

Artigo – Seção Estado, Organizações e Sociedade

Como Tornar a Administração Pública um Serviço Público no Contexto de Estados e Sociedades Complexas

Juan Mozzicafreddo¹

ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa

RESUMO

Atualmente, as administrações públicas estão imersas num contexto de complexidades sociais e de transformações dos Estados. As diferentes avaliações evidenciaram, regularmente, disfuncionalidades do seu desempenho e uma relativa desadequação às funções de um serviço público. O objetivo deste texto será o de compreender as oportunidades que a instituição pode aproveitar para responder aos desafios das atuais transformações sociais. A administração pública já não é uma organização monopólica, fixa e fechada na estrutura hierárquica, mas está exposta às diferentes perspectivas teóricas de reforma (NPM, NPS, NPG, entre outras) e imersa nos desafios com os que se defronta, aparecendo com uma estrutura híbrida, com diferentes níveis de funções e de competências. Esta situação, nomeadamente nas sociedades europeias, obriga a desenvolver funções e níveis de competências que, por um lado, preservem a matriz básica de uma administração pública de um Estado de direito e, por outro, que inovem e se adaptem às necessidades das sociedades complexas e de cidadãos exigentes no funcionamento de um serviço público.

Palavras-chave: Administração Pública; Serviço Público; competências organizacionais; funções organizacionais

ABSTRACT

Currently, public administrations are immersed in a context of social complexities and state transformations. The different evaluations showed, on a regular basis, dysfunctions of their performance and relative inadequacy to the functions of a public service. The objective of this text will be to understand the opportunities that the institution can take to respond to the challenges of the current social transformations. Public administration is no longer a monopoly organization, fixed and closed in the hierarchical structure, but is exposed to the different theoretical perspectives of reform (NPM, NPS, NPG, among others) and immersed in the challenges, appearing with a hybrid structure, with different levels of functions and levels of competences. This situation, especially in European societies, requires the development of functions and levels of competences that, on the one hand, preserve the basic matrix of a public administration of a State of law and, on the other hand, innovate and adapt to the needs of complex societies and demanding citizens in the operation of a public service.

Keywords: Public administration; Public service; organizational competences; organizational functions

RESUMEN

Actualmente, las administraciones públicas están inmersas en un contexto de complejidades sociales y de transformaciones de los Estados. Las diferentes evaluaciones evidenciaron, regularmente, disfuncionalidades de su desempeño y una relativa inadecuación a las funciones de un servicio público. El objetivo de este texto será comprender las oportunidades que la institución puede aprovechar para responder a los desafíos de las actuales transformaciones sociales. La administración pública ya no es una organización monopólica, fija y cerrada en la estructura jerárquica, pero está expuesta a las diferentes perspectivas teóricas de reforma (NPM, NPS, NPG, entre otras) e inmersa en los desafíos con los que se enfrenta, apareciendo con una estructura con diferentes niveles de funciones y competencias. Esta situación, especialmente en las sociedades europeas, obliga a desarrollar funciones y niveles de competencias que, por una parte, preservan la matriz básica de una administración pública de un Estado de Derecho y, por otra, que innovan y se adaptan a las necesidades de las sociedades complejas y de ciudadanos exigentes en el funcionamiento de un servicio público.

Palabras clave: Administración Pública; Servicio público; competencias organizacionales; funciones organizativas

¹ Douter D'État em Science Politique, Université de Montpellier-I, France, em 1986; Master en Political Science (Equivalent du "Épreuve unique" ao Master), Université Catholique de Louvain, Belgique, em 1973; Licenciado em Ciência Política, Universidade del Salvador, Buenos Aires, Argentina, em 1968

1. Introdução

A administração pública pode aprofundar a sua função de ser um serviço público disponível e eficaz para servir o público, isto é, os usuários, os clientes e os cidadãos, em suma, os contribuintes. Servir o público é diferente de administrar o público, que é também uma função da administração pública, mas administrar confunde-se, às vezes, com administrar-se a si própria, tornar-se autônoma, alheia e estranha ao serviço público.

Servir o público quer dizer ter um corpo administrativo que esteja *disponível* para servir com horário aberto às diferentes necessidades dos usuários; ser *afável (friendly)* no tratamento das pessoas sem distinção e com simpatia; ser *célere*, ou seja, preocupar-se com o tempo de espera, com o tempo do processo e com o tempo de resposta dos processos; ser *eficaz* com os processos, para que cheguem ao fim rapidamente; ser *profissional* no tratamento do usuário, ou seja, conhecer os dossiês, os regulamentos, a legislação e os novos processos de funcionamento da sociedade; *servir o público num ambiente agradável*, calmo e cuidado; servir o público é estar ao lado do *problema e da solução*, *no do lado da dificuldade insanável*, servir o público, em sínteses, é estar ao lado da lei e da democracia.

Atualmente as administrações públicas estão imersas num contexto de complexidade sociais e de transformações dos Estados. As diferentes avaliações das administrações públicas evidenciaram, regularmente, disfuncionalidades no seu desempenho e uma relativa desadequação às funções de um serviço público. Entende-se que a análise das *mudanças adaptativas* da administração pública, no contexto da avaliação desenvolvida dos modelos de Estado e da funcionalidade – performance de métodos de trabalho e de execução – do serviço público, estão no centro da reflexão acerca da necessidade de responder ao desafio de modernização das funções da administração pública, como acima referimos. O objetivo deste texto será o de compreender as *oportunidades* que a instituição pode aproveitar para responder aos *desafios* da complexidade das actuais transformações sociais.

As mudanças económicas ocorridas nas sociedades complexas – desenvolvidas e em vias de desenvolvimento - têm por contexto, por um lado, a interação com os mercados regionais e internacionais; a importância do comércio internacional para as economias nacionais; a difusão das novas tecnologias e a sobreposição, nas algumas das sociedades, entre procedimentos e comportamentos modernos e tradicionais; por outro, a difusão acelerada pelo desenvolvimento das sociedades, nomeadamente das expectativas dos cidadãos sobre as condições de vida, sobre situações políticas e sociais e os alargamentos dos direitos dos cidadãos e, ainda, a diluição dos fronteiros entre o público e o privado, conduz a refletir sobre os efeitos destes elementos nas transformações da própria administração pública.

A administração pública já não é uma organização *monopólica*, fixa e fechada na estrutura hierárquica, mas está exposta às diferentes perspectivas teóricas de reforma, nomeadamente a *New Public Management*, o *New Public Service*, a *New Public Governance* e imersa nos desafios com os que se defronta, aparecendo com uma estrutura *híbrida* (Emery & Giaouque, 2014; Ongaro, 2015) com diferentes níveis de funções e de competências, num mistura de estrutura, ao mesmo tempo, padronizada e singular, ou seja, adaptada à diferentes organizações, tanto institucionais como flexíveis e entre o informal e o formal.

