



UNIVERSIDADE DE  
**COIMBRA**

Maria Carolina Costa Barbosa

**MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA**  
UM TEMA DE PONTA PARA A NORMALIDADE E  
EXCEÇÃO?

VOLUME 1

Dissertação no âmbito do Mestrado em Administração  
Público-Privada orientada pelo/a Professor/a Doutor/a Dulce  
Lopes e apresentada Faculdade de Direito da Universidade de  
Coimbra

Outubro de 2021



FACULDADE DE DIREITO  
UNIVERSIDADE DE  
**COIMBRA**

Maria Carolina Costa Barbosa

**Modernização Administrativa**  
**Um Tema De Ponta Para A Normalidade E Exceção?**

Administrative Modernization  
A Cutting-Edge Topic For Normality and Exception?

Dissertação de Mestrado apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de  
Coimbra no Âmbito do 2º Ciclo de Estudos em Administração Público Privada

Orientadora: Dulce Margarida de Jesus Lopes

Coimbra, 2020

### **Agradecimentos**

Aos meus pais, pela oportunidade de me fazer crescer pessoal e academicamente. Em especial, à minha mãe, que nunca me deixou cair nestes anos.

À Constança, ao avô e à Mizé pela presença importante que têm na minha vida e por acreditarem em mim, sempre.

À minha família.

À Professora Doutora Dulce Lopes, pela orientação deste trabalho e pelo apoio incontestável ao longo destes meses.

A todos e cada um dos entrevistados que se revelaram peça fundamental para o desenvolvimento da presente dissertação.

Por fim, e nunca menos importante, aos meus amigos por cada palavra de carinho e incentivo.

Obrigada.

## **Resumo**

A presente dissertação aborda o tema da Modernização Administrativa como um tema de ponta que se torna útil para o Estado e Administração Pública na normalidade, pretendendo perceber se este tema também o é numa situação de exceção – Pandemia derivada da Covid-19.

Inicialmente, o foco remete para a base do movimento reformista – os novos modelos de Estado pós *Welfare State* e a falência da Burocracia, como é exemplo a *New Public Management*. Estas novas ideias deram origem ao processo que hoje se conhece como Modernização Administrativa que desencadeou mudanças relevantes na AP de diversos países europeus como é o caso de Portugal.

No seguimento desta linha de pensamento, torna-se fulcral perceber as iniciativas e resultados deste movimento reformista em Portugal, dissecando temas como o *e-governemnt* e a formação dos RH nos serviços públicos.

No sentido de colocar o foco nos próprios RH e, em específico da Administração Local, procedeu-se à elaboração de entrevistas que permitissem uma visão mais pessoal daquilo que o processo de reforma administrativa trouxe para o dia a dia dos funcionários dos serviços públicos, colocando-os numa ótica não só de profissionais como de utentes e cidadãos que recorrem à AP para verem as suas necessidades satisfeitas.

**Palavras Chave:** Administração Pública, Administração Local; Modernização Administrativa; SIMPLEX;

## **Abstract**

The present dissertation acknowledge the topic of Administrative Modernization as a cutting-edge topic that is useful for the state and public administration on a daily basis, wanting to perceive if this theme is also this useful in a abnormal situation – Covid-19.

Firstly, the focus of the work were the new models of state after the collapse of the Welfare State and Burocracy, for example the New Public Management. This new ideas originated the process that is now known as Administrative Modernization, that created a lot of important changes in European countries as Portugal.

Following this thought, it is important to understand initiatives and the results of this movement in Portugal, dissecting topics as e-government and the formation of the human resources of the public services.

Focusing on the HR of the Local Administration, was developed interviews that would allow a more personal view of the results that came with the process of Administrative Modernization, especially on the daily basis of the employees, as professionals and as citizens.

### **Lista de Siglas**

AMA – Agência para a Modernização Administrativa

AP – Administração Pública

CEE – Comunidade Económica Europeia

CEFA - Centro de Estudos de Formação Autárquica

CPA – Código de Procedimento Administrativo

EUA – Estados Unidos da América

FEFAL - Fundação pra os Estudos e Formação nas Autarquias Locais

INA – Instituto Nacional da Administração

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

PROFAP - Programa Integrado de Formação para a Modernização da  
Administração Pública

RH – Recursos Humanos

SMA – Secretariado para a Modernização Administrativa

TIC – Tecnologias da Comunicação e Informação

UCMA - Unidade de Coordenação da Modernização Administrativa

UE – União Europeia

# Índice

<b>Introdução</b> .....	8
<b>Revisão da Literatura</b> .....	9
Burocracia .....	12
<i>New Public Management</i> .....	14
<i>New Public Service</i> .....	16
<i>Governance</i> .....	18
<b>Modernização Administrativa</b> .....	20
<i>E-Government</i> .....	21
<i>Local E-Government</i> .....	22
<b>A Modernização Administrativa em Portugal</b> .....	24
O Ponto de Viragem .....	24
O Programa Simplex .....	30
A Viragem na Administração Local .....	32
A Viragem para o Digital .....	36
A Situação Nacional .....	36
O Impacto Europeu .....	38
Local e-government .....	39
<b>A Formação dos Recursos Humanos</b> .....	41
Formação dos RH nas Autarquias .....	43
<b>Investigação</b> .....	45
<b>Metodologia</b> .....	46
Técnicas de Investigação e Amostra .....	46
<b>Análise do Conteúdo</b> .....	48
<b>Conclusões</b> .....	55
<b>Bibliografia</b> .....	59
<b>Jurisprudência</b> .....	63
<b>Anexos</b> .....	64
Questionário Aplicado .....	64

## Introdução

A necessidade de mudança traduz-se, muitas vezes, como uma consequência de situações que requerem novas abordagens para que as necessidades da população sejam satisfeitas. É neste cenário que se desenvolve o processo de reforma administrativa, potenciado por diversos fatores.

A falha do Estado Providência, da Burocracia e o aparecimento da Globalização impulsionaram a busca por novos modelos de Estado e Administração Pública – como a *New Public Management* - que colmatassem as insuficiências existentes e, em paralelo, satisfizessem as necessidades novas dos cidadãos.

Em diversos países ocidentais é iniciado o processo de reforma administrativa, como é o caso de Portugal, após a revolução de 1974, que permitiu a mudança na vida económica, política e social dos portugueses.

A par desta situação é marcada a presença da tecnologia na vida diária dos cidadãos, refletindo mais um fator de impulsionamento de mudança, tornando-se uma das facetas mais importantes do projeto de reforma administrativa quer em Portugal, quer no resto do mundo.

Para que seja possível colocar em prática estas novas ideias que acompanham o movimento de modernização administrativa são necessários recursos humanos capacitados e devidamente formados para o desenvolvimento de um bom trabalho que refletirá num serviço público, a todos os níveis, de qualidade para os utentes.

Num momento de normalidade este processo é praticável e útil para a população, no entanto, fatores externos à vontade humana podem surgir e alterar a noção que se tinha dos métodos e processos de trabalho.

A covid-19 e a situação pandémica são um exemplo deste cenário fora anormal que requer a mesma qualidade dos serviços e satisfação dos utentes, com menos recursos disponíveis.

Assim, prende-se a questão: A Modernização Administrativa será um tema de ponta tanto para a Normalidade como para a Exceção?

É, então, nestas linhas de pensamento que este trabalho se irá desenvolver, pretendendo responder à questão acima mencionada, através de literatura de apoio e entrevistas.



## Revisão da Literatura

“O conceito de Estado nasce com a administração e com a necessidade de estruturar o poder político e organizar as sociedades.” (Bernardo, 2017).

A estrutura do poder político resume-se na complexidade da Administração Pública, “um conjunto de conhecimentos e de estratégias em ação para prover os serviços públicos – bem comum – para o ser humano” (Salm & Menegasso, 2009, pág. 103) que, conseqüentemente, se espelham no conjunto de órgãos e instituições coletivas que existem em função das necessidades dos seus utentes.

No entanto, mantém-se a questão sobre como gerir, da melhor forma, todos os organismos e recursos (materiais e humanos) em benefício do cidadão. Assim, surgem modelos teóricos, com o objetivo de solucionar os padrões existentes que envolvem o Estado e a Administração Pública.

Desde o século XIX, vários académicos pensaram estes paradigmas, reformulando-os. Surgindo os modelos de gestão pública, de modo a agrupar várias práticas de administração. Entre eles, podem enumerar-se a Burocracia, a *New Public Management*, *New Public Service* e a *Governance*.

Keating (2001) dilata que a reforma administrativa dos países europeus, mais concretamente dos países da OCDE, tem a sua origem nas dificuldades políticas em garantir o bom desenvolvimento económico e social dos seus países, surgindo uma preocupação em relação à *performance* económica, às necessidades e exigências dos cidadãos e a crescente descredibilização e desconfiança da população em relação aos seus governos.

A AP portuguesa inicia na década de 80 do último século uma modificação intensa, a par com outros países europeus. Esta modificação traduz-se na reforma administrativa que, segundo Carvalho (2008) se tornou “um *issue* obrigatório na agenda governamental”, com o principal objetivo de articular toda a complexidade do setor público enquanto se dava prioridade à satisfação das necessidades do cidadão.

Foi neste sentido que, progressivamente, Portugal foi abandonado o sistema burocrático, do Estado Novo, onde havia um foco no “rationalization of structures, the establishment of strict processes of fiscal accountability and the

purge of untrustworthy civil servants, reducing patronage and ‘personalistic political party influence’ (Graham, 1975 apud Rocha & Araújo, 2007, p. 585). Estas características rígidas serviam para manter as massas sob olhar do regime.

Com a passagem para a democracia, a entrada para a CEE (atual UE) e a aproximação à OCDE, Portugal em 1974 inicia o seu processo de reforma administrativa. Internacionalmente, o Estado de Providência, que seria o modelo de Estado adotado por grande parte dos países ocidentais após a Segunda Guerra, entrou em crise, devido maioritariamente à “insustentabilidade orçamental e gestionária do mesmo” (Madureira & Rodrigues, 2006, p.155) Torna-se imperativa uma mudança na gestão da AP.

Retomando, ainda, o pensamento de Carvalho (2008), baseado em Kickert (1997), esta mudança administrativa apoiava-se em três linhas de pensamento: o foco nos cidadãos, muitas vezes como cliente, a privatização e, por fim, a flexibilidade dos sistemas de gestão públicas, sendo o mais possível semelhantes aos do setor privado.

No entanto, em Portugal, os primeiros passos democráticos focavam-se em aumentar o interesse político através de medidas mais transparentes e intervencionistas, aliando a um conjunto de nacionalizações em áreas distintas como a banca, os transportes e várias indústrias (Rocha e Araújo, 2007, p. 586)

Esta situação demonstra que apesar da necessidade de mudança e das pressões externas, os primeiros anos democráticos vividos em Portugal, ainda seguiram as diretrizes do *Welfare State* e da burocracia.

Só a partir de 1986, com a efetiva entrada de Portugal nas comunidades europeias, atual União Europeia, é que o país iniciou a sua reforma administrativa, onde era essencial a adoção de novos modelos de gestão pública, já implementados por outros países europeus.

É neste clima de insuficiência, por parte da burocracia, em acompanhar as crescentes e novas necessidades dos cidadãos, que se dá a progressiva adoção da *New Public Management* como modelo de gestão da Administração Pública Portuguesa.

Este novo modelo assenta no ideal “menos Estado, melhor Estado”, protagonizado por Margareth Thatcher e Ronald Reagen, que acreditavam que a

solução para os problemas das Administrações Públicas dos seus países era a minimalização do Estado, focando-se numa AP mais eficiente e eficaz (Carvalho, 2008). Pollitt (1993, p.48) citado por Costa (2012) afirma que os principais pensamentos destes políticos passavam pela crença no crescimento em demasia do setor público, tornando-se dispendioso e ineficiente, colocando entraves à iniciativa privada.

A NPM, como qualquer modelo de gestão pública, tem as suas fraquezas e inconsistências, acabado por não colmatar todas as deficiências existentes nas Administrações Públicas europeias. A par desta situação, as sociedades estão numa constante evolução e mudança, assim, é espectável por parte das AP que estas acompanhem os paradigmas que vão surgindo.

Desde os anos 70 até à atualidade foram inúmeras as alterações sociais, tecnológicas, políticas, entre outras, que se foram testemunhando. As próprias instituições e organismos que compõem a Administração Pública também sofreram alterações e as consequências das mesmas. Os novos académicos tiveram necessidade de pensar novos modelos que se adaptassem às novas realidades.

A AP começa a lidar com um número mais vasto de atores, políticos e não políticos, que independentemente da sua origem influenciam todo o processo gestor das instituições e órgãos. A “realidade pública é determinada pela acção de redes onde intervêm actores nacionais e internacionais, sindicatos, partidos políticos, grupos de pressão e de interesses e empresas privadas” (Madureira & Rodrigues, 2006, p. 157), com base nesta ideia, surge um novo modelo de gestão pública, a *Governance*.

As redes que Madureira e Rodrigues (2007) mencionam, que ao longo dos anos se vão alargando, resultam no aumento da complexidade da AP nacionais, sendo necessário mediar a influencia que os novos atores exercem sobre o poder político e as suas decisões que afetam as instituições publicas. “In sum, governance refers to governing with and through networks.” (Rhodes, 2007)

A *Governance* é, então, segundo Pierre (2000, citado por Papadopoulos, 2007), “sustaining co-ordination and coherence among a wide variety of actors with different purposes and objectives such as political actors and institutions, corporate interests, civil society, and transnational governments”.

O surgimento da *Governance* dá origem a outros modelos de gestão pública, como é o exemplo da Governação Multinível, fruto também do crescimento e intensificação do projeto europeu.

A Governação Multinível pretende perceber e analisar a interação que existia entre as autoridades a vários níveis jurisdicionais, no que toca à formulação de políticas. Isto é, não só o conjunto de atores anteriormente falados, como também, um processo de decisão que abrange diferentes níveis políticos, desde o nível supranacional (como é exemplo a UE), o nível nacional e o local.

Os três modelos teóricos de gestão pública abordados neste capítulo, serão mais desenvolvidos nos subcapítulos que se seguem, começando pelo Modelo de Administração Pública Tradicional, a Burocracia.

### Burocracia

Este é o modelo que caracteriza a administração pública tradicional, assente na organização científica do trabalho de Taylor (*one way best way*) e, pela teoria de Wilson que defende a separação da política e da administração.

Foi estudado e criticado por inúmeros académicos, como Marx ou Stuart Mill. No entanto, foi a visão de Max Weber, numa tentativa de explicar o fenómeno burocrático de forma neutra e afastada de ideologias políticas, que ficou mais conhecida.

