráfico 10

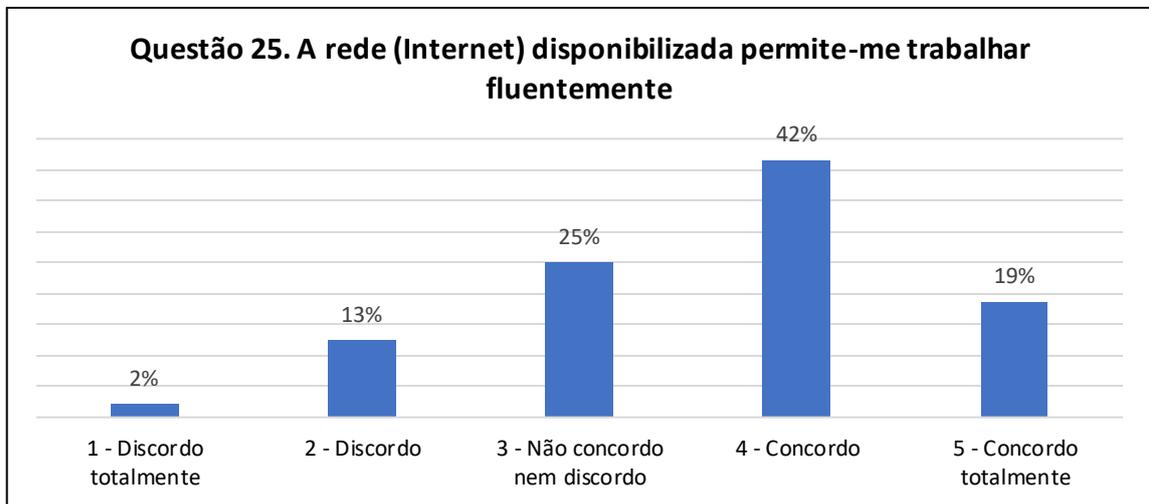


Gráfico 11

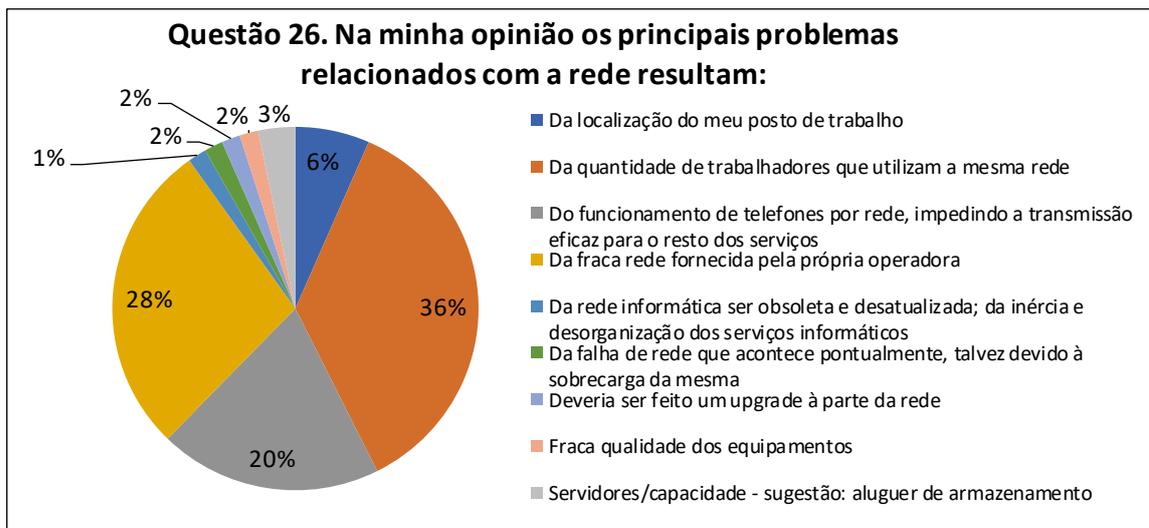


Gráfico 12