Todavia, a administração pública é uma *instituição* que fornece serviços públicos cuja estrutura efectua a mediação entre o Estado e o sistema político e o indivíduos, as empresas, as organizações e as redes sociais: o seu papel marca a diferença na legitimidade do sistema, para melhor ou pior, na proximidade entre serviços e cidadãos para os quais estes contribuem e, ao mesmo tempo, entre o sistema político e a democracia. O desafio está, precisamente, em encontrar o equilíbrio entre ambas situações de forma a inovar na resposta aos problemas que ensombram a matriz básica da administração pública e, em consequência, na confiança no sistema democrático (Mozzicafreddo, 2001).

2. Contexto das transformações do Estado e da Administração Pública

2.1 Mudanças ao nível do Estado

A preocupação em equacionar as questões da administração pública no âmbito do Estado de direito, no sistema político democrático e nos modelos de Estado subsequentes, assenta no entendimento do Estado como estrutura política de coordenação o conjunto da sociedade e de preservação da coesão das partes constituintes. A administração pública é a instância executora e reguladora das políticas do Estado, conforme a vontade coletiva, regularmente manifestada do sistema político democrático. Em consequência, *a especificidade da administração pública* (Weber, 1964; Giauque, 2003-b; Pitschas, 2007), como característica que a define, é, por um lado, a subordinação à lei – Constituição, legislação e regulamentos, na medida em que está baseada no Estado de Direito - por outro, subordinada ao Parlamento – com base nas leis e regulamentos aprovados – actuando baseada num Orçamento de Estado, elaborados pelo executivo - e aprovados pelo Parlamento - e, ainda, subordinação aos objetivos políticos, nos quais a implementação das políticas públicas são decididas pelo Executivo com base na Constituição e nos programas dos governos sufragados e, finalmente, a execução envolve a totalidade dos cidadãos, que por sua vez são os contribuintes.

A Administração pública tem, assim, uma especificidade que, tanto a protege, como a constringe na sua acção, portanto em termos macro não é igual a uma empresa privada – com orçamentos próprios, objetivos próprios e clientela própria –, mas também não é uma entidade pública com autonomia de definição dos objetivos e dos orçamentos. Nesse sentido, a administração pública, bem como a reforma da mesma, é um assunto político. Naturalmente, as diferentes perspectivas de organização, os instrumentos e as técnicas de funcionamento têm a sua própria autonomia, mas afigura-se-nos que a adequação do modelo de administração pública é matéria de decisão política e pública.

No caso Português é de assinalar, pelo menos, algumas das principais transformações da sociedade e do Estado, que tiveram, e têm influência na mudança na administração pública e nos efeitos consequentes, particularmente os seguintes:

- Em primeiro lugar importa ter em conta que a elaboração, implementação e relativa consolidação do modelo de Estado, após a revolução de 1974 e do processo turbulento de 1974 e 1976, foi rápida (muito embora muito mais tardia que nos outros países europeus mais desenvolvidos) e, em geral, casuística, respondendo às diferentes pressões sociais, políticas, económicas e militares, num processo de ruptura institucional e de construção da democracia e de um Estado de Direito. Por outro, baseou-se na implementação de medidas, em vários setores da vida social e económica, pelo menos até fins da década de 1980, que atingiram um duplo efeito: a manutenção da *coesão institucional e social do país*, em estado de turbulência sindical, política, económica e regional e, ainda, no contexto da *incipiente estruturação do modelo* de Estado-providência, num Estado de direito, baseado nos programas, medidas e mecanismos de organização, às vezes contraditórios, que, de todas maneiras, operavam melhorias das situações gerais dos diferentes grupos da sociedade, bem como compensação pelas desigualdades de poder no acesso à igualdade de oportunidades (Mozzicafreddo, 1984 e 1985).

Neste caso, pode-se assinalar que o modelo de Estado-providência operou uma melhoria geral das situações do país, com uma estrutura de poder constringida a transformar-se para manter a coesão da sociedade e o equilíbrio político do país, competindo à Administração Pública, também ela renovada, acertar a ligação entre o Estado e sociedade e credibilizar o novo sistema. Condicionado, de alguma maneira, a futura estruturação da administração pública.

- Em segundo lugar, o funcionamento deste modelo político de Estado tem contribuído, em grande medida, para a transformação das relações sociais, para a evolução positiva dos indicadores relevante, nomeadamente, o incremento de medidas amparadas nas despesas públicas – sociais, saúde, educação, apoio à economia, a diminuição das situações de pobreza, etc. e o aumento das receitas e o incremento das relações com o mercado europeu e internacional – consolidado após a integração na União Europeia em 1986 – que contribuíram para o crescimento da economia e

do emprego - mesmo com distorções e assimetrias - para o investimento público, bem como para melhorar as condições de vida e de acesso aos bens materiais e simbólicos das populações. A diminuição da conflitualidade social e laboral, bem como a compatibilização de princípios organizativos contraditórios, particularmente a lógica da economia de mercado e a lógica da democracia de massas, são, no nosso entender, tributários do tipo específico de estrutura política estabelecida como meio de enfrentar os desafios da complexidade e conflitualidade do seu desenvolvimento (Mateus, 2015; Mozzicafreddo, 2000 e 2015; Marvão Pereira, 2013).

- Em terceiro lugar, a articulação entre Estado, o sistema político e a administração pública, como instituição de mediação, produz também efeitos disfuncionais, em parte, resultantes da aceleração do crescimento das últimas décadas, nomeadamente, o desenvolvimento e diversificação da sociedade, a abertura social, económica e cultural a outras sociedades e, em parte, também da expansão contínua dos direitos na lógica do sistema democrático. Este desenvolvimento acelerado e descoordenado, sobretudo entre mediados da década de 1970 e finais da década de 1990, foi paralelo à crescente complexidade do funcionamento da administração pública, motivada em parte pelo avolumar de iniciativas de regulação, de normalização e padronização das actividades administrativas. Todavia, esta realidade não invalida as insuficiências – malgrado a rápida modernização da administração pública nas últimas décadas – particularmente na expansão redundante de serviços, na incongruência do circuito decisório, na indiferença – por não dizer negligência – no cuidado na utilização dos recursos coletivos, incluindo os resultantes dos cidadãos contribuintes e, por último, no défice de responsabilidade e de ética pública perante as decisões administrativas, tanto na esfera da administração como da esfera política institucional sem negligenciar a *reduzida flexibilidade no processo de decisão*, como assinala Peters para os casos de modernização administrativa nas sociedades ocidentais. (Peters, 1996; cf. igualmente Mozzicafreddo, 2000, Araújo, 2007).
- Em quarto e último lugar, refira-se que pelo menos desde 1990, num contexto de estabilidade política portuguesa e alternância de governos, o papel do Estado e do sistema democrático, por decisões das sucessivas escolhas públicas, foi, por um lado, sendo mudado tendo efeitos nas alterações consensuais acerca de postulados da Constituição da República. Por outro, no contexto das necessidades governativas de adaptação ao mercado concorrencial, interno e externo - por efeitos da integração na União Europeia Comissão Europeia – o papel do Estado e o domínio público, como dizíamos atrás, foi mudando, sobretudo no que se refere à economia, às finanças e as empresas públicas, orientando-se, sobretudo desde finais da década de 90 até ao presente, para os mecanismo de mercado, para parcerias público-privadas (Sarmiento, 2013; Cruz e Marques, 2012) e outros instrumentos, tais como os contratos de gestão, a subcontratação, a desregulamentação, a privatização das empresas públicas².