Para este teórico, é indispensável conhecer-se o “tipo ideal” de burocracia, que provém dos três tipos de autoridade, também estabelecidos por Weber, a autoridade tradicional, a carismática e a burocrática. A primeira caracteriza-se pela legitimação do poder, através do passado, isto é, baseia-se no costume. A segunda, é justificada pela sua capacidade de agir, por norma é instável e indeterminada. E, por fim, a autoridade burocrática (legal ou racional) que se baseia na aceitação das leis e respeito pela ordem legal (Tenório, 1981, p. 85)

O “tipo ideal” de burocracia caracteriza-se, então, pela orientação das tarefas por normas escritas, hierarquização dos cargos de trabalho, divisão do trabalho de forma sistematizada, cada cargo deve respeitar normas e regras técnicas, a seleção dos trabalhadores deve ser feita com base no mérito, deve existir a separação entre propriedade e administração, os recursos devem ser livres de

possíveis controlos externos para que a liberdade de organização seja garantida, capacitação dos trabalhadores e, por fim, ter em conta a previsibilidade dos profissionais. (Tenório, 1981, p. 85)

O modelo burocrático defende que a autoridade emana das leis e, tal como estas, todas as tarefas, procedimentos e normas devem ser cumpridas por todos os trabalhadores públicos, sendo que estas normas internas devem ser sempre escritas, para que o funcionamento e objetivos das organizações públicas possa ser entendido e lembrado por todos.

Prima pela defesa da hierarquização, isto é, todos os cargos exercidos na esfera da administração pública devem seguir uma lógica hierarquizada e o seu trabalho, deve também ser totalmente sistematizado.

A hierarquização do poder segue, por sua vez, a lógica da meritocracia. Isto é, o funcionário público deve ser contratado e, mais tarde, subir na sua carreira sempre por mérito do seu trabalho. A sua autoridade, em relação aos seus inferiores deve-se pela hierarquização, mas também pelo seu mérito. A contratação deste funcionário deve ser feita de forma imparcial, através de um concurso público. (Bernardo, 2017)

As funções desempenhadas pelo trabalhador público, no modelo burocrático, devem ser sempre segundo as normas estabelecidas, tal como explicito anteriormente. Estas funções são, por norma, extremamente técnicas.

Como mencionado anteriormente, a Burocracia era um modelo de gestão bastante rígido, onde as regras e o poder emanavam “de cima”, isto é, dos níveis mais elevados hierarquicamente, não permitindo autonomia aos funcionários públicos. A estrutura da AP estava, em alguns países como é exemplo Portugal, completamente submetida ao poder político e, por isso, a sua gestão deveria ser feita de acordo com as necessidades do poder político e não dos cidadãos.

Este paradigma altera-se em grande parte dos países europeus ocidentais da OCDE, por motivos distintos entre si. Dando origem ao sucesso do *New Public Management* como o modelo de gestão pública de excelência.

## *New Public Management*

O sucesso da *New Public Management* nos países europeus, nos EUA impulsionado por Ronald Reagan, Austrália e Nova Zelândia, como anteriormente mencionado, foi impulsionado por diversos acontecimentos, como a descredibilização do Welfare State e a necessidade de encontrar um modelo de gestão pública que colmatasse as insuficiências quer deste Estado Providência, quer do antigo modelo, a Burocracia.

Segundo Hood (1991) a NPM, como uma reforma impulsionada por muitos países da OCDE, surgiu para dar respostas a problemas administrativos, como antes mencionado. Este autor define sete doutrinas que compõem o ideal da *New Public Management*, entre elas, pode mencionar-se a importância do aumento da competitividade no setor público, o uso de técnicas e instrumentos do setor privado na gestão pública, a definição clara de objetivos e metas atingir, a descentralização e o uso claro e eficiente dos recursos do Estado.

A estas doutrinas ou características da NPM, podem acrescentar-se outras, ditadas por diferentes académicos como Firmino (2001), citado por Carvalho (2012), este autor acrescenta ao pensamento de Hood (1991), a perspectiva do cidadão como cliente, sendo que este modelo deve ser capaz de satisfazer as suas necessidades, tal como acontece no setor privado. Aliado a estas características, a gestão autónoma e descentralizada completa esta ideia.

Nunes (2015) contribui também para a caracterização do NPM, acrescentando o tópico da agencificação do aparelho administrativo, a autonomia de decisão por parte dos agentes e dirigentes públicos, a avaliação de desempenho nos serviços públicos, busca da eficiência e da eficácia e a introdução das tecnologias de informação na administração pública. Reforça ainda as ideias já defendidas por outros autores, como a imagem de um Estado regulador, a introdução de mecanismos do tipo mercado e procura da qualidade nos serviços públicos através da satisfação das necessidades dos clientes, que nas suas perspectivas, são clientes.

Ferlie *et al*, citado por Flynn (2002), explica a abordagem da NPM baseado em diagnósticos para os problemas de alguns governos. Esta abordagem baseia-se,

então, na busca pela eficiência, a diminuição do papel do Estado e a descentralização, a busca pela excelência e a orientação para o serviço público.<sup>1</sup>

A estas dificuldades, acrescenta-se o movimento globalização que a maioria destes países viveu, olhando o papel do Estado e da própria sociedade de uma forma totalmente diferente. A NPM recusa o Estado como o ator principal na economia, deixa de ser um prestador direto de serviços (Reis & Fortuna & Mariano, 2010), Autores como Araújo (2007), afirmam que “A ideia não é reduzir o tamanho do Estado, é adequá-lo às conjecturas e aos desafios actuais”.

Em suma, a *New Public Management* recorre à privatização do setor público, que estava degradado devido à crise do Welfare State, da crise petrolífera dos anos 70 e, ainda, responder às insuficiências da Burocracia. Em casos onde o público não possa ser tornado privado, “procura-se introduzir a concorrência e o uso imaginativo do mercado” (Rocha, 2001)

A transposição das ideias anteriormente descritas para a Administração Pública de diversos países da OCDE, resultou em consequências práticas que Rocha (2001) agrupou em três dimensões. A primeira relativamente à primazia do mercado, que como abordado acima, é a base do pensamento da NPM, aliada à perspectiva do cidadão como cliente e consumidor constante dos serviços públicos, que resulta numa alteração de comportamentos ao nível do próprio utente, mas também, do funcionário que distribui o serviço.

A segunda dimensão prende-se com a alteração das formas organizacionais das estruturas do Estado, tradicionalmente hierárquicas, que com o NPM se alteram e passam a existir as chamadas agências. Resultando na fragmentação do setor público e na descentralização.

Rocha (2001) explica ainda outra dimensão, relacionada com a *performance*, um elemento característico do setor privado, mas que este modelo considera crucial para garantir a eficácia, a eficiência e a qualidade dos serviços públicos distribuídos para os cidadãos-clientes. Esta avaliação da *performance* é alcançada através da definição clara de objetivos de recursos e de políticas.

A passagem dos ideais deste modelo para a prática revelou-se, como mencionado no capítulo anterior, insuficiente com o passar dos anos. No entanto,

---

<sup>1</sup> minha tradução in Flynn, 2002, p. 57

este modelo sempre foi alvo de críticas. Rocha (2000 *apud* Gomes, 2019), enumera algumas críticas à NPM, tais como a superioridade da gestão privada em relação à pública, sem qualquer fundamento de que assim o seja; a importância do controlo financeiro e orçamental, enquanto exige uma maior descentralização, resultando em contradições no processo de decisão; e, por fim, a dificuldade em se aplicar o conceito de controlo e avaliação constante da performance, para garantir a eficiência e qualidade dos serviços públicos.

A grande crítica ao *New Public Management* prende-se com o papel dos cidadãos na prática da democracia, isto é, os cidadãos são cada vez mais pessoas informadas e que requerem participação ativa na vida do país, não podem ser vistos como meramente clientes dos serviços públicos. Cabe ao estado garantir que os funcionários públicos trabalham para o objetivo comum que é a satisfação do interesse público, “O governo é um actor, porventura o mais importante no processo de condução da sociedade para novas direcções, que actua articulado com organizações e grupos privados e sem fins lucrativos, procurando encontrar soluções para os problemas da sociedade” (Araújo, 2007)

Salm & Menegasso (2009) acrescentam ainda que o modelo da *New Public Management* e o modelo burocrático, na sua génese não diferem um do outro, “o modelo da nova administração pública utiliza as organizações privadas e públicas para produzir o bem público, enquanto a administração pública convencional utiliza a organização pública com o mesmo objetivo”

A crescente consciencialização política, refletida na vontade dos cidadãos participarem e utilizarem a sua cidadania na vida política dos seus países, resultou num processo de descredibilização e insuficiência da *New Public Management*, surgindo aos poucos, outros modelos, como o *New Public Service* e a *Governance* com o intuito de colmatar as insuficiências do primeiro, respondendo as novas necessidades e exigência dos cidadãos.

### *New Public Service*

O olhar para os cidadãos como meros clientes e usuários dos serviços públicos revelou-se uma fraqueza do modelo da NPM, ainda que este tenha sido



bem-sucedido em diversos âmbitos. Com o intuito de colmatar esta fraqueza e outras, surge o *New Public Service*.

Este modelo de gestão pública baseia-se na relevância da conexão entre os cidadãos e os seus governos (Santos & Selig, 2014; p. 84), deixando de parte os conceitos económicos levados a cabo pela NPM, enaltecendo o interesse público através de funcionários públicos ao serviço dos cidadãos (Denhardt, 2012 *apud* Santos & Selig, 2014; p. 84)

Denhardt e Denhardt (2007) desenvolveram sete princípios que são a base do *New Public Service*, Dias (2016): servir cidadãos, não como clientes; perseguir o interesse público; ressalva da importância do serviço público e da cidadania em detrimento do empreendedorismo; pensar estrategicamente, mas agir de forma democrática; reconhecimento da dificuldade que advém da *accountability*; servir em vez de dirigir; valorizar as pessoas, não só a produtividade;

“Face ao exposto o que se pressupõe é que este modelo seja um conjunto de valores e de interesses que sejam comuns a todos, na medida em que este seja mais um processo social de cidadania” (Pitschas, 2007 *apud* Bernardo, 2017)

O conceito inicial de AP, mencionado no primeiro capítulo, remete para as várias facetas do ser humano que age em diversas dimensões e, a Administração Pública, deve ser capaz de responder às necessidades dos seus cidadãos, como seres participantes “de uma sociedade multicêntrica articulada politicamente” (Salm & Menegasso, 2009, pág. 103) e não apenas como clientes e consumidores dos serviços públicos.

A busca pela eficiência e qualidade dos serviços continua a ser um foco deste modelo, como de tantos outros. No entanto, a crescente preocupação da população de ser ver como um cidadão participante na vida política do seu país, fez com que a própria AP se moldasse a esta faceta do utente – um consumidor consciente dos serviços públicos, que devem ser eficientes, mas virados para a ideia de servir o cidadão e não a produtividade.

A crescente rede complexa entre atores públicos, privados, nacionais e internacionais, coloca em causa os modelos anteriores, quer baseados em ideias inflexíveis de hierarquia ou em ideais de mercado mais ou menos virados para o cidadão. Neste contexto surgem novas ideias, novos modelos que pretendem

responder às necessidades e desafios que estes novos atores refletem, como é exemplo a *Governance* ou Governança.

### *Governance*

“Após um longo período de crescente influência do Estado na sociedade estamos a assistir ao reafirmar dos direitos políticos dos cidadãos nas suas relações com o Estado clarificando o conceito de cidadania e atribuindo mais poderes aos cidadãos” (Rocha, 2007)

Com o século XXI, novas preocupações e variáveis foram introduzidas na vida da Administração Pública, as sociedades são cada vez mais conscientes e informadas sobre as problemáticas que as afetam, fazendo-se representar através de novos grupos e redes, resultando num crescente número de atores, que devem ser orientados pela gestão pública.

Com a entrada destes novos atores que têm naturezas diversas – públicos, privados, nacionais e internacionais – a AP e o Estado devem ser capazes de gerir os seus interesses em sintonia com os destes atores. Pode dizer-se que “o conceito de *Governance* como o reconhecimento de que numa sociedade global não existem imposições unilaterais de quaisquer tipos de liderança, pelo que Estado e Administração Pública passam a ter que funcionar como “sistema de órgãos orientadores dos distintos actores sociais e económicos de uma sociedade determinada” (Pagaza, 2000, p.48 *apud* Madureira & Rodrigues, 2006, p.157)

A procura e importância da eficiência dos serviços prestados é transversal a todos os modelos de gestão pública e, por isso, a *Governance* também detém uma faceta virada para esta noção – a “*good governance*” na qual a “ênfase está na criação de condições de governabilidade e na garantia do funcionamento do livre jogo das forças de mercado” (Frey, 2004; p. 122). Este autor dilata, ainda, que a *Governance* detém outra faceta, direcionada para a democratização do trajeto do Estado e, por isso, da AP. Não colocando de parte a ênfase na interação entre os novos atores da cena pública.

A ambiguidade do conceito de *Governance* não é apenas defendida por autores como Frey (2004), Pierre & Peters (2000) também lhe conferem esta ambivalência. Este modelo pode, então, ser visto de uma perspectiva mais

institucional, isto é, na capacidade do Estado e das suas instituições em governar tendo em conta os interesses e influência dos novos atores. Por outro lado, numa perspectiva mais virada para a interação entre atores públicos e privados, através de redes (*networks*) e parcerias.

“What previously were indisputably roles of government are now increasingly seen as more common, generic, societal problems which can be resolved by political institutions but also by other actors.” (Pierre, 2000; p. 4) A *Governance* retira o foco no Estado e no seu poder de decisão e execução, colocando-o noutros atores, que podem ser públicos ou não, nacionais e internacionais. Esta noção de descentralização já vem nos ideais do NPM, consolidando-se neste modelo.

A crença na necessidade de envolver a sociedade no processo político foi o motor de desenvolvimento deste modelo. Acreditando que a inclusão dos cidadãos, quer individualmente, quer através das redes que se vão criando, torna o processo mais democrático e transparente, sendo estas algumas das ideias basilares da própria reforma administrativa. Incorpora-se, ainda, a noção de *accountability*, que se refere à responsabilidade/responsabilização atribuída a todos os níveis territoriais e a todos os atores quer sejam públicos ou não, quando são envolvidos no processo de *policymaking*, a responsabilidade das decisões destes atores, contribuindo para a legitimação democrática.

O gestor público passa, então, a ser “um integrador da diversidade, orientador das dinâmicas sociais e decompositor da complexidade, procurando solucionar conflitos e promover a colaboração entre atores” (Rocha, 2001; p. 186)

## **Modernização Administrativa**

Como abordado anteriormente esta preocupação e inclusão do movimento de reforma administrativa nas agendas políticas de grande parte dos países da OCDE deveu-se, maioritariamente, à crise do *Welfare State* e do modelo burocrático. Caiden (1991 *apud* Rocha 2001) afirma que este processo se resume a dois objetivos, o primeiro remete para a melhorias das práticas e processos já existentes, enquanto o segundo implica a efetiva alteração do modelo de gestão pública – no caso passando de Estado Administrativo para Estado Managerial.

Quando se fala em reforma administrativa pode esperar-se uma alteração nas perspectivas, nos processos, nas decisões, isto é, em toda a estrutura dos serviços públicos. Aliando a esta mudança, Rocha (2001) afirma ainda que a reforma administrativa é, também, composta pela desregulação, desintervenção e privatização, pela flexibilidade dos processos de gestão – isto é, utilizar e adaptar os métodos de gestão empresarial à gestão pública - e, por fim, pela alteração dos relacionamentos entre a administração e os cidadãos que a mesma serve.