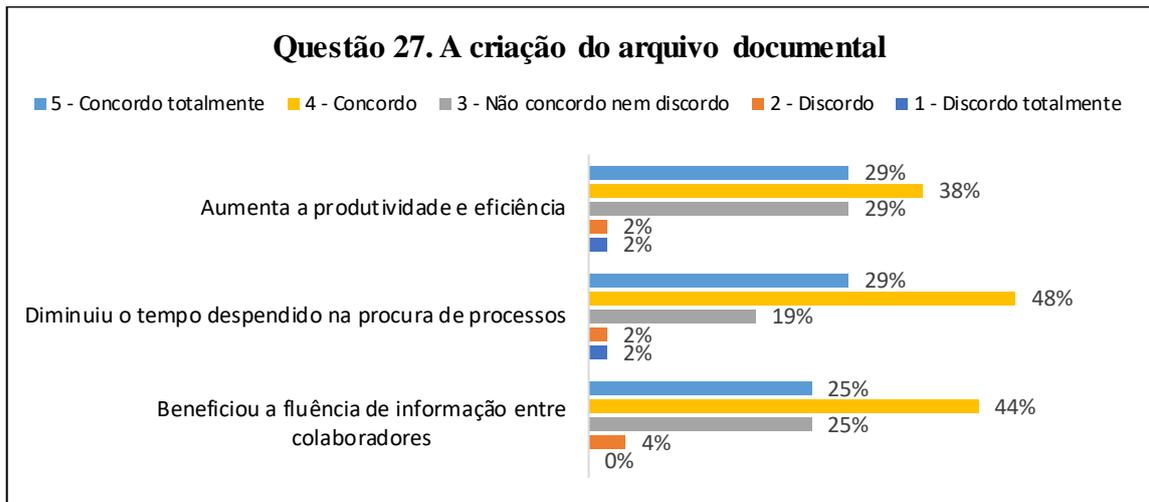


Gráfico 13

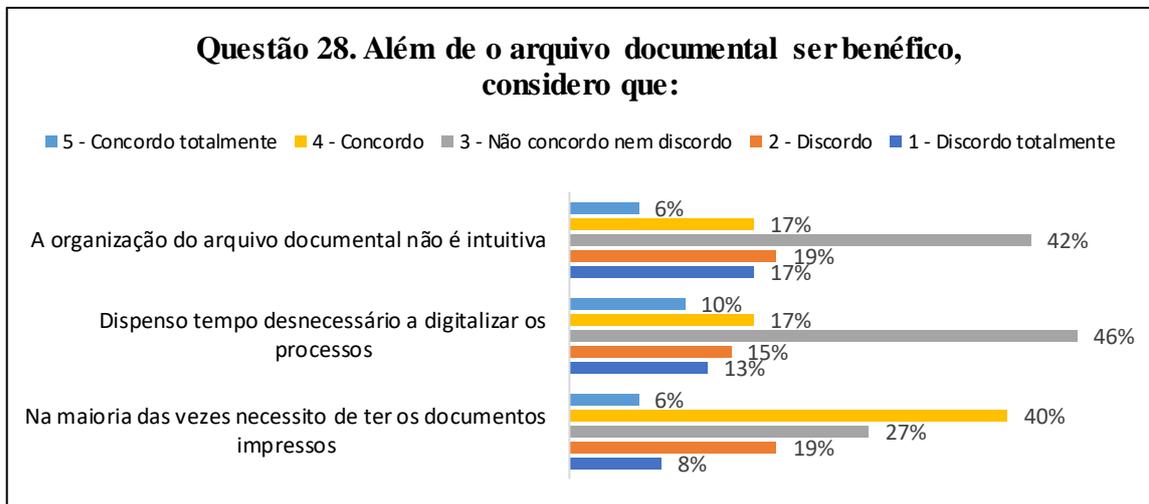


Gráfico 14

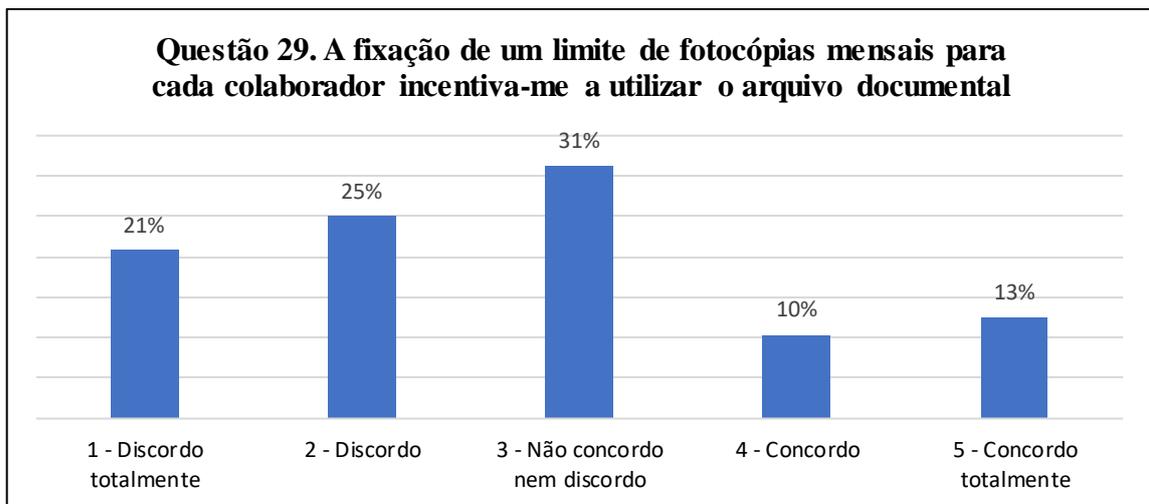