Este processo de *redefinição* do papel do Estado, como diria Stiglitz para outros países com processo semelhante (2001), nas duas últimas décadas, teve efeitos, não apenas na estrutura do Estado, mas também na reorganização da administração pública, instância de execução, que desenvolve a reorganização das funções. Tem efeitos quer nas funções indirectas do Estado, quer nos apoios, monitorização e regulação das actividades económicas – inovação, competitividade, nichos com complexidade tecnológica e estímulo às exportações – bem como nos programas governativos com maior selectividade nas políticas sociais, idade de

² A título de exemplo, refira-se algumas das principais empresas públicas que foram privatizadas, tais como empresas de energia, de gás, de transportes, de correios e telecomunicações, dos bancos, sendo que apenas um é, atualmente, público e dos Estaleiros navais de Lisboa, Porto, Setúbal, etc.

reforma, sistema de pensões e indexação das mesmas ao índice de custo de vida, relações laborais e nas políticas de recrutamento limitado de pessoal nas administrações públicas.

Significa isto que o papel do Estado e as tendências de regulação (Gonçalves e Martins, 2004; Marques e Moreira, 1999), também na esteira das transformações induzidas pelas inúmeras diretivas comunitárias (Majone, 1994; 1996), bem como pela influência indirectas das orientações da OCDE (1987, 1995, 1996, 2008) acentuaram a perspetivas reguladora da instância política. Porém, não querendo dizer com isto que a presença da intervenção indirecta seja menor, mas sim assinalando que, de forma devagar, começou a haver uma separação entre financiar e definir objetivos, alcances políticos e sociais e executar os programas públicos, tanto na esteira da tendência europeia (Majone 1994 e 1996; Braithwaite, 2006; Kersbergen e Vis, 2014) como também na diluição das fronteiras entre o público e o privado, nos apoios ao crescimento económico e nas *externalidades* públicas à economia de mercado (Pierre, 2000; Mateus, 2015).

2.2 Mudanças ao nível da Administração Pública

As medidas de reforma na Administração pública em Portugal, com exceção da atualização democrática do sistema legal, o código de procedimentos administrativos, os estatuto regulamentar das carreiras, etc. que foram sendo implementadas após a ruptura institucional de 1974, acentuaram-se, mais tarde, com a criação do secretariado para a Modernização Administrativa (1985) e a partir de meados da década de 90 evoluíram em vários aspectos no sentido de introduzir maior racionalização e profissionalização das estruturas, nomeadamente medidas orientadas para a informação aos cidadãos, para a qualidade do serviço público e para a desburocratização (Mozzicafreddo e Gouveia, 2011)³.

Em finais da década de 1990 e, sobretudo, durante a primeira década e média do século XXI, foram introduzidas e implementadas um conjunto de medidas de reforma visando - na esteira do que tinha acontecido na maioria dos países europeus, e não só, naturalmente (Ingraham, Peters, Monyham (2000) e Pollitt (2009) - uma modernização da estrutura administrativa, do seu funcionamento, dos modos de decisão e a racionalização do rácio de recursos humanos, bem como na estrutura laboral e estatuto da função pública.

Algumas das mais ilustrativas deste processo tem sido, por um lado, os dois programas de reestruturação da administração central, assente em dois programas o PRACE em 2005/2011 e PREMAC, em 2011/2015⁴ envolvendo uma reorganização e conseqüente diminuição de cerca de 36% de departamentos e de repartições da administração central - entre extinção, fusão e criação de novos organismos -- bem como a diminuição de institutos públicos e empresas públicas⁵. Por outro, a diminuição efectiva do quantitativo dos agentes da administração pública – funcionários e chefias intermédias – que, entre 2005 e 2015 tiveram uma redução de cerca de 14% do total dos efetivos: em 10 anos (2005-2015) saíram mais de 110.000⁶ agentes, funcionários e dirigentes intermédios, da administração pública. Significa isto, igualmente, uma diminuição nos gastos com pessoal no PIB: com efeito, a despesa com o pessoal passou, em termos de percentagem do PIB de 14,5 % em 2002, para 12,5% em 2007 e de 10,0% em 2012⁷. Assinale-se ainda, a este respeito, que as

³ Entre outros exemplos, importa assinalar a Criação do Centro de Formalidade de empresas (1987, relativas à constituição de sociedades comerciais e industriais); a Criação do INFOCID (1991 – base de dados de informação ao cidadão); a Criação do Livro de Reclamações na Administração Pública e, a partir de 1996 e sobretudo de 1999 na instalação de postos móveis de atendimento em períodos de maior afluência, no estabelecimento de instruções e regulamentação dos horários de atendimento, na abertura à hora do almoço e nos sábados de manhã.

⁴ Relatório final da Comissão Técnica do Programa de Reestruturação da Administração central do Estado (PRACE, 2006) e Relatório de Execução do Plano de Melhoria e Redução de la Administração Central do Estado (PREMAC) de 2011/2012; Carvalho, 2013.

⁵ Idem, ibidem.

⁶ Base de dados da Administração Pública (BDAP), 2005, 2006-2009; Boletim do Observatório do Emprego, nº 2; Boletim do Observatório do Emprego, nº 13, 31-12.2015.

⁷ OCDE, Population and Employment by Main Activity, Statistics, 2004; DGAEP, Boletim do Observatório do Emprego Público, nº 2, 2009; INE até 2010 e Orçamento do Estado para 2011 e 2012. O contexto desta redução do contingente foi, em grande parte, propiciado

políticas de redução das estruturas da administração pública e medidas de diminuição do contingente de funcionários em Portugal, segue, com duas décadas de diferenças, o que foi denominado pelo “*Downsizing e Restructuring*” no trabalho de síntese elaborado por Ingraham, Peters, Monyham (2000) das reformas havidas, nas décadas de 80 e de 90, nalguns dos principais países europeus (Australia, France, Germany, United Kingdom and Sweden).