A necessidade de alterar a estrutura dos serviços públicos remete para a ideia de que tudo o que é público é insuficiente e, por isso, deve ser reformulado. E pode ser feito através de mecanismos como a desconcentração e a descentralização, ambos se resumem à dispersão de poder, Carvalho (2008) distingue estes dois conceitos, sendo o primeiro relacionado com a distribuição de competências, no caso decisórias, entre órgãos da mesma pessoa coletiva. Enquanto o segundo remete para a repartição de atribuições entre pessoas coletivas que participam no exercício da função administrativa.

Rocha (2001) menciona ainda um outro instrumento, identificando-o como o mais utilizado no processo de reforma administrativa – a privatização. Bilhim (2000, *apud* Carvalho, 2008) define privatização de diversas formas, entre elas “transferência total ou parcial da propriedade de empresas e/ou bens públicos”, “contratação de serviços por entidades públicas a entidades privadas”, isto é, a prática de *contracting-out* que auxiliam a introdução do conceito de concorrência na administração. (Rocha, 2001; p.76)

As alterações sofridas com a reforma administrativa não se limitam a problemas técnicos e administrativos, passam, também, pela forma como a própria

administração se relaciona com os cidadãos. A capacidade dos serviços de satisfazer as necessidades dos cidadãos, como clientes, alcançando a eficiência e qualidade dos mesmos, requer a adoção de algumas medidas, como a simplificação da informação e dos processos, para que sejam facilmente compreendidos pelos utentes, cativando-os a uma maior participação nestes mesmos processos.

“O objetivo destas medidas é recentralizar a produção de bens e serviços a partir dos clientes para as organizações públicas e não o contrário” (Rocha, 2001; p. 78)

### *E-Government*

O *E-Government* acompanhou, desde o seu início, as reformas administrativas na Europa influenciadas maioritariamente, como referido em capítulos anteriores, pelo movimento da *New Public Management*. Hood (1991) afirma que a NPM está relacionada com diversos outros movimentos, como é o caso do crescente uso das TIC na produção e distribuição de serviços públicos.

A necessidade de criar e prestar serviços públicos eficientes, eficazes e transparentes, que garantissem a satisfação das necessidades dos cidadãos/clientes, aliado a uma AP menos burocrática e mais centrada nos cidadãos (Bilhim & Neves, 2007), resultou no recurso às TIC para este fim.

Gouveia (2004) define TIC como “um conjunto de tecnologias associadas ao digital e que permitem o armazenamento, o tratamento e a comunicação de informação, no digital, mas também a sua conversão para efeitos de entendimento humano.”

O *E-Government* não se pode cingir apenas ao recurso às TIC, a Comissão Europeia (2003) define e-government como “the use of information and communication technologies in public administrations combined with organisational change and new skills in order to improve public services and democratic processes and strengthen support to public policies.” Isto é, o sucesso e eficácia do *e-government* passa não só pelo uso das TIC como pela mudança organizacional e compromisso dos próprios funcionários.

Alves e Moreira (2004) definem *e-government* como o “processo de transformação nas estruturas e relações internas e externas dos vários níveis do

Estado e da Administração Pública através da incorporação e da potencialização das TIC.” Estes autores referem que quando se fala em relações internas e externas, estas podem-se resumir a relações entre vários níveis do Estado e da própria AP, mas também entres estes e as empresas e, ainda, relações com os cidadãos.

Como referido anteriormente, o mundo e, conseqüentemente, a AP estão em constante mudança e cada vez mais se torna necessária a integração dos cidadãos na vida política do seu país, refletindo-se num aumento de autores que exercem influencia nas tomadas de decisão (*Governance*). Assim, o próprio *e-government* auxilia na redefinição das “relações quer de poder, quer de responsabilidade, do Governo e da Administração Pública com os restantes actores da sociedade” (Gouveia, 2004; p. 21)

Não obstante os pontos positivos do *e-government* quer pela simplificação, transparência e eficácia, quer pela facilidade de aproximação dos cidadãos à AP, existem ainda caminhos a percorrer no que toca aos recursos humanos e a sua importância. Os funcionários públicos são o papel-chave no bom e útil funcionamento do *e-government*, devem estar dispostas a aceitar e corroborar os “ajustamentos estruturais e procedimentais e do modo como serão utilizadas as novas tecnologias no interior das suas instituições e departamentos.”

Esta situação só será possível através do recurso a formação profissional, para que os recursos humanos estejam motivados e qualificados para as mudanças organizacionais que a constante evolução digital acarreta consigo.

### Local E-Government

A aplicação das TIC no mundo da AP, resultando, em conjunto com outros fatores, no *e-government*, refletiu-se igualmente numa informatização do poder local, a necessidade de mais eficácia, eficiência e transparência dos serviços públicos é, também, uma premissa aplicável às autarquias.

Assim, surge o *local e-government*, maioritariamente seguindo as linhas do *e-government*, “abarcando, no entanto, uma maior proximidade com o cidadão, ou seja, com o munícipe.” (Bilhim & Neves) Autores como Castells e Bilhim (2004) afirmam que este movimento se reflete num aumento da democracia local, através da cooperação das diversas autarquias, motivando a participação de cidadania.

Com a reforma administrativa deram-se movimentos de descentralização de competências, criando poder e autonomia para as autarquias, assumindo “um papel de mediador institucional, na medida em que a mediação tecnológica força os actores locais a organizarem-se e a criar redes que representem os seus interesses locais, contudo acessíveis a uma escala global.” (Gouveia, 2004; p. 35)

Assim, o papel do local *e-government*, representado nas Camaras Municipais e Juntas de Freguesias, pela sua proximidade com as problemáticas territoriais, prende-se com o uso das TIC para a resolução dos mesmos, criando competitividade no território e prometendo uma melhoria da qualidade de vida dos munícipes (Gouveia, 2004; p. 30)

# A Modernização Administrativa em Portugal

## O Ponto de Viragem

Quando se utiliza o termo reforma administrativa ou modernização administrativa, remete para os anos 70 do século passado com o fim do modelo burocrático e o crescimento de novas ideias e modelos, como abordados no capítulo anterior.

Portugal, nesta mesma década, sofreu alterações profundas na sua vida política, social e económica, o regime ditatorial chegou ao fim e o processo de democratização do país foi iniciado. Com o fim do regime autoritário elevou-se a ideia de que seria necessário colocar em desuso os ideais, os processos e instrumentos administrativos utilizados por este regime.

A Administração Pública durante o Estado Novo refletiu-se num mecanismo burocrático e hierárquico ao serviço do regime, sendo que qualquer reforma realizada neste tempo histórico servia para consolidar o poder. “A Administração concebeu-se a si como um poder público e não como um serviço público (Graham 1983 *apud* Rocha, 2001; p. 94)

Ainda durante o período do Estado Novo sentiu-se uma pequena mudança no sentido da reforma e modernização administrativa com a criação do Secretariado da Reforma Administrativa, em 23 de Novembro de 1969 – “Trata-se de órgão de carácter técnico e permanente, instrumento principal da programação e dinamização das providências integradoras da Reforma Administrativa, a que fundamentalmente cabe missão de estudo, planeamento e coordenação, bem como, em certa medida, de superintendência e fiscalização. Não terá, portanto, feição marcadamente intervencionista: as suas funções principais serão de concepção e assistência técnica, ou seja, do tipo staff, para usar expressão internacionalmente consagrada.”<sup>2</sup> No entanto, não se verificaram grandes alterações neste âmbito ou implementação efetiva de medidas.

Pode dizer-se, então, que foi após a Revolução de Abril de 1974 que a preocupação com a modernização administrativa realmente foi incluída na agenda política portuguesa. De notar que, Portugal, nos anos 70 ainda se encontrava

---

<sup>2</sup> in <https://dre.pt/pesquisa/-/search/400845/details/maximized>, acessido a 3 de março de 2021



bastante atrasado em relação a outros países da OCDE que já iniciavam os seus projetos de reformas assentes em modelos de gestão pública como o *New Public Management*, o que tornou mais complexa a viragem para a modernização administrativa.

Era necessário preparar o país para a introdução do Estado Social que, em Portugal ao contrário de grande parte dos restantes países da OCDE, ainda não funcionava inteiramente. Serviços de saúde, segurança social e educação, por exemplo, eram obsoletos e não serviam a população na sua totalidade (Araújo, 2005)

Assim, durante a década de 70 foram poucas as alterações sentidas tendo em conta a situação instável que o país atravessava. No final da época de 70 foi criado o Instituto Nacional de Administração (INA) pelo Decreto-Lei 160/79 de 30 de Maio, um “organismo de âmbito nacional e pluridisciplinar, terá por missão fundamental contribuir, através do ensino, da investigação científica e da prestação de apoio técnico especializado, para a Reforma Administrativa e o aperfeiçoamento da gestão pública.”<sup>3</sup> O documento jurídico mencionado afirma a necessidade do país se adaptar às novas realidades que irá atravessar na década seguinte, como por exemplo, com a aproximação a diversas organizações internacionais.

Através da entrada para a Comunidade Económica Europeia foi incutido um sentimento de abertura para o mundo mais globalizado, e Portugal começa as efetivas modificações a todos os níveis da vida dos cidadãos portugueses, incluindo a Administração Pública. A pressão colocada pela CEE, atual UE, para que Portugal se conseguisse igualar a grande parte das restantes democracias já existentes, resultou numa inclinação, por parte da esfera política portuguesa, para a reestruturação do sistema político e económico, já obsoleto, resultando em diversas iniciativas apoiadas pela entrada de fundos estruturais como apoios financeiros para o país. (Rocha & Araújo, 2006)

A partir da década de 80, com o X Governo Constitucional, várias foram as medidas e iniciativas, demonstraram comprometimento político com o processo de modernização administrativa e com a importância dos impactos da mesma na vida dos cidadãos.

---

<sup>3</sup> in <https://dre.pt/pesquisa/-/search/383596/details/maximized> acessido a 3 de Março de 2021

Para além do acima mencionado INA, foi criada outra estrutura, também com o intuito da formação dos recursos humanos, o Centro de Estudos de Formação Autárquica (CEFA), este será abordado num capítulo da presente dissertação.

Em 1981 foi, ainda, criado o Gabinete de Estudos da Reforma Administrativa (CECRA), sendo que, segundo Rocha (2001) o trabalho deste órgão foi e citando, “no sentido da desburocratização e simplificação administrativa, relação administração-administrados e marketing público, formação dos dirigentes.”

O verdadeiro impulsionador da reforma administrativa em Portugal foi o Secretariado para a Modernização Administrativa, criado em 1986 pelo Decreto-Lei n.º 203/86 de 23 de Julho, “O Secretariado tem por atribuições gerais promover a inovação e a reforma selectiva no seio da Administração Pública, visando o aumento da eficácia global da gestão pública, a melhoria da sua relação com os administrados, a desburocratização dos serviços do Estado, a simplificação dos procedimentos administrativos, a descentralização gradual de funções e a racionalização dos meios públicos.”<sup>4</sup>

Madureira (2015) afirma que esta estrutura teve um papel de animadora, coordenadora e moderadora das várias reformas e medidas que iam surgindo na agenda política, em diversos âmbitos e setores.

Rocha (2001) refere quais foram os principais objetivos e funções do SMA, descontinuado em 2001, a promoção da modernização administrativa, o encorajamento dos serviços administrativos ao desempenhar um papel animador, fornecimento de conselhos técnicos e a avaliação de medidas de modernização.

Portugal, ao longo das décadas, especialmente no início do seu processo de modernização, seguiu o modelo de gestão que grande parte dos países da OCDE adotaram: o *New Public Management*, o que justifica a sua inclinação para a introdução de conceitos como a competitividade, eficácia, eficiência, mas também a gestão da qualidade, a desburocratização, descentralização, simplificação e o cidadão na perspetiva de cliente (Carvalho, 2020)

---

<sup>4</sup> in [https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/227983/details/maximized?filterEnd=1986-12-31&filterStart=1986-01-01&q=1986&print\\_preview=print-preview&fq=1986&perPage=100](https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/227983/details/maximized?filterEnd=1986-12-31&filterStart=1986-01-01&q=1986&print_preview=print-preview&fq=1986&perPage=100) acedido a 3 de Março de 2021

Em 1995 a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) relata a evolução de Portugal num documento, onde entre outros tópicos refere a reforma estrutural administrativa e o seu impacto positivo no desenvolvimento de políticas e decisões que contribuíram para o desenvolvimento do país.

Neste documento são identificados os cinco principais objetivos que Portugal pretendeu atingir com as medidas tomadas entre 1994 e 1995 (OCDE, 1995; p. 40):

- Reforço da competitividade do setor de produção, dominado por pequenas e médias empresas;
- Desenvolvimento um mercado de capital bem-sucedido interna e externamente;
- Retirar a presença do Estado na economia através de privatizações;
- Aumentar a eficiência nos serviços públicos;
- Aumentar a eficiência no mercado de trabalho;

Como mencionado em capítulos anteriores, um dos mecanismos mais utilizados nos processos de reforma e modernização administrativa foi a privatização. Portugal não foi exceção e, na década de 90, segundo o mesmo documento da OCDE, o efeito do processo de privatização, fez-se sentir de uma forma positiva.

Segundo Rocha (2001, p.114; *apud* OCDE 1996) este documento, apesar de na sua generalidade ser positivo, em especial na área da satisfação do cliente, deixa, ainda explícito a necessidade de haver compromisso político para fomentar a reforma nas áreas da “gestão financeira, intensificação da utilização de mecanismos de tipo mercado e gestão do desempenho”

No processo de reforma e modernização administrativa português, em paralelo com medidas de teor mais técnico como a desburocratização, a eficácia, a eficiência, entre outros, foram implementadas medidas e iniciativas que melhorassem a relação do cidadão com a administração, resultando numa maior credibilidade atribuída aos serviços públicos.

Exemplo da tentativa de melhoria da imagem dos serviços públicos foram documentos como o Código de Procedimento Administrativo (CPA) e o Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de abril (alterado a pelo DL n.º 74/2017, de 21 de junho).

O CPA, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 442/91, de 15 de novembro e (alterado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro), “O incremento constante das tarefas que à Administração Pública portuguesa cabe realizar nos mais diversos sectores da vida colectiva bem como a necessidade de reforçar a eficiência do seu agir e de garantir a participação dos cidadãos nas decisões que lhes digam respeito têm vindo a fazer sentir cada vez mais a necessidade de elaboração de uma disciplina geral do procedimento administrativo.”<sup>5</sup> Após vários anos, em 2015, o CPA foi revisto, adaptando-se às novas realidades da sociedade portuguesa. Rocha (2001) refere que os objetivos deste documento, à data, eram os de “estabelecer linhas diretrizes para o funcionamento da Administração, aumentado a eficiência; regulamentar de forma precisa o modo como as decisões administrativas são tomadas; assegurar que as partes interessadas participem no processo de decisão; salvaguardar a transparência das ações administrativas e o respeito pelos direitos e interesses legítimos dos cidadãos; evitar a burocracia e pôr os serviços administrativos em contacto mais estreito com os cidadãos;” Consolidação de ideias como transparência, desburocratização, eficiência e aproximação dos cidadãos à administração pública.

O Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de Abril prevê os “princípios gerais de acção a que devem obedecer os serviços e organismos da Administração Pública na sua actuação face ao cidadão, bem como reúne de uma forma sistematizada as normas vigentes no contexto da modernização administrativa”<sup>6</sup>

Estes dois documentos são exemplo do novo rumo que o processo de modernização tomou, mais virado para a qualidade e inovação dos serviços prestados, a relação administração/cidadãos e a participação de mais atores na implementação das políticas públicas (Araújo, 2005)

---

<sup>5</sup> in <https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/316935/details/normal?l=1> acessido a 4 de Março de 2021

<sup>6</sup> [http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei\\_mostra\\_articulado.php?nid=2144&tabela=leis](http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=2144&tabela=leis) acessido a 4 de Março de 2021

Vale, ainda, ressaltar uma medida tomada pelo XIII Governo português, através da Resolução do Conselho de Ministros nº 176/97, que promete uma “maior desburocratização, racionalização e simplificação de estruturas e procedimentos administrativos apontando para uma Administração Pública moderna ao serviço das pessoas, com vista a «satisfazer as expectativas da sociedade, garantindo aos cidadãos e agentes económicos maior atenção, maior comodidade, maior participação e audição, informação célere e precisa», logo se prevendo o recurso a estruturas de missão”<sup>7</sup>. Com esta resolução fica estabelecido o começo do projeto que dará início, em 1998, à institucionalização da Loja do Cidadão.

A Loja do Cidadão “é um conceito de prestação de serviços públicos que reúne no mesmo espaço várias entidades públicas e privadas, com o objetivo de facilitar a relação dos cidadãos e das empresas com a administração pública.”<sup>8</sup>. Resultando numa maior comodidade e proximidade dos cidadãos à AP.

Em suma, o processo de modernização administrativa, em Portugal, iniciou-se efetivamente por volta da década de 80 e continua até aos dias de hoje. O mundo e a população evoluem obrigando a que a AP acompanhe essa evolução.

Em Portugal, a simplificação, a desburocratização, a transparência, a comodidade e a proximidade da AP aos cidadãos são os objetivos mais relevantes no âmbito da modernização administrativa, e nesse sentido, nos dias de hoje, existem instituições e organismos que auxiliam a persecução destes objetivos e o progresso da reforma administrativa.

O Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado criou a Agência para a Modernização Administrativa (AMA), instituição que prossegue as atribuições do Ministério da Modernização do Estado e da Administração Pública e é “responsável pela promoção e desenvolvimento da modernização administrativa em Portugal. A sua atuação divide-se em três eixos: atendimento, transformação digital e simplificação.”<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> Resolução do Conselho de Ministros n.º 176/97

<sup>8</sup> in <https://www.ama.gov.pt/web/agencia-para-a-modernizacao-administrativa/lojas-do-cidadao> acessido a 10 de Março de 2021

<sup>9</sup> in <https://www.ama.gov.pt/web/agencia-para-a-modernizacao-administrativa/a-ama> acessido a 10 de Março de 2021

A transformação digital acompanha o projeto das reformas administrativas desde os anos 70, no entanto, apenas por volta de 1990 “os governos dos países ocidentais começaram a evidenciar um crescente interesse no potencial das TIC para o exercício da governação pública” (Almeida & Firmino & Ferreira, 2020) Portugal também acompanhou este crescimento das TIC, utilizando a transformação digital como uma ferramenta para a simplificação.

É, então, com esta aliança entre a simplificação e medidas de administração eletrónica que foi criado o programa com mais relevo para a modernização da administração pública portuguesa, o Programa Simplex.

### O Programa Simplex

O XVII Governo Constitucional, com a Resolução do Conselho de Ministros nº 90/2005 estabelece o regime da Unidade de Coordenação da Modernização Administrativa (UCMA), que “se constitui como estrutura de missão de apoio e coordenação do desenvolvimento da política governamental em matéria de modernização e simplificação administrativa”.<sup>10</sup> É com o trabalho desta estrutura que é criado o Programa Simplex, em 2006, onde foram elaboradas 333 medidas com intenção de acabar com a burocratização e as dificuldades que existiam nos processos administrativos (Rocha & Araújo, 2007)

O Primeiro Simplex foi concebido como um programa ainda em construção, ainda como uma fase de recolha de informações como “o levantamento das suas interações com os cidadãos e as empresas, a avaliar os custos e os encargos de cada uma delas, e a questionar a sua pertinência.” (Relatório Seis Anos Simplex, 2011; p. 17) Sendo então, a partir de 2007 que o Programa Simplex iniciou o cumprimento das suas medidas.

Também a preocupação com a relação entre os cidadãos e a AP, característica do movimento da reforma administrativa portuguesa, se reflete neste Programa Simplex, que pretende dar uma resposta às antigas e mais recentes exigências dos cidadãos, que se tornaram mais conscientes e participativos na vida política, esperando mais e melhor dos serviços públicos. Como também “responder aos estilos e ritmos de vida da nova geração de utentes que utiliza regularmente as

---

<sup>10</sup> in <https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/693658/details/maximized> acessido a 11 de Março de 2021

tecnologias da informação e comunicação e está disponível para se relacionar com a Administração de formas não convencionais: em qualquer lado, a qualquer hora, em qualquer canal.”<sup>11</sup>



Figura 1 - Medidas Simplex por Eventos de Vida dos Cidadãos<sup>12</sup>

Seis anos após a implementação do Programa Simplex, foi elaborado um relatório que permite compreender o projeto e o seu desempenho de 2006 a 2011, através de “seis instrumentos de mudança que se revelaram fundamentais para que a Administração pública possa responder com sucesso aos desafios do nosso século” (Relatório Seis Anos Simplex, 2011; p. 8) Entre estes instrumentos encontram-se o Programa Simplex, o Simplex Autárquico e a Rede Comum de Conhecimento.

Este programa demonstra a crescente importância das redes e comunicação constante entre diversos atores da esfera política e pública, como é mencionado no próprio Relatório Seis Anos Simplex (2011) “As abordagens participativas (*bottom-up*) permitem beneficiar da experiência de quem está no terreno, neste caso, de quem vive a Administração por dentro e enfrenta no dia-a-dia os seus constrangimentos e desafios. Contribuem ainda para a motivação e envolvimento de todos os agentes da mudança.”

<sup>11</sup> in <http://historico.simplex.gov.pt/#1> acessado a 11 de Março de 2021

<sup>12</sup> in Relatório Seis Anos Simplex, acessado em

<http://www.rcc.gov.pt/SiteCollectionDocuments/Relatorio6anosSimplex.pdf>, em 15 de Março de 2021

No entanto, após o ano de 2011, o Programa Simplex foi posto de parte pelo poder político até 2016, quando o XXI Governo Constitucional retoma o projeto, agora com o nome Simplex+.

A nova versão do Simplex pretende seguir as mesmas diretrizes do anterior, isto é, “voltar a pôr o nosso País na liderança europeia em matéria de *e-government* e de simplificação administrativa”<sup>13</sup> Através de medidas que se estendem por todo o setor público, promovendo a inovação e a simplificação da gestão pública.

#### A Viragem na Administração Local

Também a Administração Local sentiu os efeitos da necessidade de mudança e inovação que a década de 70 do século passado, os ideais da nova gestão pública, como a eficiência e a qualidade dos serviços também pautaram a própria Administração Local, especialmente tendo em conta a importância dada à descentralização. Com o passar dos anos, o cidadão também se encara a ele próprio como munícipe com voz relevante para a vida do seu município (Bilhim, 2004; p. 42)

A necessidade de quebra com os ideais do regime ditatorial, que no caso das autarquias seriam, apenas, “uma mera caixa de ressonância do poder central, pouco mais do que órgãos de propaganda, de parques meios económicos.” (Matos, 2009; p.38) tornou-se imperativo. Assim, após a revolução de 1974 e, mais tarde com a Constituição de 1976, tornou-se evidente a necessidade de repor o poder local, contando com a sua autonomia administrativa e financeira, com base no princípio da descentralização.<sup>14</sup>

A absorção dos ideais do modelo gestor na AP portuguesa influenciaram, também, a forma como a Administração local começou a ser percebida. Não só a ideia que a administração deve ser orientada por critérios de eficácia, eficiência e economia, como também o acordar do munícipe como peça fundamental para a AP Local, tendo em conta o seu poder de voto e a sua faceta de consumidor de bens públicos (Bilhim, 2004; p. 42)

---

<sup>13</sup> in Programa do XXI Governo Constitucional (2015-2019), acedido em <https://www.portugal.gov.pt/ficheiros-geral/programa-do-governo-pdf.aspx>, 15 de Março de 2021

<sup>14</sup> Constituição da República Portuguesa, Artigos 237º e 238º



Retomando o pensamento do modelo gestor, que orientou a AP portuguesa durante alguns anos, deve olhar-se para a noção de descentralização bastante potenciada pela implementação da NPM. Segundo Bilhim (2004), em Portugal, “iniciou-se todo um programa de descentralização de competências e de financiamento para as autarquias locais na esperança de reduzir o peso do Governo central, de aumentar a escala do governo local e aproximar a solução do problema da sua origem.”

As medidas de modernização e simplificação administrativas mencionadas em capítulos anteriores influenciaram, também, o poder local, como é exemplo a criação do Centro de Estudos e Formação Autárquica (CEFA). Este organismo atualmente já não existe, tendo dado origem à fundação FEFAL.

O CEFA, criado em 1980, início do impulso português para a modernização administrativa, segundo Rocha (2001) tinha por objetivos:

- Desenvolver uma formação inicial para o pessoal administrativo local, bem assim como cursos de carácter cultural e gestão para os eleitos locais.
- Formação permanente para os funcionários das autarquias
- Estudos de conteúdo técnico de suporte as atividades dos municípios.

Atualmente, a Fundação para os Estudos e Formação nas Autarquias Locais, prossegue o mesmo fim do seu antecessor CEFA. Esta informação encontra-se presente nos estatutos da fundação, no artigo 2º, do primeiro capítulo, citando:

- Contribuir para a modernização da administração local através das ações de informação e de formação, da investigação, da assessoria técnica e da edição de obras especializadas;
- A realização de estudos e trabalhos de investigação que contribuam para o desenvolvimento e inovação na administração local;
- Assegurar o planeamento e a gestão da formação, nomeadamente através do levantamento de necessidades de formação e a elaboração de planos de formação adequados à qualificação, dignificação, 2 motivação e profissionalização dos recursos humanos da administração local;

- A organização, realização, difusão e prossecução de atividades de formação, desde logo a formação inicial, a formação contínua e a formação de dirigentes e de aperfeiçoamento, bem como estágios profissionais, destinados preferencialmente a trabalhadores da administração local;
- Prestar apoio técnico e operacional aos serviços e organismos da Administração Local no âmbito do recrutamento e seleção de trabalhadores;
- Definir perfis de formação transversais para a administração local, promovendo o aprofundamento e diversidade formativa e dos ciclos de formação, designadamente definição dos cursos, conteúdos programáticos e respetivos regulamentos de funcionamento;
- Planear, coordenar e promover a execução de ações de especialização, aperfeiçoamento e atualização profissional nos domínios transversais da Administração Local;
- Assegurar a cooperação técnica internacional, designadamente com instituições congéneres, no domínio da valorização dos recursos humanos;
- Elaborar um sistema de indicadores e de boas práticas que permitam definir linhas metodológicas de elaboração de diagnósticos de necessidades formativas e planos de formação, com vista a desenvolver perfis de formação ajustados às necessidades específicas da administração local;
- Estudar e proceder à recolha de dados que permitam avaliar o cumprimento dos planos de formação, os efeitos da formação ministrada e do impacto do investimento realizado na qualificação dos recursos humanos nas autarquias locais;
- Desenvolver e assegurar consultadoria nas áreas de formação e gestão estratégica para as autarquias locais e respetivos serviços.

Anos mais tarde, em Junho de 2008, a OCDE avaliou o Programa Simplex e os seus resultados, elaborando um relatório “Tornar a vida mais fácil para cidadãos e empresas em Portugal - Administração electrónica e simplificação”, onde entre outras recomendações, originou um olhar mais atento em relação à administração local, surgindo o Simplex Autárquico.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> in <http://historico.simplex.gov.pt/#16> acedido a 11 de Março de 2021

Um mês após o relatório da OCDE é, então, lançado o novo projeto de simplificação e modernização administrativa intitulado Simplex Autárquico, que se guiava pelo princípio da transparência, consulta pública e prestação de contas, através de medidas Intersectoriais, Intermunicipais e Municipais.

Este projeto foi desenhado para manter em contacto todos os níveis da AP, quer central, quer local, no âmbito da modernização e simplificação administrativa, assim, segundo o Relatório Seis Anos Simplex (2011), este programa serviu para, citando, “consolidar e dar sustentabilidade à política de simplificação; garantir a articulação com a administração local, nas medidas de simplificação desencadeadas pela administração central; promover serviços locais mais simples e próximos dos cidadãos e das empresas; normalizar procedimentos e replicar boas práticas entre municípios; partilhar recursos no desenvolvimento de projetos conjuntos.”

Mais uma vez, com a implementação deste projeto, também se dá importância à proximidade dos cidadãos em relação à AP, que muitas vezes, ao nível local se torna mais simples existir essa proximidade e, conseqüentemente, satisfazer as necessidades dos utentes, como cidadãos individuais, como também trabalhadores e empresários.

De ressaltar que, inicialmente, o Simplex Autárquico iniciou com 9 autarquias<sup>16</sup> e “Todas elas tinham provas dadas e boas práticas para partilhar em matéria de modernização e simplificação dos seus serviços.” (Relatório Seis Anos Simplex, 2011; p. 66) A adesão a este programa é livre protegendo a autonomia política e administrativa das autarquias que nele pretendam ingressar.

“Hoje, as autarquias locais em Portugal gozam de um poder reivindicativo junto do Governo central e de capacidade de intervenção como nunca tiveram na história do municipalismo no nosso país.” (Bilhim, 2004; p. 42) Devido a diversas intervenções do poder político através de legislação que repôs o poder local como uma ferramenta útil para o poder central, na medida em que, este primeiro se encontra mais próximo da população, apercebendo-se mais facilmente das suas necessidades.

Atualmente, o Programa do XXII Governo Constitucional, podem ler-se diversos momentos em que o poder político reconhece a importância das autarquias

---

<sup>16</sup> Águeda, Caciais, Guimaraes, Lisboa, Pombal, Portalegre, Porto, Redondo e Seixal.

locais para o funcionamento da máquina política e administrativa. Assim, reconhece a relevância da descentralização – “devolução de autonomia ao poder local e pelo maior processo de descentralização de competências das últimas décadas, é essencial aprofundar o processo de reforma do Estado, estabelecendo uma governação de proximidade baseada no princípio da subsidiariedade.”<sup>17</sup>

O Governo afirma a sua vontade em agir no sentido da transparência na governação local, na melhoria dos serviços públicos, melhorias ao nível do financiamento, a par com a crescente dependência do digital.

As autarquias, como um dos diversos atores da máquina política, representam uma importância para o processo de modernização administrativa, que, a par com as TIC tornam a relação dos cidadãos com a AP mais simples, cómoda e transparente.

#### A Viragem para o Digital

Como referido anteriormente, o surgimento do *e-government* deu-se fundamentalmente com os movimentos de reforma administrativa durante as últimas três décadas do século passado. O crescente uso das TIC para o auxílio de uma boa prestação de serviços públicos deveria ser aliada a uma mudança organizacional e estrutural, assim torna-se explícito a relação entre o processo de modernização administrativa e o surgimento do *e-government*.