Gráfico 15

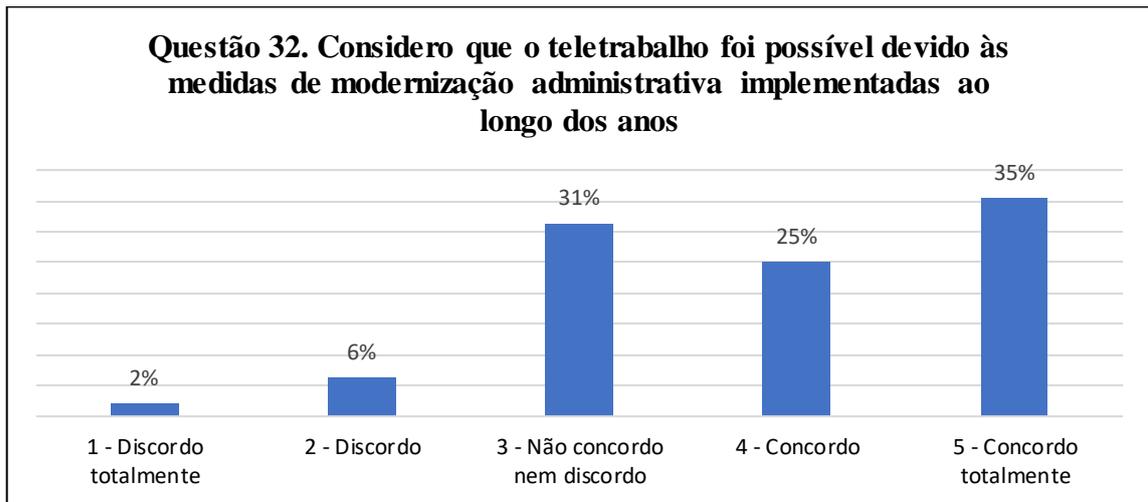


Gráfico 16

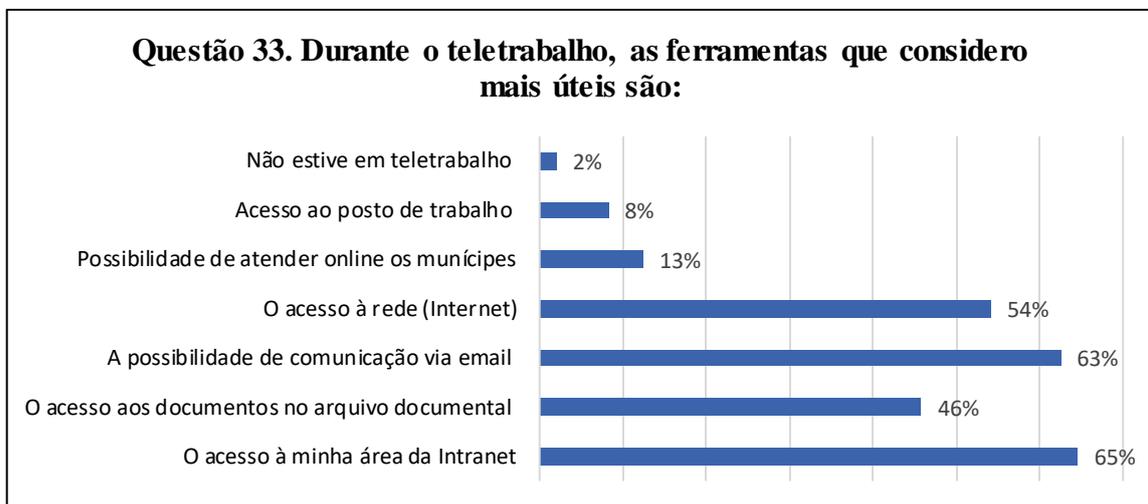


Gráfico 17