Refira-se ainda um outro leque de medidas e programas que tem vindo a consolidar uma tendência na administração pública portuguesa para a reforma de alguns dos sectores chaves do funcionamento da administração pública, também com o objetivo político e social de igualar as situações de trabalho – horário, salário, regime laboral, etc.- com a situação do trabalho nas actividades privada e concorrencial. Com efeito, em 2008⁸ foram introduzidas mudanças no regime laboral – vínculos, carreiras e remunerações- na administração pública e mudanças nas condições de trabalho e relação laboral⁹, no sentido de, apenas para os que entraram a partir desse ano, já não existir o emprego público por tempo indefinido¹⁰ anulando, assim, uma diferença bem notada entre as condições de trabalho no regime privado e no público, de tal maneira que em consequência dessa legislação definiu-se o subsídio de desemprego também para a função pública, que antes, por inerência da situação e por não haver regulamentação de despedimento, salvo em casos de excepcionais processos disciplinares, não existia. Da mesma maneira que no ponto anterior, neste também, as políticas de reorganização da administração pública, no âmbito nas condições de trabalho e nas relações laborais, foram introduzidas com quase duas décadas de diferença relativamente aos outros países europeus (Ingraham, Peters, Monyham, 2000).

Acresce que, ainda nesta matéria, foi introduzida a regra de diminuição, entre os anos 2012 e 2014, de pelo menos 1% por ano dos efectivos na administração central e de 2% na administração local; refira-se, igualmente, a outra das medidas que reforça a preocupação com a diminuição dos efectivos da função pública e que limita a entrada de um funcionário com base na saída de quatro funcionários¹¹. Outra medida, também estruturante, mas com menos eficácia, foi a introdução da avaliação de performance dos funcionários (posteriormente, também os dirigentes e os serviços), mediante o Sistema Integrado de Avaliação da Administração Pública¹², aprovada em 2007, retomando um projeto de anteriores governos de 2004 (Madureira, 2014; Mozzicafreddo Gouveia, 2011) e atualmente em vigor, mas sem a eficácia prevista.

Este sistema, muito embora tenha contribuído, em termos gerais, para mudar alguns dos comportamentos e procedimentos de avaliação na função pública, nomeadamente limitando a acomodação à ideia de excecionalidade e inatingibilidade dos agentes, bem como a acomodação à ideia da igualdade de recompensas, independentemente do desempenho, porém teve menos eficácia nos resultados práticos da avaliação. Entre outras razões, porque, por um lado, o sistema que previa prêmios ao desempenho que fariam

pelos constrangimentos financeiros das receitas do Estado na época.

⁸ Lei nº 12/2008.

⁹ Lei nº 59/2008.

¹⁰ Esta nova modalidade contratual exige uma renovação anual, com base no desempenho, duas ou três vezes, findo o qual, caso seja efetivo, a renovação se dá a cada 5 anos, sempre com base no desempenho e da avaliação correspondente.

¹¹ Nas primeiras medidas entre 2006-2010, a saída de quatro agentes da administração pública central possibilitava a entrada de um. Posteriormente passou a ser de três, sob a autorização do Ministério das Finanças, que detém a tutela da Administração Pública. É de interesse notar que este leque de medidas de reestruturação do estatuto da Administração Pública – relações laborais, horários, diminuição dos efectivos, fim da garantia de emprego, limite à entrada, congelamento de salário – foi, em grande parte, ao encontro das expectativas e da percepção da maior parte população (com exceção dos sindicatos) que se manifesta eleitoralmente, acerca da situação de algum privilégio do sector público relativamente aos trabalhadores do sector privado e da população em geral. A este propósito é de interesse consultar o artigo de Gualmini (2008), baseado numa pesquisa sobre os factores culturais e institucionais que influenciam - positiva ou negativamente - as mudanças no desempenho e nas reformas na administração pública.

¹² Trata-se do Sistema (integrado) da Avaliação de Desempenho da Administração Pública - SIADAP aplicado aos indivíduos, aos organismos e as chefias, com base na performance desempenhada e nas metas estabelecidas para os indivíduos, para as chefias e para o organismo com base e nas metas definidas para o efeito.

diminuir o tempo na progressão na carreira foi, em razão de constrangimento financeiro, sendo congelada a progressão na carreira durante, aproximadamente, uma década e, assim, a expectativa de progressão em resultado da avaliação foi praticamente nula. Por outro lado, porque o bom funcionamento do sistema dependia tanto do empenhamento das chefias e do domínio técnico na aplicação do mesmo, como da concepção selectiva, demais “afunilada” do número de vagas abertas no topo da escala (*excelente*) de avaliação da *performance*: com efeito, apenas 5% dos 20 melhores do total dos avaliados poderiam vir a ter a classificação de *excelente*, tendo, desta forma, direito à recompensa e progressão, desmotivando, desta maneira, o esforço dos agentes para tão apertada malha selectiva e, daí, portanto, a menor eficácia na mudança dos procedimentos de avaliação do desempenho (Mozzicafreddo e Gouveia, 2011, Madureira e Ferraz, 2010).

Por último, interessa assinalar que uma das reformas mais emblemática no serviço público em Portugal assentou e ainda assenta, no programa de *simplificação e desburocratização* (ou *desmaterialização*) de procedimentos administrativos, Este programa, denominado Simplex, teve início em 2006, cujo antecedente foi a *Loja do Cidadão de 1ª geração (citizen shop)* de 1999¹³ que foi a primeira experiência generalizada de atendimentos e de resposta imediata em que no mesmo espaço e para diversos problemas os cidadãos podiam dirigir-se à diferentes serviços públicos. Assinale-se que alguns dos objetivos do programa (*one-stop-delivery*) foram os seguintes: (i) responder de forma célere as necessidades dos cidadãos e das empresas; (ii) eliminar certidões e desmaterializar formulários e procedimentos (passar para *on-line*); (iii) possibilitar as empresas a obtenção rápida de licenças e autorizações; (iv) generalizar o acesso aos serviços públicos (*on-line*); reforçar a confiança dos cidadãos nos serviços públicos.

Além destes princípios orientadores que caracterizam os diversos programas e medidas da *simplificação e desburocratização* no atendimento e acessibilidade dos usuários, importa assinalar que o primeiro programa Simplex tinha, no início de 2006/2007, 333 medidas de desburocratização, em 2008 já eram 757 as programadas e em 2009 já ultrapassavam as 1.000 medidas de simplificação e de desburocratização administrativa, sendo que a taxa de execução do programa Simplex rondava os 83% nesta data (SEMA, 2009).