#### A Situação Nacional

Em Portugal, a viragem para o digital, tornou-se uma oportunidade para suportar as ideias que a esfera política vinha a construir no âmbito da modernização administrativa. Desde os anos 90 do século XX que foram visíveis medidas que remetiam para a simplificação, transparência, eficiência e eficácia dos serviços públicos portugueses, passando por alterações estruturais e de modos de trabalho. É, então, neste contexto que as TIC e o *e-government* surgem como auxílios para a simplificação e desmaterialização de procedimentos e processos na AP.

---

<sup>17</sup> Programa XXII Governo Constitucional, acessido em <https://www.portugal.gov.pt/gc22/programa-do-governo-xxii/programa-do-governo-xxii-pdf.aspx?v=%C2%ABmlkvi%C2%BB=54f1146c-05ee-4f3a-be5c-b10f524d8cec>, a 24 de Março de 2020.

“A mobilização da sociedade de informação em torno do conceito do Governo Electrónico, permite desburocratizar processos, aproximar cidadãos do Estado, em suma, dinamizar a economia.” (Mateus, 2008)

A grande demonstração da aliança entre simplificação o uso da tecnologia em Portugal foi o já abordado Programa Simplex.

Marques (2009, *apud* Pereira, 2019) afirma que “O programa Simplex é ainda a marca da uma aliança entre a administração eletrónica e a simplificação, que passaram a ser vistas como duas faces da mesma moeda. A tecnologia oferecendo à simplificação os instrumentos necessários para que esta passe da letra da lei aos procedimentos; e a simplificação tornando muito mais visível o valor acrescentado da tecnologia para a eficiência administrativa, para o trabalho em rede e para a qualidade do serviço público.”

A prestação de serviços *online*, através de plataformas acessíveis por qualquer cidadão é uma mais-valia, quer para o cidadão que vê as suas necessidades satisfeitas de uma forma mais cómoda e rápida. Mas também para os funcionários da AP que se deparam com uma maior facilidade em recolher dados necessários para o desempenho das suas funções.

Neste sentido, vale mencionar o Decreto-Lei n.º 74/2014, de 13 de maio que “estabelece a regra da prestação digital de serviços públicos, consagra o atendimento digital assistido como seu complemento indispensável e define o modo de concentração de serviços públicos em Lojas do Cidadão.” Neste documento é estabelecido que qualquer serviço público prestado presencialmente deve, se possível, ser também prestado também digitalmente.

Atualmente, o Programa Simplex+ continua na vanguarda da potencialização da tecnologia nos serviços públicos, no sentido da simplificação dos procedimentos e processos. No seu projeto para 2021, a premissa continua a ser a simplificação, modernização e inovação, utilizando “de forma inteligente a tecnologia digital para gerir melhor e renovar a oferta de serviços, garantindo sempre que chega a todas as pessoas.”<sup>18</sup>

Quanto ao programa do XXII Governo Constitucional em matéria de inovação e informatização, este confere um capítulo com medidas intitulado

---

<sup>18</sup> Programa 20-21 Simplex

“DESAFIO ESTRATÉGICO: SOCIEDADE DIGITAL, DA CRIATIVIDADE E DA INOVAÇÃO – O futuro agora: construir uma sociedade digital”<sup>19</sup>. Com o intuito de digitalizar a economia e os serviços portugueses, para manter Portugal em convergência com as iniciativas europeias.

### O Impacto Europeu

A União Europeia tem o papel de grande impulsionadora em matéria de *e-government* ao longo dos anos, e por isso influencia as AP dos seus estados-membros nesse sentido, com o objetivo de alinhar e agilizar as diferentes AP.

Um dos grandes marcos neste sentido é o Princípio da Boa Administração presente na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, presente no Artigo 41º - “Todas as pessoas têm direito a que os seus assuntos sejam tratados pelas instituições, órgãos e organismos da União de forma imparcial, equitativa e num prazo razoável.”<sup>20</sup>

A viragem para o novo século refletiu-se numa grande aposta nas medidas europeias para a informatização, como é exemplo o plano de ação *eEurope*, sendo o primeiro posto em prática em 2002.

O *eEurope* 2002, lançado em 1999 pela Comissão Europeia, desenhou as linhas de ação agrupando-as em três objetivos: uma internet mais barata, mais rápida e mais segura, investir nas pessoas e nas qualificações, estimular a utilização da Internet, onde segundo Bilhim & Neves (2007), se enquadra o *e-government*.

Em 2005 é lançado o “*eEurope* 2005: Uma sociedade da informação para todos” que pretendia, entre diversos outros objetivos, modernizar os serviços públicos, através da estimulação de “serviços, aplicações e conteúdos seguros assentes numa infraestrutura de banda larga amplamente disponível.”<sup>21</sup>

O último programa *eEurope* elaborado foi em 2016, com objetivos definidos até 2020. Estes objetivos remetem para a modernização da AP com as TIC, através de vetores digitais cruciais, para o incentivo à mobilidade

---

<sup>19</sup> Programa do XXII Governo Constitucional

<sup>20</sup> in <https://fra.europa.eu/pt/eu-charter/article/41-direito-uma-boa-administracao> em 4 de Abril de

<sup>21</sup> in *eEurope* 2005: Uma sociedade da informação para todos

transfronteiriça com serviços públicos digitais interoperáveis, facilitar a interação digital entre os diversos atores políticos e não políticos da sociedade civil.<sup>22</sup>

Atualmente, está a decorrer o Plano de Ação para a Integração e Inclusão 2021-2027, este documento “contains a section on new technologies and digital tools, in which the importance of inclusive digital public services is prominently mentioned”<sup>23</sup>

Pode, ainda, mencionar-se outras iniciativas europeias no âmbito da informatização dos serviços públicos, como a Agenda Digital Europeia, a Estratégia Europa 2020 e o Plano de Ação para a Administração Eletrónica (Almeida, 2019; p. 36)

A importância dada ao *e-government* pela UE justifica-se pela sua persistência na equidade e cooperação constante entre os seus Estados-Membros, como também pela sua constante procura pela transparência e eficácia dos processos políticos, algo que à partida será possível alcançar através do uso das TIC, acompanhado de mudanças necessárias, resultando naquilo a que se chama *e-government*.

#### Local e-government

A implementação das TIC nas AP de vários países, incluindo Portugal, afetou todos os níveis da mesma, central e local. Quando se fala em reforma administrativa portuguesa é necessário mencionar, também, a ideia da descentralização e aumento de competências para as autarquias locais.

O local *e-government* surge no seguimento da introdução do *e-government*, no entanto, o primeiro diferencia-se do segundo, devido maioritariamente à sua proximidade com o cidadão (município) e com as suas necessidades.

Em Portugal, “o desenvolvimento e a implementação do *local e-government* não se podem dissociar das competências das Câmaras Municipais e Juntas de Freguesia existentes no nosso país” (Gouveia, 2004; p. 26)

---

<sup>22</sup> in Plano de ação europeu (2016-2020) para a administração pública em linha

<sup>23</sup> in <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/action-plan-integration-and-inclusion-2021-2027-digital-public-services-enabler>, acedido em 25 de Março de 2021

Apenas em 2003 são feitos esforços no sentido da implementação do *local e-government* em Portugal com o plano de Ação para a Sociedade da Informação. E, ainda neste mesmo ano, é elaborado o plano de ação do *e-government* para a AP central e local.

No entanto, segundo Gouveia (2004) “as iniciativas no âmbito local são resultado da extensão dos seus congéneres para o poder central”. Neste sentido, tanto através de legislação como nos Programas dos Governos, desde 2003, estão presentes diversas iniciativas que pretendem desenvolver o *local e-government*.

Mais uma vez, o Programa Simplex, aliado da simplificação administrativa e da administração eletrónica, menciona no seu programa para 2020-2021, a importância do digital para as autarquias. Exemplo disso é a medida #76 – “NOVO PORTAL AUTÁRQUICO”, que pretende a “Implementação do novo Portal Autárquico, dotando-o de ferramentas que possibilitam uma maior agilização na consulta de informação autárquica por parte das entidades do subsector local e do cidadão.”<sup>24</sup>

A introdução da tecnologia e do digital na AP quer local, quer central, é uma mais-valia, no entanto, Gouveia (2004) afirma existir ainda possibilidade de explorar mais oportunidades neste contexto, abrindo portas para serviços de qualidade, transparentes e eficientes.

---

<sup>24</sup> Programa Simplex 2020-2021



## **A Formação dos Recursos Humanos**

O fim do regime ditatorial refletiu-se na abertura de mentalidades na população portuguesa, incluindo na esfera política, que percebeu a necessidade de mudança em vários âmbitos, incluindo na formação dos recursos humanos da AP.

Em 1974, a AP portuguesa era composta por funcionários pouco qualificados, sendo imperativo a criação de instrumentos e iniciativas que visassem a qualificação e formação dos funcionários públicos. Segundo o Relatório da OCDE (1996), até 1974, em Portugal nunca terá existido uma política integrada de formação profissional (Matos, 2009)

Recorreu-se, então, a mecanismos que promovessem a Formação Profissional, isto é, um “processo de educação organizado graças ao qual as pessoas enriquecem os seus conhecimentos, desenvolvem as suas capacidades, e melhoram as atitudes e comportamentos, aumentando desta forma as suas capacidades técnicas e/ ou profissionais, com vista à felicidade e realização, bem como à participação no desenvolvimento socioeconómico e cultural da sociedade” (Cardim, 1990, *apud* Madureira, 2004 e Matos, 2009)

Recordando o facto de que a reforma administrativa em Portugal, comparativamente a outros países da OCDE, ter sido mais retardada, apenas na década de 80 do século passado foram postas em prática iniciativas com vista à formação profissional dos funcionários públicos, como é o caso da INA e do CEFA, abordados em capítulos anteriores. Segundo Rocha (2001) aliados a estes dois mecanismos, foram organizados programas de formação destinados a melhorar o desempenho na área técnica, sendo exemplo disso os programas ligados à informática dos serviços públicos.

A reforma administrativa portuguesa teve um grande impulsionador – a abertura do país para o exterior com a entrada para a CEE (atual UE) e a aproximação a outras organizações internacionais. É exemplo desta situação o Programa Integrado de Formação para a Modernização da Administração Pública (PROFAP), financiado em 75% por fundos estruturais da UE. (Madureira, 2004)

O PROFAP, segundo Madureira (2004) visava:

- Uma crescente eficácia dos serviços, através da racionalização de procedimentos administrativos

- Uma implementação de reformas progressivas nos serviços, orientadas para uma maior eficiência da AP em apoio a processos de reestruturação, nomeadamente aos níveis da contabilidade pública, do procedimento administrativo e dos recursos humanos.

- Estas são exemplos de iniciativas e medidas tomadas pelos Governos Constitucionais, após o fim do regime ditatorial. Carvalho (2008), após a sua pesquisa, afirma que todos os governos constitucionais, exceto o X, integram o tópico da Formação Profissional nos seus programas.

- No entanto, como dilata Matos (2009), apesar da crescente noção da importância dos recursos humanos para o bom funcionamento da AP e do seu processo contínuo de modernização, grande parte dos programas de formação são direcionados aos quadros dirigentes da própria administração, como é exemplo o Curso Avançado para Dirigentes, potenciado pelo INA, que, segundo o mesmo autor, se focou na “aptidão para dirigir pessoas, comunicar e celebrar parcerias, na competência de gestão dirigida para obter resultados, e competência de gestão de recursos materiais e tecnológicas.” (Matos, 2009; p. 66)

- A 29 de Dezembro de 2016, foi lançado o Decreto-Lei 86-A/2016 que define o regime da formação profissional da Administração Pública e representa uma iniciativa do poder político no âmbito da formação dos RH, um processo contínuo. Este documento tem por objetivos<sup>25</sup>:

- Capacitar os órgãos e serviços da Administração Pública, através da qualificação dos seus trabalhadores e dirigentes, para responder às exigências decorrentes das suas respetivas missões, atribuições e competências;

- Desenvolver competências de inovação e gestão da mudança, mediante a aquisição de conhecimentos e o desenvolvimento de capacidades reflexivas e críticas, propiciadoras de comportamentos e atitudes ajustados aos necessários processos de modernização administrativa;

- Contribuir para a eficiência, a eficácia e a qualidade dos serviços a prestar aos cidadãos e às empresas;

---

<sup>25</sup> in <https://dre.pt/home/-/dre/105658704/details/maximized> acessido a 22 de Março de 2021

- Promover a capacitação humana para a governação digital;
- Assegurar a qualificação profissional dos trabalhadores e dirigentes e melhorar o seu desempenho, segundo referenciais de competências;
- Contribuir para o reforço da qualificação profissional, garantindo, sempre que necessário, a dupla certificação;
- Dinamizar uma cultura de gestão do conhecimento organizacional, que incentive e valorize a produção, a difusão e a utilização do conhecimento.

O atual XXII Governo Constitucional não deixa de parte a relevância da formação profissional para o desenvolvimento do país. Assim, pretende apostar na formação profissional quer para o setor público quer para o setor privado, alcançando “boas condições para robustecer e modernizar as políticas públicas de formação profissional”<sup>26</sup> Retrata, ainda, o papel fulcral de diversos outros atores para que este objetivo se concretize. Entre estes atores está o poder local.

#### Formação dos RH nas Autarquias

A necessidade de formação profissional por parte dos recursos humanos da AP não se cingia à Administração Central. Pelo contrário, na administração local, após 1974 e dois anos depois com as eleições autárquicas, os funcionários dos municípios não tinham capacidade para acompanhar as alterações que o país atravessava.

“os municípios viviam vários processos de evolução simultâneos que lhes mereceriam redobrada a atenção: o percurso da consolidação democrática do país; a sua própria democratização; a descentralização de atribuições e competências; e as inovações vindas do exterior, influenciando as políticas nacionais no sentido da reforma do Estado” (Matos, 2009; p. 67)

Para além do já discutido CEFA, com a Resolução de Ministros nº 171/2000, foi aprovado o Programa de Formação para as Autarquias Locais, que

---

<sup>26</sup> Programa XXII Governo Constitucional, acessido em <https://www.portugal.gov.pt/gc22/programa-do-governo-xxii/programa-do-governo-xxii-pdf.aspx?v=%C2%ABmlkvi%C2%BB=54f1146c-05ee-4f3a-be5c-b10f524d8cec>, em 24 de Março de 2021.

caracterizou mais uma iniciativa impulsionada pelos fundos estruturais da UE, que pretendia<sup>27</sup>:

- Modernizar a administração local, aumentando decisivamente o nível de qualificação dos seus recursos humanos;
- Dotar a administração local de maior capacidade para responder eficazmente aos novos desafios da descentralização administrativa, aos novos desafios do desenvolvimento local e regional e da sociedade de informação.

Segundo o mesmo documento, até 2006 deu-se um grande e importante investimento na área da formação nas autarquias, com o intuito de combater o “défice de qualificações e de formação que actualmente caracteriza a administração local.” (Resolução de Ministros nº 171/2000)

---

<sup>27</sup> Resolução de Ministros nº 171/2000, acedido em <https://dre.pt/pesquisa/-/search/584230/details/maximized?jp=true>, dia 22 de Março de 2021

## Investigação

A modernização administrativa é um tópico de muita e recente discussão, e por isso, vale dizer que, entre outros benefícios, é um tema de ponta que facilita não só a proximidade do cidadão à Administração Pública, mas também a relação entre os recursos humanos do setor público e a própria AP.

Desde dezembro de 2019, o mundo vive sob uma ameaça à saúde pública, com a pandemia causada pela Covid-19, que se refletiu numa alteração profunda das formas de viver e agir intrínsecas nas sociedades.

Em Portugal, a Covid-19 fez-se sentir em março de 2020, no mesmo mês em que a Organização Mundial de Saúde declara esta doença infecciosa, causada por um novo coronavírus<sup>28</sup>, uma pandemia tendo em conta as proporções que a mesma tomou. Um ano após esta declaração (março 2021) Portugal já contava com 16635 óbitos e 51744 casos ativos. Tendo em conta a evolução dos números ao longo de um ano, o Governo português viu-se obrigado a tomar medidas no sentido de proteger a população e travar o aumento desta calamidade.

A relação de interdependência entre o utente e os serviços públicos refletiu-se numa necessidade de manter ativos e presentes os serviços públicos, como numa situação de normalidade, dentro do exequível. Tendo em conta a evolução das consequências negativas da Covid-19 para o país, o Governo português viu-se obrigado a tomar medidas no sentido de proteger a população e travar o aumento desta calamidade. As medidas afetaram a vida pessoal e profissional dos cidadãos, consequentemente afetando a Administração Pública, quer na ótica do consumidor, quer na ótica do trabalhador.

No dia 13 de março são emitidas diversas medidas, transcritas no Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março, onde “foram previstas as medidas de organização e funcionamento dos serviços públicos, nomeadamente o reforço dos serviços digitais, o estabelecimento de limitações de frequência para assegurar possibilidade de manter distância de segurança e a centralização de informação ao cidadão sobre funcionamento presencial de serviços.”<sup>29</sup>

O atendimento presencial deixou de ser o método privilegiado, sendo apenas utilizado em casos de marcação prévia. Optando, então, por contacto telefónico, eletrónico ou através das plataformas *online*, algumas delas já previamente existentes.

É, então, nestes termos que a Administração Pública desenvolveu o seu trabalho durante o último ano – evitando contactos presenciais, optando pela via telefónica e eletrónica.

Neste contexto, surge o ponto de partida desta investigação – a exigência do uso da tecnologia e do *e-government*, feita pela pandemia e a sua eficácia. Será o movimento da modernização administrativa e o uso das tecnologias no seio da AP, um método eficiente em momentos de normalidade e exceção?

---

<sup>28</sup> (minha tradução) [https://www.who.int/health-topics/coronavirus#tab=tab\\_1](https://www.who.int/health-topics/coronavirus#tab=tab_1) acessido a 12 de Abril de 2021

<sup>29</sup> Despacho n.º 3301-C/2020

## Metodologia

Em termos metodológicos recorreu-se à metodologia qualitativa, que permite uma visão mais subjetiva, relacionada com opiniões e perceções daquilo que se pretende estudar. Minayo (2017) defende que a matéria prima das pesquisas qualitativas “é composta por um conjunto de substantivos cujos sentidos se complementam: experiência, vivência, senso comum e ação.”<sup>30</sup>

Assim, através da técnica de investigação escolhida – entrevista semiestruturada - seja possível analisar as visões distintas ou não da amostra recolhida.

Tendo em conta a atualidade do tema a desenvolver neste trabalho, na medida em que a Covid-19 apenas se fez sentir há pouco mais de um ano, tal como as suas consequências para os processos e procedimentos de trabalho na AP, privilegiou-se o estudo de caso. Esta modalidade de metodologia qualitativa é definida por Yin (1989, p. 23 *apud* Aino & Törnroos, 2005) como “an empirical inquiry that investigates a contemporary phenomenon within its real-life context when the boundaries between phenomenon and context are not clearly evident and in which multiple sources of evidence are used”. Aino e Törnroos (2005) mencionam, ainda, a capacidade de se perceberem diferentes pontos de vista de uma situação, relacionando diferentes aspetos com o ambiente onde estes se desenrolam (Valdelin, 1974 *apud* Aino e Törnroos, 2005)

No presente estudo, o foco incidiu na Administração Local Portuguesa, na forma como, o processo de Modernização Administrativa auxiliou – ou não – a sua adaptação à nova realidade imposta pela pandemia. Captando as suas experiências relativamente a diversos tópicos, como a própria reforma administrativa e a sua faceta direcionada ao uso da tecnologia e, consequentemente, à formação dos próprios recursos humanos para esta situação.

### Técnicas de Investigação e Amostra

A presença do movimento de modernização administrativa na Administração Local, antes da pandemia e durante é perspectivada de maneiras diferentes por cada indivíduo, não só tendo em conta o seu papel na sociedade como, também, o contexto onde se encontra.

Para que se possa adquirir uma perspetiva mais interna daquilo que representaram as consequências da Covid-19 para os processos e procedimentos na Administração Local

---

<sup>30</sup> in <https://www.scielo.org/article/csc/2012.v17n3/621-626/pt/> acessado a 6 de maio de 2021

portuguesa e para os seus recursos humanos, procedeu-se a diversas entrevistas semiestruturadas, realizadas a funcionários de 5 camaras municipais.

A escolha da entrevista como instrumento de pesquisa remete para a facilidade de “captação imediata e corrente da informação desejada, praticamente com qualquer tipo de entrevistado e sobre os mais variados tópicos.” (Martins & Bógus, 2004)

Existem diversos géneros de entrevista sendo que, nesta pesquisa foi utilizada a entrevista semiestruturada. Este tipo de instrumento de pesquisa parte de teorias e hipóteses concebidas pelo investigador aliado a respostas que foi recolhendo da(s) própria(s) entrevista(s), criando uma linha de pensamento útil para a investigação.

Sendo este trabalho desenvolvido numa abordagem qualitativa, a amostra foi escolhida tendo em conta os objetivos do mesmo, não sendo uma amostra que satisfaça aqueles que se podem chamar requisitos estatísticos de representatividade. Concretamente, a sua escolha deve-se à sua dimensão, neste caso, dimensão local.

Minayo (2017) revela algumas características que considera relevantes numa amostragem num trabalho de índole qualitativa. Entre elas, a importância que ambas as semelhanças e as diferenças do grupo a investigar desenvolvem; tomar especial atenção a respostas e/ou afirmações ímpares, isto é, que se destacam; ter, igualmente, em conta se as características do grupo escolhido vão ao encontro daquilo que o investigador pretende com o trabalho.

Tendo em conta a Lei da Proteção de Dados as suas identidades irão ser mantidas em anonimidade. No entanto, a amostra é composta por pessoas de ambos os sexos masculino e feminino, com alguns anos de funções em camaras municipais, sendo essas funções de áreas diferente.

Devido à pandemia atual, as entrevistas foram todas feitas *online* ou por contacto telefónico, tendo sido enviado um *email* solicitando a sua participação neste estudo, e conseqüentemente, um questionário (que se encontra no capítulo de anexos) a cada entrevistado.

Após a recolha das respostas, procedeu-se à análise do conteúdo de cada entrevista.

## **Análise do Conteúdo**

O desenvolvimento das entrevistas e a sua análise serviram para que fosse possível aferir o relevo do movimento da Modernização Administrativa para a Administração Pública Local, tendo em especial atenção a formação dos recursos humanos, relativamente às mudanças que se verificaram com este movimento, nomeadamente o e-government.

A presença deste movimento em Portugal é relativamente recente, pelo que se tentou perceber a sua presença no dia-a-dia dos funcionários de diversas Administrações Locais do país. Tentando que, de certa forma, seja refletido a forma como a população geral vê a Modernização Administrativa.

Assim, de forma introdutória, os entrevistados foram questionados acerca do movimento de Modernização Administrativa e de que forma este se manifesta no seu trabalho diário. Neste aspeto, as respostas foram unânimes, todos os entrevistados consideram que a modernização administrativa foi e é um termo presente no seu dia-a-dia e em contextos diferentes, não só como profissionais, mas na figura de utentes dos serviços públicos. Um dos entrevistados menciona, ainda, a criação de premiações na área da desmaterialização, no sentido de fomentar o ânimo relacionado com o processo de modernização.

Como profissionais, diariamente lidam com processos e procedimentos que foram facilitados e simplificados pela reforma administrativa, com o objetivo de “aproximar a relação do cidadão aos serviços através da utilização de técnicas da gestão privada”, por exemplo.

Em termos profissionais, diversos mecanismos e procedimentos foram introduzidos no dia-a-dia dos funcionários, que atuam em diversas áreas da AP. O foco na desmaterialização de documentos é transversal a todas as entrevistas aplicadas, independentemente da área em que atuam.

Aquando questionado sobre que tipo de medidas ou procedimentos foram aplicados no exercício da sua função, um dos entrevistados afirma que o processo de modernização administrativa, na sua ótica, serviu no sentido de lançar candidatura para melhoria dos serviços, através da aquisição de ferramentas informáticas, por exemplo.



No que toca, ainda, à afetação dos serviços que desempenham, na ótica dos entrevistados, foi mencionada a aproximação de técnicas e metodologias mais relacionadas com a gestão privada, à gestão pública. Sendo este conceito algo ambíguo, podendo trazer efeito menos positivos. “À primeira vista é só a maximização do lucro, a gestão pública tem que garantir viabilidade financeira, mas igualmente equidade, imparcialidade e a prossecução do interesse público (conceito também ele bastante controverso e por vezes difuso)”

A criação de plataformas digitais também foi, e continua a ser, uma preocupação do processo de reforma administrativa, ainda que seja um caminho longo de adaptação a percorrer, são ferramentas essenciais para a solidificação deste processo.

Um termo muito relacionado com a implementação de medidas no âmbito da Modernização Administrativa é a Transparência dos serviços públicos e dos seus procedimentos, como é dado um exemplo nas entrevistas realizadas – na área da contratação pública de bens e serviços.

Como cidadãos sentem, igualmente, a presença da Modernização Administrativa, como é exemplo, “na área financeira o IRS digital”, “os formulários disponibilizados nos portais dos serviços públicos” e a “utilização massiva de dados para a gestão e tomada de decisão.”

Sendo a figura de funcionário público um pouco ambígua, na medida em que prestam o serviço público, mas também, usufruem desses serviços, tornou-se clara a questão acerca do impacto positivo, ou não, desta nova reforma nos serviços prestados. A resposta foi unanime, o processo de modernização administrativa teve uma influência positiva na qualidade do serviço prestado ao utente.

Nesta perspetiva, de melhoria de qualidade do utente e não tanto como melhoria dos procedimentos como funcionários, os entrevistados tiveram a capacidade de enumerar algumas medidas – como a submissão de requerimentos *online* e o controlo dos tempos de resposta aos mesmos, comunicação de leituras da água. Neste sentido, numa das entrevistas ficou explícito um pouco de dificuldade, tornando-se num longo processo de adaptação.

Sendo o Programa Simplex um ponto fulcral no desenvolvimento do processo de reforma administrativa em Portugal, também os entrevistados foram questionados nesse sentido, isto é, acerca do seu conhecimento deste programa. Todas as respostas demonstraram que o Simplex (e Simplex Autárquico) é, a par com a modernização

administrativa, um tópico relevante para a AP – é “um conjunto de projetos e medidas da administração pública portuguesa no sentido de ganhar eficiência e qualidade na prestação de serviços”. Como por exemplo, através da criação do licenciamento zero, a renovação mais simplificada da carta de condução, assinatura eletrónica de contratos administrativos, recibo de vencimento eletrónico, entre outros.

A busca pela comodidade, eficiência e qualidade dos serviços públicos é, em conjunto com outros, um grande objetivo da reforma administrativa. Assim, foram criados mecanismos que pudessem facilitar o acesso aos serviços por parte do utente. Entre tantas outras, a criação da Loja do Cidadão retratou uma tentativa de atingir os objetivos mencionados, sendo considerado por um entrevistado um dos focos deste processo de modernização.

A questão sobre a sua efetiva funcionalidade permanece e, os entrevistados não foram unânimes nesta questão. Ainda que, alguns considerem que muitos destes serviços estão em pleno funcionamento, também consideram que estes poderão adquirir mais competências, tornando-se ainda mais cómodos e prestando um serviço de maior qualidade. É ainda mencionado, um ponto menos positivo acerca deste tipo de iniciativas – a lógica da *one stop shop*, abordado em capítulos anteriores – a exclusão de parte da população, seja em termos geográficos, seja em termos de dificuldade de acesso às TIC. Fala do termo “equidade”, algo que os serviços públicos devem garantir aos cidadãos e se pode perder neste tipo de iniciativas.

**“Até porque para ser cidadão não deve ser obrigatório ter *smartphone*”**

É, ainda relevante mencionar uma das respostas dada neste contexto – o desconhecimento. Aquando questionado sobre a efetividade e funcionalidade destes mecanismos, o entrevistado demonstra desconhecimento acerca dos mesmos. Relacionando de certa forma com o comentário anterior sobre a questão da equidade.

A par com o crescimento do processo de reforma, também o uso da tecnologia cresceu de forma exponencial, como abordado em capítulos anteriores. É, então, de esperar que estes dois se influenciem mutuamente. Por um lado, a AP revolucionou-se com o uso da tecnologia e, por outro, esta adaptou-se às necessidades da AP.

Todos os entrevistados consideram que, desde a sua entrada para a AP, o uso da tecnologia tem sido cada vez mais relevante. Mas deixam algumas ressalvas, no que toca à forma de pensar e tratar a introdução das TIC no mundo da AP - “Quando se deveria fazer

a transformação digital (repensar todo o processo de trabalho num contexto digital”. E, ainda, no que toca à dependência entre a AP e quem fornece a tecnologia, que não coloca à disposição ferramentas e mecanismos para que a mesma seja utilizada no seu todo, sendo útil para a melhoria dos serviços.

Relativamente à comodidade e facilidade trazida pelo digital ao exercício de funções da AP, os entrevistados remetem para o rápido acesso, partilha e organização da informação. Também mencionam a centralização e mais transparência do trabalho realizado e dos procedimentos.

Um dos entrevistados comenta, ainda, um ponto menos positivo da introdução da tecnologia nos postos de trabalho – a dificuldade que pode advir de grandes volumes de informação criando obstáculos à estrutura internas dos diversos organismos da AP, por exemplo, tornando necessária a aquisição de novos e mais recursos.

Dependendo de cada função a exercer, também os mecanismos e instrumentos digitais colocados à disposição do funcionário são distintos. Na sua maioria, os entrevistados lidam com plataformas digitais, programas de tramitação processual, assinatura eletrónica, correio eletrónico, mecanismos para desmaterialização documental.

A viragem para o digital nos métodos de trabalho reflete a evolução do mundo tecnológico o que traz consigo elementos positivos, no entanto, também cria barreiras negativas ao bom funcionamento dos serviços. Sendo uma das barreiras a adaptação dos funcionários a essa nova realidade.