Estes objetivos concretizam-se em serviços públicos assente na *Loja do Cidadão de primeira geração* e que respondem às necessidades dos usuários, entre outros os serviços de cidadãos em geral e empresas, tais como a obtenção no momento do *Cartão do Cidadão*, da obtenção do *Passaporte* (em 48 horas), a licença da *Empresa na hora*; Pagamento *on-line* do IRS e IRC (impostos singulares e colectivos-empresas); Pagamento *on-line* do IMI (imposto municipal imobiliário); a obtenção da *Marca na hora*; a obtenção no momento do *Documento único do automóvel*; obtenção dos Contratos e *pagamentos imediato de serviços* - eletricidade, água, gás, saneamento; etc.; - a obtenção imediata do dístico da *Via Verde* (que envolve pagamento *on-line* nas *portagens das autoestradas*, dos *parques de estacionamento*, das *Estações de serviço*. A rápida expansão deste modelo de simplificação originou, como evolução positiva, a criação, em 2007, da *Loja do Cidadão de segunda geração*, integrado no âmbito do programa *Simplex*, onde o conceito de atendimento muda: o serviço de resposta e atendimento às solicitações passa a ser o *balcão de multisserviços* que responde aos problemas específicos do cidadão, tais como “Perdi a carteira”, “Compra de casas”, “Compra/troca do carro”, “Encontrar emprego”, “Espaço Empresa”, “Balcão de Divórcios e Partilhas”, “Balcão de Heranças”, “Bolsa de Emprego Público”, etc., nos quais o usuário pode tratar, num só balcão de multisserviço e num sistema integrado de gestão de informação, os diversos problemas resultantes de, por exemplo, ter perdido a carteira¹⁴.

¹³ Em 1999 foi criada a primeira Loja do Cidadão no contexto institucional da Modernização Administrativa, da Presidência do Conselho de Ministros, denominada da 1ª geração e em 2006 foi lançado o SIMPLEX, que integra a Loja do Cidadão no organismo AMA (Agência para a Modernização Administrativa) da responsabilidade da Secretaria de Estado da Modernização; em 2007 é criada a Loja do Cidadão de segunda geração integrada na Agência para a Modernização Administrativa).

¹⁴ Atualmente – 2016- existem cerca de 40 Lojas do Cidadão no país, incluindo uma loja específica (em instalação) para os estudantes estrangeiros, atendendo ao facto de 12,5% dos estudantes universitários no país serem estrangeiros.

Em síntese, pode dizer-se que o funcionamento da administração pública foi, de alguma maneira, sendo adaptado pelos diferentes governos, desde finais da década de 90, à uma concepção de modernização técnica, legal e processual da administração pública. Estas mudanças, algumas específicas e sectoriais, outras mais estruturantes, tiveram maior presença, desde 2004 até 2015, mesmo com governos baseados em programas e filiações partidárias diversas, actuando com base nas reformas, embora descontínuas, sobre as funções do serviço público, como referimos no início do texto, em resposta à alteração das estruturas do Estado e da administração pública, em síntese, uma relativa e, nalguns dos casos, realmente significativa *mudança estrutural*¹⁵.

Estas mudanças resultam também de outros factores, tais como o crescimento e diversificação da sociedade civil, particularmente do mercado nacional e internacional, do aumento da qualificação geral e específica, das acções das associações e redes sociais, da diversificação e mobilidade dos segmentos sociais que se observa desde o início da década de 2000, justamente em razão da maior qualificação da população, das expectativas, necessidade e exigências dos cidadãos, em suma, em resposta à complexidade da sociedade e do Estado. Importa, por último, neste ponto, sublinhar que as medidas e reformas introduzidas entre 2000 e 2015, em Portugal, deixam efeitos na administração pública, que, tal como Ingraham, Peters, Monyham (2000) e Pollitt (2009) assinalaram, repercutem-se no momento de pretender obter maiores indicadores de eficácia e de qualidade na gestão do serviço público, particularmente nas competências dos organismos, no sistema integrado de informação, na qualidade e quantidade dos agentes da função pública, incluindo os níveis intermédios de chefias, etc. como veremos no ponto 4 mais à frente.

3. A hibridiz da Administração Pública e as reformas heterogêneas

A reforma da administração pública será tanto mais adequada quanto mais adaptada à própria realidade do objeto em causa e não tanto às perspectivas teóricas, programáticas ou a uma concepção formatada e predefinida. A estrutura organizativa da administração pública não é uniforme nem homogênea: nela coexistem estruturas hierárquicas e uniformes, sectores heterogêneos e flexíveis, com articulação às unidades exteriores à administração pública, sistemas regionais e locais com relativa autonomia de funcionamento, formas indirectas de gestão de projectos e objectivos. A todos estes sistemas acrescentam-se as diferenças em termos de poder de decisão, recursos técnicos e possibilidades de encetar entendimentos e compromissos com entidades exteriores diferenciadas.

Uma concepção *híbrida*¹⁶ como referimos no início, espelha bem a tendência internacional, mas também nacional da reestruturação da administração pública, no sentido de incorporar formas heterogêneas, práticas, casuísticas, respondendo à diferentes e singulares situações da governação do Estado e do sistema político. Mas também incorpora instrumentos, sistemas, práticas de gerir (algumas oriundas das perspectivas analíticas no *New Public Management*, do *New Public Service*, entre outras) e formas de servir o público – usuários, clientes, contribuintes, isto é, cidadãos – inovando, adaptando, extinguindo ou criando novos organismos, trabalhando, em fim, numa ambígua situação de diluição das fronteiras entre o público e o privado, sejam estas empresas, associações, parcerias, agências, entidades reguladoras, institutos públicos com autonomia, comissões de gestão, fundações ou redes sociais, etc., sem, por isso, negligenciar a permanência da tradicional matriz de uma administração pública de Estado de direito.

¹⁵ “Mudanças estruturais” denomina Pollitt (2009) este movimento, desenvolvido ao nível internacional, de medição da performance na função pública, de novos métodos e regimes de trabalho e de gestão e da reorganização da relação do Estado com a sociedade.

¹⁶ Palavra que, segundo o dicionário Houaiss da língua portuguesa (2001), tem origem grega, *Hubris*, que diz respeito “a tudo que excede à medida”, ou seja, que excede o normal ou o estandardizado; neste caso da transformação da administração pública: hibridiz significa a ausência de regularidade, de uniformidade, ou seja, que está composta por parte diferentes e heterogêneas.