A falta de informação e conhecimento sobre as novas formas de trabalho introduzidas pela tecnologia revelam nos funcionários sentimento de desconfiança, quer sobre as suas próprias competências, quer sobre o que advém da introdução da tecnologia no seu trabalho do dia a dia, provocando, conseqüentemente, resistência à mudança.

Neste sentido, um entrevistado menciona o papel fulcral da liderança e da formação, que deve ser promovida e disponibilizada a todos os níveis da AP. Tornando-se uma *win-win situation* – capacitação dos recursos humanos para uma melhor prestação de serviços, tornando-os mais familiarizados com as mudanças, evitando as resistências mencionadas.

Esta resistência à mudança, segundo um entrevistado, remete para o envelhecimento dos recursos humanos da Administração Pública. Justifica esta afirmação mencionando o quão recente é este movimento de modernização administrativa, ligado sempre à tecnologia. Tendo em conta a juventude do mesmo, grande parte dos atuais

recursos humanos da AP portuguesa, são pessoas habituadas a métodos de trabalho mais antigos – “à mão” – assim, é um processo longo e dificultado pela habituação dos RH ao dito método mais antigo.

Numa ótica mais positiva, os funcionários, mesmo na sua vida pessoal, têm sido obrigados a lidar, cada vez mais, com o digital e, por isso, estão mais predispostos a fazê-lo, também, nos seus locais de trabalho.

A formação revela um papel fundamental neste processo de habituação dos RH à tecnologia e ao digital. É esperado que, cada entidade disponibilize formação ou apoio para capacitar o seu pessoal para as novas formas de trabalho. Neste sentido, as respostas não foram unânimes. Apesar de, na sua maioria, os entrevistados terem respondido que sentem apoio institucional, existe uma divergência de opiniões relativamente à formação dos RH.

Alguns entrevistados sentem-se capacitados e afirmam que a sua entidade lhes proporciona a formação que necessitam, no entanto, outros sentem que a formação não é suficiente, tornando-se mesmo “um ponto fraco”.

O crescimento a nível profissional é cada vez mais importante e valorizado pelos trabalhadores, assim, tornou-se obvio questionar os entrevistados nesse sentido. Isto é, interrogar se as entidades públicas que os empregam lhes proporcionam mecanismos para esse crescimento.

Tendo em conta as respostas obtidas, percebe-se que este assunto é sensível e depende de cada entidade e organismo, não é uma questão linear. Ainda que alguns organismos disponibilizem ferramentas para que os seus recursos humanos se capacitem em diversas áreas, outros não tomam isso como uma prioridade, especialmente em momentos estáveis, sem grandes alterações ao nível do modo e método de trabalho.

As alterações da realidade vivida na Administração Pública tomaram grandes proporções desde março de 2020, com a pandemia vivida. Foi necessário repensar todos os métodos de trabalho experienciados até então no sentido de dar respostas às novas e antigas necessidades dos utentes.

Uma das ferramentas utilizadas para esse efeito foi o teletrabalho, realidade já conhecida por alguns, mas, na sua maioria, completamente nova. No entanto, a sua funcionalidade e utilidade são indiscutíveis, sendo uma realidade de fácil adaptação, segundo os entrevistados. No decorrer do seu uso foi possível observar-se, também, pontos negativos que devem ser tomados em conta pelas organizações, como é o caso da dificuldade

em separar a vida laboral da vida pessoal ou a disponibilização de meios suficientemente funcionais para que o teletrabalho seja realizável.

Todas as organizações devem passar por um processo de adaptação para que os mecanismos e ferramentas estejam à altura do trabalho a desenvolver, garantindo a prestação de serviços de qualidade para os utentes mesmo à distância – sendo esta a grande adversidade que os entrevistados ultrapassaram relativamente a esta nova realidade.

Aquando colocada a questão relativa à necessidade de formação para que a passagem para teletrabalho fosse mais facilitada, os entrevistados consideram, na sua maioria, que poderia ter feito alguma diferença positiva se relacionado com uma atenção ao funcionamento das estruturas.

A adaptação a uma nova realidade implica um apoio organizacional ainda mais reforçado, o que, segundo os entrevistados, também depende de instituição para instituição. Enquanto algumas entidades disponibilizaram auxílio neste sentido – através dos seus serviços informáticos, por exemplo – outras não se mostraram disponíveis. Tendo em conta o processo de informatização dos serviços públicos, alguns entrevistados mencionam o facto de mesmo estando a trabalhar a partir de casa, as ferramentas que utilizaram foram sempre as mesmas, pois já eram completamente digitais.

A viragem para o digital nos serviços públicos, potenciada pelo processo de modernização administrativa, é um processo longo que afetou não só os funcionários, como também os utentes – eles próprios tornaram-se mais “digitais” pressionando a AP para prestar serviços mais eficientes, eficazes, rápidos e cómodos.

Este processo foi, no entanto, e numa fase inicial, complexo para ambas as partes. Nem os serviços, nem os utentes estavam preparados para esta viragem. Sendo, por isso, ainda, um processo contínuo de adaptação. Por muitos canais mais informatizados que se desenvolvam e se coloquem à disposição do utente, segundo, os entrevistados, este continua a preferir resolver as suas necessidades presencialmente, ao invés do email ou plataformas, que teoricamente, seriam mais cómodas. Não obstante a sua adaptação constante aos mecanismos digitais.

A nova realidade obrigou os utentes a virar para o digital, acelerando o processo de informatização. No entanto, nem toda a população se demonstrou receptiva a esta situação, de um modo geral e pouco comprovado, os entrevistados segundo a sua experiência, consideram que a população mais antiga – tal como acontece na resistência à mudança por

parte dos funcionários mais antigos – tem alguma dificuldade em adaptar-se ao digital, formando uma resistência à mudança.

Por fim, sabendo que o processo de modernização administrativa resultou num *boost* da área digital na AP portuguesa, que por sua vez foi intensificado pela Covid-19 e as suas consequências, é necessário perceber quais foram os grandes entraves ao bom funcionamento dos novos recursos.

Estas críticas passam por, segundo os entrevistados:

- À falta de formação dos técnicos de informática dos serviços, sendo bastante autodidatas e com conhecimentos obsoletos.
- A dificuldade de garantir que todos os cidadãos tenham acesso aos recursos digitais – assimetrias muito significativas.
- O tempo como um recurso escasso
- Conjunturas político-partidárias
- Lideranças pouco propensas ao investimento na reorganização e reengenharias de processos.
- Envelhecimentos dos trabalhadores e a pouca contratação de novos quadros qualificados.
- A confiança por parte do utente na instituição a que recorre, pela fiabilidade e segurança do processo digital.

## Conclusões

A ideia de que tudo o que é público é ineficaz e ineficiente, tornou-se uma constante em diversos países do mundo, resultando numa necessidade de mudança, que consequentemente resultou nos diversos movimentos de reforma administrativa. Estava clara a necessidade de olhar para os serviços públicos e as suas estruturas de uma forma renovada, não colocando à margem a relação destes com os seus cidadãos.

O papel dos cidadãos é fulcral para que a AP e os serviços que a compõem funcionem, são as suas necessidades que precisam de ser satisfeitas que justificam o trabalho realizado nestes serviços. A importância dos utentes foi sendo apercebida não só pela classe política, como também, pelos próprios que se tornam bastante mais críticos e atentos obrigando a uma maior rapidez, eficiência e eficácia por parte da AP em satisfazer as suas necessidades que se multiplicam todos os dias.

Este movimento de reforma deu-se, em consonância com o grande boost da tecnologia, resultando no recurso às TIC para que se pudesse atingir a qualidade dos serviços públicos desejada. Nascendo, assim, o *e-governement* - uma ferramenta imprescindível para o sucesso dos movimentos de reforma administrativa mencionados ao longo desta dissertação. Esta ferramenta foi adaptada não só ao Estado e poder central, como também ao poder local – *local e-governement*.

O acompanhamento da evolução do mundo e das sociedades refletiu-se naquele em que, a partir dos anos 70 em Portugal, como o final do regime ditatorial e a abertura ao exterior, foi o processo mais revigorante da Administração Pública – a Modernização Administrativa.

Ainda que nem sempre a vontade política tenha tendido para este tema, diversas foram as iniciativas dos Governos Constitucionais, quer por pressão externa por parte da CEE, quer por pressão interna, por parte dos cidadãos que cada vez mais reconhecem o seu próprio papel imprescindível para o bom funcionamento da AP, neste sentido. Exemplo disso é o Programa Simplex que acolhe a perceção da importância da relação dos cidadãos com a AP, tornando-a mais simples, cómoda e de qualidade.

Esta linha de pensamento inovadora e de evolução também tocou a Administração Local, tendo em conta a grande importância dada pelo movimento reformista à descentralização e, ainda outro ponto que fortaleceu esta reforma no poder local prende-se com a sua proximidade com os cidadãos, reconhecendo de forma mais fácil as suas

necessidades. Neste sentido foi, até, criado o Programa Simplex Autárquico virado para a modernização e simplificação dos serviços locais.

É certo que com a mudança que se fez sentir nos serviços públicos, especialmente com a introdução da tecnologia e do digital, os recursos humanos não deixam de ser, a par com os cidadãos, uma peça fundamental para o bom funcionamento da AP. Sendo, por isso fulcral capacitá-los para o exercício das suas funções, permitindo que estes cresçam profissionalmente.

Aceitando a premissa de que os RH são peça chave e imprescindíveis para os serviços públicos, foram elaboradas entrevistas para que o seu ponto de vista em relação a este processo mencionado ao longo desta dissertação seja analisado.

O conhecimento dos entrevistados acerca do tópico da modernização administrativa é geral, este é um tema presente no seu dia a dia profissional, mas, também, pessoal. A nível profissional, viram os seus métodos e procedimentos de trabalho serem alterados através da introdução de mecanismos informáticos, por exemplo. De notar a importância dada à Transparência, acreditando que estes novos modelos de trabalho adotados pela AP revelam a persecução de um caminho virado não só para a eficácia e eficiência dos serviços, como também, para a Transparência os mesmos.

A onda de mudança trouxe consigo o digital, algo que todos os entrevistados referem como presença crescente no seu trabalho, refletindo mais comodidade, qualidade e rapidez na satisfação das necessidades dos utentes.

No entanto, e retomando a importância da capacitação dos RH, esta viragem para o digital influenciou e influencia o dia a dia destes e, por isso, a sua formação se torna tão importante.

Assim, o avanço tecnológico que se faz sentir requer da população um acompanhamento constante e um sentido de alerta para as novas realidades. Não só o cidadão que usufrui dos serviços, como também o funcionários que os presta. Neste sentido, torna-se fulcral a presença de formação e informação sobre os novos métodos de trabalho que afetam os dois lados.

A diversidade de órgãos, organismos e entidades da AP portuguesa não permite uma leitura completamente linear acerca do tema da formação para os funcionários públicos. Ainda que, no presente trabalho, o foco tenha sido a Administração Local estas também diferem imenso entre si, tendo cada organismo uma abordagem diferente.



Ao longo das entrevistas elaboradas foi mencionado este tema, no sentido de reunir, da forma possível informações sobre os métodos de formação utilizados e a sua utilidade no dia-a-dia dos funcionários, obtendo respostas ambíguas. Por um lado, diversos organismos oferecem formação e informação aos trabalhadores para que estes desenvolvam o seu trabalho da forma mais eficiente utilizando os novos métodos. Por outro, existe, em algumas entidades, um desamparo nestas questões.

A mudança é, na sociedade, um tópico sensível sendo por isso espectável que um processo de reforma geral da AP seja alvo de resistência por parte dos seus funcionários. Neste sentido, há mais entraves ao sucesso dos novos métodos para além da formação, como por exemplo, a resistência à mudança que se faz sentir não só por parte dos funcionários como por parte dos utentes, que segundo as entrevistas dadas, continuam a preferir o atendimento presencial ainda que este seja, por vezes, pouco cómodo.

A mudança é, também, potenciada por fatores externos ao ser humano, que obrigam a que haja adaptações a novas realidades ou que se acelerem processos de mudança já existentes. É o caso da Covid-19, situação pandémica vivida em todo o mundo desde 2019, que afetou toda a realidade a que a população estava adaptada.

A presença dos serviços públicos na vida dos cidadãos é constante, são o canal para a satisfação de inúmeras necessidades que estes sentem. Assim, também a AP precisou de se adaptar à nova realidade vivida nos últimos 2 anos, e às novas carências que surgiram com esta situação.

A grande alternativa ao atendimento presencial que, em qualquer contexto, ainda é o contacto preferencial, foi o atendimento via telefónica e email. O uso destes canais já fazia parte do trabalho diário dos funcionários públicos, no entanto, intensificou-se no último ano. Outras ferramentas, um pouco menos utilizadas anteriormente, mas que viu o seu uso tomar novas proporções foram as plataformas eletrónicas, onde o cidadão pode recorrer para a marcação de atendimentos ou preenchimento de formulários sem ter que se deslocar ao serviço público em questão.

Estes canais alternativos mencionados, especialmente o email e as plataformas eletrónicas, são ferramentas relativamente recentes potenciadas pelo boom da tecnologia e da modernização administrativa, como afirmado anteriormente. No entanto, e como alguns dos entrevistados referem, apesar da existência destas novas ferramentas que, na sua teoria, seriam mais cómodas e facilitadoras para os cidadãos, estes continuam a preferir o

presencial. Na situação atual, a população e, conseqüentemente, os funcionários dos serviços públicos, viram-se obrigados a ingressar neste caminho do digital, que se vinha a incutir há já alguns anos.

A repentina necessidade de ajustar os serviços públicos àquilo que a covid-19 impôs como nova realidade, foi um processo complexo. O teletrabalho foi a opção possível para que os serviços estivessem assegurados. Mas este implica a disponibilização de recursos que permitam o acesso eficiente às ferramentas de trabalho, quando existe a possibilidade de lhes aceder de forma remota – algo que nem sempre foi possível com a rapidez necessária.

Aquando a entrada em regime de teletrabalho, os funcionários viram a sua vida profissional tomar novas diretrizes, o seu trabalho diário passa a ser feito de forma remota, através de plataformas que já existiam e que, hoje em dia, são a base do trabalho nas entidades públicas, mantendo os dados necessários disponíveis. Uma das grandes dificuldades para que este método de trabalho seja praticável no seu todo prende-se com a juventude do processo de modernização administrativa, isto é, o mundo tecnológico e as ferramentas que deste provém, ainda são recentes no dia-a-dia dos funcionários públicos.

A necessidade de adaptação à nova realidade desencadeou uma aceleração do lento e complexo processo de reforma administrativa. Se, por um lado, a população gerou novas necessidades que requerem o bom funcionamento dos serviços, os próprios serviços perceberam a importância dos recursos mais simples e cómodos já previamente elaborados por este processo, para satisfazer essas novas e as antigas necessidades dos cidadãos. Quando se mencionam os recursos mais cómodos e simples, remete-se para as ferramentas digitais, como os emails e as plataformas digitais, que desde os anos 70/80 do século passado se têm vindo a desenvolver, no sentido de atingir a qualidade, eficácia e eficiência dos serviços públicos pretendida.

É, no entanto, certo que a preparação e formação dos RH para o uso destas ferramentas, é um ponto que requer ainda mais discussão e atenção por parte da classe política e da liderança no geral. O medo da mudança e daquilo que é novo reflete-se numa resistência aos modelos e métodos que se querem introduzir e, conseqüentemente, dificultam o processo de Modernização Administrativa que pretende, no seu fim último, tornar os serviços públicos mais eficazes, eficientes, cómodos e de qualidade, trabalhando uma relação de proximidade com os cidadãos.

## Bibliografia

Abreu De Faria Bilhim, J. (2017). Nova governação pública e meritocracia. *Sociologia, Problemas e Praticas*, 84, 9–25. <https://doi.org/10.7458/SPP2017849462>

Abreu De Faria Bilhim, J. (2004). *A GOVERNAÇÃO NAS AUTARQUIAS LOCAIS*. [www.principia.pt](http://www.principia.pt)

Abreu De Faria Bilhim, J., & Neves, B. B. (2007). O Governo Electrónico em Portugal: O caso das Cidades e Regiões Digitais.

Abreu De Faria Bilhim, J. (2013). Papel Dos Gestores Na Mudança Cultural Da Administração Central Do Estado: O Caso Da Meritocracia. *Passagens Revista Internacional de História Política e Cultura Jurídica*, 5(2), 205–227.

Alves, A. & Moreira, J. (2004). Cidadania digital e democratização Electrónica (versão eletrónica). Porto: SPI – Sociedade Portuguesa de Inovação.

Alves, A. & Moreira, J. (2004). Cidadania Digital e Democratização Electrónica, SPI, Porto.

Arellano-Gault, D. (1995). Challenges For The New Public Management Organizational Culture And The Administrative Modernization Program In Mexico City (1995-1997). In *American Review Of Public Administration* (Vol. 30, Issue 4).

Azevedo, A. C. (2020). Seeking for Administrative Reform. The Working Group No. 14 and the creation of the Secretariat for Administrative Reform (1965-1969). In *Revista Portuguesa de Historia* (Vol. 51, pp. 223–242). Universidade de Coimbra. [https://doi.org/10.14195/0870-4147\\_51\\_9](https://doi.org/10.14195/0870-4147_51_9)

Azevedo, A. C. (2020). Seeking for Administrative Reform. The Working Group No. 14 and the creation of the Secretariat for Administrative Reform (1965-1969). In *Revista Portuguesa de Historia* (Vol. 51, pp. 223–242). Universidade de Coimbra. [https://doi.org/10.14195/0870-4147\\_51\\_9](https://doi.org/10.14195/0870-4147_51_9)

Bourdieu, Pierre (2014), *Sobre o Estado* Curso no Collège de France (1989-1992), Lisboa, Edições 70

Börzel, T. A. (2020). Multilevel governance or multilevel government? In *British Journal of Politics and International Relations* (Vol. 22, Issue 4, pp. 776–783). SAGE Publications Inc. <https://doi.org/10.1177/1369148120939872>

Carapeto, Carlos e Fátima Fonseca (2005). *Administração Pública: modernização, qualidade e inovação*, Lisboa, Edições Sílabo

Cecília, M., & Minayo, S. (2017). Amostragem E Saturação Em Pesquisa Qualitativa: Consensos E Controvérsias Sampling And Saturation In Qualitative Research: Consensuses And Controversies.

Comissão Europeia (2003)., The Role of E-government for Europe's Future, Bruxelas.

Comissão Europeia (2005). – A European Information Society for growth and employment,

Drechsler, W. (2009). Towards a Neo-Weberian European Union? Lisbon Agenda and Public Administration. Tallinn University of Technology, Estonia

Ferraz, J. F., & de Araújo, E. (2005). A Reforma da Gestão Pública: do mito à realidade.

Figueiredo Carvalho, I. (2020). A Modernização Na Administração Pública: O Caso Do Programa Simplex. Dissertação de Mestrado. Universidade de Coimbra.

Frey, K. (2004). Governança interativa: uma concepção para compreender a gestão pública participativa?

Gouveia, Luís Borges (2003). Cidades e Regiões Digitais: Impacte nas cidades e nas pessoas. Edições Universidade Fernando Pessoa

Gouveia, Luís Borges, Local E-Government (2004) A Governação Digital na Autarquia, Sociedade Portuguesa de Inovação.

Guilherme Tenório, F. (1981) Weber e a Burocracia. ENAP

Hammerschmid, G., & Palaric, E. (2017). A comparative overview of public administration characteristics and performance in EU28.

Hervey, T. K. (2008). The European Union's governance of health care and the welfare modernization agenda. *Regulation & Governance*, 2(1), 103–120. <https://doi.org/10.1111/j.1748-5991.2007.00028.x>

Héritier, A., & Lehmkuhl, D. (2008). The shadow of hierarchy and new modes of governance. In *Journal of Public Policy* (Vol. 28, Issue 1, pp. 1–17). <https://doi.org/10.1017/S0143814X08000755>

Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons?: Public Administration, 69(1), 3-19. Interoperabilidade na Administração Pública (2019). Disponível em <https://www.iap.gov.pt/> (consultado em 30 de outubro de 2019).

José António Oliveira Rocha, D. (2008). Agendas E Reforma Administrativa Em Portugal

<https://doi.org/10.5533/1984-2503-20135202>

Keating, M. (2001). Public Management Reform and Economic and Social Development.

Lavado Salvador, P. (2015). Modernização Administrativa O Licenciamento Zero das Atividades Económicas nas Autarquias Locais - Câmara Municipal de Óbidos

Madureira, C. (2006), A formação comportamental dos Quadros Superiores da Administração Pública portuguesa

Madureira, C., & Rodrigues, M. (2006). A Administração Pública do século XXI.

Madureira, César e Miguel Rodrigues (2006), A Administração Pública do século XXI: Aprendizagem organizacional, mudança comportamental e reforma administrativa, Comportamento Organizacional e Gestão, volume 12, n.º 2, 153-171, disponível em: [http://www.rcc.gov.pt/SiteCollectionDocuments/AP\\_sec-XXI\\_INA-2006.pdf](http://www.rcc.gov.pt/SiteCollectionDocuments/AP_sec-XXI_INA-2006.pdf)

Madureira, C. (2015). A reforma da Administração Pública Central no Portugal democrático: Do período pós-revolucionário à intervenção da troika. Revista de Administração Publica, 49(3), 547–562. <https://doi.org/10.1590/0034-7612129503>

Martins, A. P., & Almeida, V. (2017). Caminhando Para A Interoperabilidade Organizacional Na Administração Pública: Onde Estamos? Análise De Duas Medidas Simplex.

Mateus, J. C. (2008). O Governo Electrónico, a sua aposta em Portugal e a importância das Tecnologias de Comunicação para a sua estratégia. Revista de Estudos Politécnicos Polytechnical Studies Review, VI(9).

Mills, C. (2005). Performance measurement and management. In HRD for Developing States and Companies (pp. 111–126). Institute of Southeast Asian Studies. <https://doi.org/10.1080/15309576.2002.11643672>

McLaughlin, K., Osborne, S., & Ferlie, E. (2002). New Public Management: Current trends and future prospects.

Nunes, A., & Harfouche, A. P. (2015). A Reforma da Administração Pública Aplicada ao Setor da Saúde: A Experiência Portuguesa. Revista Gestão Em Sistemas de Saúde, 4(2), 1–8. <https://doi.org/10.5585/rgss.v4i2.145>

Paula, A., Vieira, M. (2019). O Papel da Interoperabilidade na Administração Pública: Contributos para melhorar a gestão de informação e a satisfação dos cidadãos.

Paula Paiva Bernardo, A. (2017) Absentismo na Secretaria-geral da Educação e Ciência. Dissertação de Mestrado. ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa

Pereira, M. V. (2019). Modernização Administrativa: uma perspetiva geral na área da fiscalidade Administrative Modernization: a general perspective in the area of taxation.

Peters, B. Guy (2013), “O que é Governança?”, Revista TCU (online) ano 45, número 127, disponível em: <http://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/download/87/85>

Pierre, Jon. (2000). Debating governance. Oxford University Press.

Pollitt, C. (2011). Mainstreaming technological change in the study of public management.

Pollitt, Christopher (1993), Managerialism and the Public Services. Oxford, Basil Blackwell

Public Policy and Administration, 26(4), 377–397.  
<https://doi.org/10.1177/0952076710378548>

Rocha, J. A. O., & de Araujo, J. F. F. E. (2007). Administrative reform in Portugal: Problems and prospects. International Review of Administrative Sciences, 73(4), 583–596.  
<https://doi.org/10.1177/0020852307083461>

Rocha, J. A. Oliveira (1991), Princípios de Gestão Pública, Lisboa, Editorial Presença

Rocha, J. A. Oliveira (2000a), Modelos de gestão pública, Revista da Associação Portuguesa de Administração e Políticas Públicas, vol. 1 (1).

Rocha, J. A. Oliveira (2001), Gestão Pública e Modernização Administrativa, Oeiras, INA

Rosário dos Santos Garcia Gomes, M. (2018) O eGovernment em Portugal: Literacia Digital e Dificuldades de Difusão de Políticas Públicas. Tese Doutoramento. ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa

Salm, J. F., & Menegasso, M. E. (2009). Os Modelos de Administração Pública como Estratégias Complementares para a Coprodução do Bem Público.

Sousa, A. P., & Cordeiro, J. P. (2015). Novas tecnologias aplicadas à formação: Estudo de caso na agência para a modernização administrativa New technologies applied to

education: Case study in the agency for administrative modernisation. In *Dos Algarves: A Multidisciplinary e-Journal*.

Saraiva De Matos, V. (2009). O CEFA e a Formação Inicial dos Funcionários Municipais (Uma Perspectiva do Distrito de Santarém).

Schröter, E., & Röber, M. (2015). Values, Competencies, and Public Sector Training: The Value Base of Administrative Modernization. *Journal of Public Affairs Education*, 21(1), 25–40. <https://doi.org/10.1080/15236803.2015.12001814>

Simplex +. (Abril de 2019). Obtido de Relatório 6 anos Simplex: <http://historico.simplex.gov.pt/downloads/Relatorio6anosSimplex.pdf>

Simplex Autárquico. (s.d.). Obtido de Simplex +: [http://historico.simplex.gov.pt/autarquico/00\\_index.html](http://historico.simplex.gov.pt/autarquico/00_index.html)

Snellen, I. (2007). E-Government: a challenge for public management. In E. Ferlie, L. E. Lynn, jr., & C. Pollitt, *The Oxford handbook of public management* (pp. 398-421). Oxford: Oxford University Press.

Rhodes, R. A. W. (1996), *The New Governance: Governing without Government*, *Political Studies*, 44 (4), pp. 652-667

Westmore, B., & Adamczyk, P. (2019). Public policy reforms to further improve Portuguese export performance. <https://doi.org/10.1787/4d416a6b-en>

Written, P., & Madureira, C. (2018). Public administration characteristics and performance in EU28.

### **Jurisprudência**

Decreto-Lei n.º 135\_99, de 22 de Abril

Decreto-Lei n.º 20-D\_2020

Despacho n.º 3301-C2020

Despacho n.º 5419-B\_2020

Despacho n.º 5545-C\_2020

Resolução do Conselho de Ministros n.º 87\_2020

Resolução do Conselho de Ministros n.º 88\_2020

Resolução do Conselho de Ministros n.º 176\_97

## **Anexos**

### Questionário Aplicado

A presente entrevista foi elaborada no âmbito da Dissertação de Mestrado, que se irá desenvolver sobre o tema da Modernização Administrativa Portuguesa, atribuindo uma maior importância à Administração Municipal e à sua resposta relativamente à COVID-19.

A anonimidade dos entrevistados será garantida.

Seguem as perguntas para a entrevista, estas podem ser respondidas de forma curta ou mais longa, consoante a necessidade do entrevistado.

1. O termo Modernização Administrativa é-lhe familiar?
2. Se sim, em que circunstâncias é utilizado?
3. Se não, fora do serviço, sabe o que é a Modernização Administrativa?
4. Como funcionário público, tem conhecimento de medidas implementadas no seu serviço no âmbito da modernização administrativa?
5. Essas medidas contribuíram de forma positiva para a qualidade do serviço prestado aos utentes?
6. O termo SIMPLEX é-lhe familiar? Em que medida?
7. Vários foram os mecanismos utilizados para produzir um serviço público mais eficiente, cómodo e de qualidade ao cliente, como por exemplo a criação de Lojas do Cidadão ou do Espaço Cidadão. Considera-os efetivamente funcionais?
8. Desde a sua entrada para a Administração Pública, considera o uso da tecnologia e a informatização dos serviços um processo em que lhe é dado cada vez mais relevância?
9. O uso do digital tornou o seu trabalho mais cómodo e facilitado?
10. No seu caso, que mecanismos digitais lhe foram facultados para o exercício do seu trabalho?
11. Pode dizer-se que, a passagem contínua para o digital, é um processo complexo para muitos funcionários. Na sua perspectiva, ainda existem muitas barreiras neste sentido?
12. Retomando a questão anterior, sente apoio institucional quando se depara com alguma dificuldade em exercer o seu trabalho, especialmente quando se dá uma mudança significativa nos modelos de trabalho?
13. Quando é introduzido um novo mecanismo ou novas diretrizes de trabalho, a sua instituição oferece-lhe algum tipo de formação?
14. Essas formações, caso existam, costumam ser em que formato? Presencial, através de documentos explicativos ou videochamada?
15. Considera que, mesmo em momentos estáveis, sem grandes alterações no modo de trabalho, a sua instituição lhe oferece formas e instrumentos que lhe permitem crescer profissionalmente?
16. Se sim, pode dar alguns exemplos?
17. O teletrabalho era uma realidade já conhecida por si?
18. Face às adversidades vividas, considera o teletrabalho uma ferramenta útil e funcional?
19. Considera que o processo de informatização, mencionado acima, facilitou a adaptação dos funcionários ao teletrabalho e ao uso da tecnologia?



20. A sua adaptação à nova realidade, nomeadamente ao teletrabalho, foi fácil ou deparou-se com dificuldades?
21. Se sim, que tipo de dificuldades?
22. Relativamente às dificuldades que sentiu, considera que estas podiam ter sido evitadas, se houvesse um processo de formação melhorado?
23. Os mecanismos disponibilizados, pelas instituições, para o funcionamento dos serviços em teletrabalho, foram devidamente acompanhados por formação de alguma espécie?
24. Se não, a sua instituição mostrou-se disponível para o auxiliar neste aspeto?
25. Se anteriormente respondeu positivamente à questão relativa às formações, julga que estas o ajudaram nas alterações sentidas pela pandemia?
26. Em que sentido?
27. No seu serviço, notou com o passar dos anos uma viragem para o digital, mesmo por parte dos utentes?
28. No seu caso concreto, que canais/mecanismos, os utentes mais utilizam para resolver as suas necessidades?
29. Julga que estes mecanismos são efetivamente mais cómodos e eficientes também para o utente?
30. Sente que, com a situação atual, os utentes têm facilidade em utilizar os mecanismos digitais?
31. Que faixa etária se mostrou mais desconfortável com esta realidade?
32. Desde Março de 2020, tem percebido que a população tem dificuldades em aceder aos recursos digitais?
33. Quais são as críticas ou entraves principais ao bom funcionamento destes recursos?