A reforma da administração pública dificilmente é uma reforma no sentido lato do conceito: são diferentes mudanças, novas medidas, aplicações de instrumentos experimentais, agências semiautónomas de regulação das actividades administrativas, organismos criados ao propósito de uma ideia, a simplificação e a desburocratização administrativa – tipo o programa de modernização *Simplex*, que abrange a *Loja do cidadão* (*citizen shop*) de *primeira geração* (inaugurada em Lisboa em 1999¹⁷ e, posteriormente segue-se a *Loja do cidadão de segunda geração*, inaugurada em 2007¹⁸ fora de Lisboa, como referimos.

Ora esta medida ou programa significa, neste contexto, uma realidade heterogénea, planeada singularmente, em função de um serviço público, sem uma prévia estratégia integrada: todavia, a integração transversal e o desenvolvimento sistémico do serviço público é um resultado em progresso, tal como foi a administração “weberiana” ou clássica ou burocrática, criada por oposição à uma administração artesanal, fechada em si própria, sem uma aplicação da legalidade universal. Como sublinha Pollitt (2009, pp. 288) “(...) the structural change can never be *just* (sic) structural change”, necessita de monitorização todo o tempo, participado por quem o suporta, replaneado faseadamente e os recursos humanos treinadas à medida do avança do programa.

Os problemas que se apresentam nas organizações fragmentadas, *híbridas* ou com uma identidade heterogénea parecem ser, por um lado, o facto de a capacidade de cooperação e de coordenação horizontal (Thoening,1987) torna-se mais difícil num sistema hierarquizado e fechado aos outros organismos e, por outro, que a estrutura de poder dos sistemas fragmentados ou híbridos, ou organismos ou, ainda, agências não correspondem estritamente à linha hierárquica tradicional e estatutária. Com efeito, o poder não circula apenas à partir do topo da hierarquia, existem espaços de poder e de autonomia nos escalões intermédios – e mesmo na base da estrutura – assentes na aplicação de procedimentos e regulamentos que afectam diferentemente as iniciativas de refirma: existe, como assinala Weller (1998), uma *demarcação territorial* e uma *capacidade de arranjos* negociados legalmente nas estruturas intermédias e em contacto com as entidades exteriores que limitam (e, as vezes, escapam) às decisões do topo da estrutura.

Nesse sentido, a aplicação da mesma orientação profissional para todas as situações heterogéneas afigura-se que poderá apenas redundar num insucesso organizativo e desmotivar do aumento da eficiência e eficácia pretendida (Mozzicafreddo (2001). Nesse sentido, a utilidade de incorporar diferentes perspectivas analíticas sobre o funcionamento da administração pública, tais como instrumentos e medidas oriundas do *New Public Management*, o do *New Public Service* ou, ainda, do *New Public Governance*, assenta no facto da possibilidade de recuperar instrumentos, ideias, inovações, medidas, que se adaptem à matriz clássica da administração pública e sejam de utilidade para desenvolver um serviço público adequado à complexidade das sociedades, à diversidades da sociedade, às expectativas dos cidadãos e das empresas e associações, em síntese, adequadas a um Estado, ele próprio menos homogéneo, mas mais abrangente à sociedade (Giauque, 2003-a).

A complexidade dos Estados, particularmente do Estado Português, pode aferir-se entre outros elementos, pela diluição das *fronteiras* institucionais e de exercício do poder, nas diversas formas de *legitimidade representativa*. Com efeito, temos, por um lado, a legitimidade nacional *representativa*, local, regional e europeia; por outro, a *legitimidade funcional* assente na partilha de poder praticado, anualmente, nos acordos de concertação social em sede do Conselho Económico e Social (CES). Neste Conselho de corpos institucionalizam-se acordos de concertação social (desde 1984), assente nos compromissos entre o Estado e as organizações empresariais e sindicais: significando uma possibilidade de equilíbrio entre o Estado, a democracia e o mercado (Rodrik, 2011) contextualizado, igualmente, pelos acordos e tratados internacionais na área do comércio, da defesa, da justiça. Acresce outra forma de constrangimento e partilha do exercício do poder que assentam nas negociações entre o poder central e organismos da sociedade civil fragmentados,

¹⁷ Durante o XIV Governo Constitucional do Partido Socialista (1999-2002), chefiado pelo Primeiro-Ministro António Guterres.

¹⁸ Durante o XVII Governo Constitucional do Partido Socialista (2005-2009), chefiado pelo Primeiro-Ministro José Sócrates.

tais como autoridades administrativas de regulação, agências semi-autonomizadas e ordens profissionais – sejam estas da área da saúde, da educação, das Universidades, fundações, Institutos Públicos, etc. - com poderes de influência e de mobilização ao nível das decisões do Estado¹⁹.

Considera-se, a este respeito, que as transformações da esfera institucional (Estado), da esfera administrativa (heterogeneidade, fragmentação e flexibilidade de funções de agentes e organismos públicos) da esfera social (diversidade de sectores da sociedade civil) e económica (parcerias público-privadas, economia social, terceiro sector, contratos de gestão) têm efeitos transversais, diretos e indiretos, que exercem influências recíprocas sobre o poder central, condicionando as formas de implementação de políticas públicas. O poder político, como coordenação do conjunto da sociedade e dos seus diferentes sectores componentes, está no centro das iniciativas de reforma da administração pública, por inerência do seu papel e por dever de responsabilidade perante os cidadãos, o que implica que é num contexto mais vasto de modernização das instituições políticas que essa reforma se equaciona. O espaço e o tempo de complexidade têm influência nesta textura do poder, mas hoje, como ontem, é no âmbito da esfera do poder político, mais ou menos abrangente na sociedade, que a administração se configurou, desde a sua estruturação histórica e nas diferentes fases históricas da evolução, em termos de funções e de procedimentos e em torno dos objetivos políticos da sociedade e do Estado (Mozzicafreddo, 2001; Painter e Peters, 2010).

Neste contexto de fragmentação do poder, da limitação da soberania, sobretudo financeira e da legitimidade constituinte em cumprir a função de coesão da sociedade e de sustentabilidade do seu desenvolvimento, as mudanças e as funções possíveis na administração pública jogam um papel relevante na legitimidade do sistema. Como referimos no início do texto o nosso entendimento é que a administração pública é uma instituição que, na mediação entre o Estado, o sistema política e a sociedade – os usuários, indivíduos, contribuintes e eleitores – detém o papel e a relevância em contribuir para a legitimação do sistema, desde que as suas funções cumpram os objetivos previstos – eficácia do funcionamento, qualidade do serviço público prestado - nas diferentes políticas dos governos e assentem a suas funções resultantes da matriz institucional e legais consubstanciados no Estado de direito, tais como as características básicas da matriz - a universalidade, a neutralidade, a previsibilidade de procedimentos, a transparência do funcionamento e a legalidade dos actos.

4. As funções adaptativas face à complexidade das sociedades e do Estado

No seguimento do ponto anterior, importa, porém, não desconhecer que em parte dos países democráticos, com administração pública já consolidada, alguns dos valores clássicos do Estado de direito, acima referidos, são cumpridos limitadamente. Uma parte, não negligenciável, da *descrédibilização* e da *deslegitimação* do funcionamento da administração pública, ou seja, dos objetivos de um serviço público, reportando-nos agora à Portugal, particularmente nas repartições mais centrais e mais tradicionais, mas, igualmente, também nalguns dos organismos mais modernizados desmaterializados, registam-se (além do livro de reclamações, informações judiciais publicitadas, espaços de interação entre administração e cidadãos, bem como inquéritos aos usuários) insuficiente respeito dos valores básicos de uma instituição pública, como seja, o atendimento e contato empático, célere, *friendly*; o respeito pelos procedimentos de igualdade de oportunidades no atendimento; o respeito pela singularidade do usuário e até o respeito pelos

¹⁹ A este propósito e relativamente aos aspectos da perspectiva analítica Governance e Meta – Governance, que de alguma maneira pode-se encontrar em Portugal na realidade da fragmentação das entidades institucionais e administrativas, bem como na fragmentação na esfera da sociedade civil e dos constrangimentos do governo, acima referidos. A este propósito consulte-se Kjaer (2004), Bevir (2012), Peters (2010).

valores de ética profissional e, sobretudo, do respeito pela utilização dos recursos coletivos que sustentam a administração pública.

Previamente à aproximação ao concreto das funções adaptativas – que tentaremos ilustrar em 6 itens - portadores de uma relativa positividade para o funcionamento e a credibilização da função pública, interessa ainda esclarecer, por um lado, que entendemos a *mudança estrutural* como um conjunto de medidas, programas e instrumentos, tais como funções concretas, implementada de forma autonomizadas, simultâneas, mas não sistêmicas que, no seu todo e a médio prazo, podem constituir uma mudança mais integrada da função de serviço público de uma administração pública. Por outro, a aproximação ao concreto que aqui ensaiámos com as *funções adaptativas*, tem por objetivo contribuir para o enriquecimento e diversificação da função de serviço público, colocando-se na posição de exterior à administração pública, olhando-a do ponto de vista do contribuinte que espera dos serviços públicos e não do ponto de vista do administrador, sem negligenciar, naturalmente, a especificidade da administração pública.

Assim, tentaremos evidenciar a importância de algumas funções na administração pública ou, melhor dizendo, de alguns novos papéis de serviço público que, por um lado, podem inovar sem descaracterizar o núcleo central que constitui a *matriz* de um serviço público de um sistema democrático e, por outro, que podem enriquecer a função de um serviço público sem desprezar os contributos das diferentes alternativas analíticas das várias propostas críticas e, em muitos casos potenciadoras de acrescentos positivos na administração pública, digamos, da organização profissional *Weberiana* ou administração pública clássica, como sejam as diferentes perspectivas, nomeadamente do *New Public Management*, *New Public Service* ou do *New Public Governance*.

4.1 Atendimento e relacionamento com os usuários e cidadãos no local de trabalho

Considera-se de importância o contacto inicial do serviço público com os usuários, portanto os cidadãos, na medida em que a impressão primeira, quotidiana, dubitativa e hesitante, às vezes até receosos de não ser bem tratados quando recorrem a um serviço público, é primordial para obter boa (ou má) impressão do contacto com o serviço: sublinhe-se, porém, que nas sociedades complexas, mesmo as que estão em vias de desenvolvimento, hoje, os usuários exprimem o conhecimento dos seus direitos e dos deveres do serviço público e o primeiro contacto contribui para a impressão do serviço.

Denhardt e Denhardt (2003) e Osborne *et al.* (2012) têm analisado a relevância de focalizar o cidadão nas diferentes formas de gerir o serviço público. Certamente que há questões mais substanciais que preocupam o usuário na vida e na sua situação. Todavia, interessa-nos neste primeiro ponto, já que não se pode abarcar toda a reforma e toda a problemática da administração num pequeno texto, a quotidianidade do ato, do gesto, da recepção (boa, regular ou má) que cala fundo na imagem e na impressão de um usuário e, mesmo que seja efêmero, a impressão de ser recebido dignamente transfere a boa opinião para o sistema que governa o serviço público.

Encontra-se aqui, particularmente, o papel de mediação por parte dos dirigentes intermédios da administração pública portadores de uma função de coordenação e de monitorização do atendimento e da recepção desempenhada por um funcionário, digamos um papel, no sentido lato, de “formador ou treinador” de *atendimento público* que é, todavia, um papel significativo para aprofundar o sentido público dos funcionários ao nível do atendimento e relacionamento com os usuários.

Neste primeiro item, afigura-se de interesse compor o *atendimento e relacionamento com os usuários* num comportamento organizacional de cinco subtemas que constituem a primeira abordagem dos cidadãos face ao serviço público:

1. *Atitudes* (forma de estar) e *comportamentos* (forma de trabalhar) dos funcionários no seu posto de trabalho: amabilidade e simpatia, por exemplo; perguntar o nome e dizer o seu nome, pessoalmente, não com um crachá na lapela; ouvir atentamente o que o usuário procura e explicar com cuidado, atenção e descrição, ao usuário: não dar por evidente que o usuário deveria

saber os procedimentos, regulamentos, etc. que naturalmente não sabe pois não corresponde ao seu ofício;

2. *Disponibilidade do funcionário*: concentração no usuário, anotar o que ouve, tomar nota (*demonstrar de forma genuína o interesse e a atenção*); não atender chamada enquanto está a atender um usuário; não responder primeiro à colega que vem pedir uma informação à frente ao usuário; não discutir com o usuário, explicar calmamente e, se for o caso, sem discutir pedir a um superior que explique a situação;
3. *Disponibilidade do serviço: das instalações; dos horários*: é demais contraproducente o serviço público não ter um horário corrido (*sem pausas coletivas do almoço*) e não alargado à tarde de forma a facilitar o expediente para quem trabalho até as 18 horas²⁰;
4. *Confiança no sistema*: alguns elementos básicos de comportamentos e de procedimentos de forma a obter confiança na eficácia e na fiabilidade:
 - Informação precisa e educadamente transmitida;
 - Previsibilidade horária, nom início e no fim; praticar a polivalência das funções semelhante de forma a nunca faltar um atendimento adequado por causa de doença ou outra razão do funcionário incumbido: caso não seja de todo possível, tomar nota e transmitir ao colega ou à colega quando disponível;
 - Celeridade nas respostas (o *Código de Procedimentos Administrativo* português estabelece 10 dias), mas sempre que possível encurtar o prazo e quando a resposta não depende do funcionário, se possível, monitorizar o processo;
 - Informar telefonicamente ou por *e-mail* quando necessário ao usuário, pelos funcionários ou pelo serviço encarregado.
5. *Profissionalismo do funcionário*:
 - Trabalho em equipa (tanto quanto possível)

O *trabalho em equipa* tem vários aspectos positivos, nomeadamente (i) com a interação entre os agentes aumenta-se o conhecimento do serviço, (ii) a interação no trabalho ajudar a afinar os assuntos (regulamentos, precedentes, etc. e as respostas); (iii) favorece à aprendizagem mútua e (iv) consolida ou cria solidariedade e entreaajuda entre os agentes, beneficiando o usuário de uma boa harmonia laboral ao montante.
 - Competências requeridas/adquiridas no posto de trabalho e testadas na avaliação de desempenho dos funcionários (SIADAP²¹)
 - Qualificações específicas sobre o posto de trabalho;
 - Polivalência na equipe de trabalho;
 - Saber perguntar;

²⁰ Os Correios e telecomunicações (CTT), empresa pública até 2014, foi um exemplo de mudança na organização do trabalho em finais da década de 90 e princípios do século XXI, nas atitudes e comportamentos dos funcionários, na celeridade das diligências, sem praticamente reclamações no Livro de Reclamações, e, ainda, melhorias no espaço, com um ambiente agradável, assentos, cafés, bibliotecas, etc. A ironia é que uma Associação sem fins lucrativo, porém com trabalho positivo em Portugal, apresentou uma proposta de multa, que foi aprovada pela Autoridade de Regulação das Comunicações, na primeira década de 2000, por constatar que apenas (!) 93% da correspondência chegada no tempo previsto.

²¹ SIADAP; Sistema de Avaliação de Desempenho da Administração Pública: Cf. Página 8 e nota 11 referido acima.

- Sabe aconselhar com precisão;
- Saber resolver;
- Conhecer a lei, a regulamentação, os processos;
- Arquivo organizado, adequado à sua função.

Todavia, as reformas da administração pública encontram frequentemente resistências manifestas ou latentes, nomeadamente quanto mais sejam interiorizadas as identidades comunitárias, consideradas positivas de *per si*, localizada na percepção de um *espírito de corpo* e de um estatuto legal particular à administração (diferenciado dos trabalhadores do setor privado, tais como horários, sistemas de saúde, garantia do emprego, etc.) imbuída da execução dos objetivos e dos regulamentos da *Rés Pública*, o que conferiria um privilégio ao administrativo que entende que deveria ser suportado e respeitado pelos usuários e contribuintes. As reformas nas organizações públicas tornam-se mais *disruptivas* quando uma instituição pública se encontra imersa num conjunto de valores tais como uma identidade de “espírito de corpo”, baseada nos valores estatutários de carreira, nas garantias de estabilidade e acomodação ao um alto grau de legalismo e formalismo hierárquico e a sindicalização absolutizada das relações laborais (Gualmini, 2008).

Nesse sentido, afigura-se que mais facilmente se encontra aderência ou aceitação das reformas, mesmo parcelas, quanto mais se produzem identificações das reformas com os interesses e as oportunidades que elas oferecem para os agentes, funcionário e chefias. Nestas questões de reforma e de motivação é conveniente lembrar a importância que Peters (1997, 1999) atribuía à motivação dos funcionários para aplicar e incentivar as particularidades da reforma, na medida em que os agentes não detêm apenas conhecimentos utilizáveis - a utilização desses conhecimentos estimula a motivação no trabalho e o orgulho das suas competências - na especificidade de melhoria de procedimentos nos serviços, como também os agentes podem encontrar neles um interesse acrescido, seja na requalificação técnica, seja na mobilidade e no aumento de saber avançado, seja, ainda, na valorização que confere estar num espaço e num organismo de relevo para os usuários e cidadãos. Este ponto está estreitamente relacionado com o sistema de seleção e recrutamento dos agentes (cf. mais a frente o ponto 3.3), neste caso, dos assistentes técnicos, assistente operacional e técnico superior sem funções de direção.

4.2 Participação, consulta e cuscultação nos Serviços Públicos

Nas últimas décadas, pelo menos desde 1990, as diferentes formas de participação nas decisões tomadas numa dada instituição, começaram a ser desenvolvidas nas sociedades complexas no que se refere à gestão do bem comum (Bouckaert, 1993; Pitschas, 2006). Um dos primeiros exemplos mais discutidos, na área da participação dos cidadãos na gestão do bem comum (Pitschas, 2006), nomeadamente ao nível da gestão política e administrativa municipal, tem sido o orçamento participativo. A diluição das fronteiras entre o público e o privado, a fragmentação da administração pública (Agências, Autoridades Administrativas Independentes, Comissões de Coordenação, Contatos de Gestão, etc.) e a procura de alargar o âmbito das decisões, nomeadamente a *governance*, entendida como uma forma diferente de governar, fazendo apelo aos contributos da sociedade civil e a negociação entre parceiros (Kjaer, 2004, Fonseca, 2003, Osborne, 2010 e 2013).

Em primeiro lugar, interessa considerar o valor da participação ao nível da inserção de actores externos à instituição em causa. Atualmente à interação entre o poder formal e o poder informal e a necessidade de ir ao encontro das expectativas de participação, tende a aumentar a densidade da *governance*, ou seja, alargar o leque de actores que participam numa decisão de forma a complementar a legitimidade da democracia representativa por outros canais formais e informais. Aliás, como referem Peters (2009) e Callaham (2007), a forma como o poder, seja a administração ou outras instâncias políticas, trata os seus usuários, parceiros ou cidadãos, influencia a forma como o público em geral vê os seus governantes. Portanto, estamos no terreno do aprofundamento da abrangência do poder, pelo que faz todo o sentido denominar esta

função no serviço público ou este papel (do agente) como postura de *democratização interna* na administração ou, na esteira de Peters (2009) como o *democrata* que atua no serviço público.

O processo de participação incentivado pelo detentor do poder institucional, sejam os organismos superiores centrais ou locais, através do contacto com as organizações da sociedade civil e com o intuito de alargar as bases do consenso de forma a obter maior legitimidade nas decisões e na implementação das mesmas, teve o efeito, ao mesmo tempo, de alargar as oportunidades de participar no poder, de incentivar o comportamento de responsabilizar-se pelas formas e os sentidos da participação, sendo igualmente uma forma, embora simples, mas percebida como genuína, de alargar o conceito de participação democrática e de atribuir mais densidade à cidadania.

Entre as organizações portuguesas que são chamadas ao participar ou exigem participação nas decisões contam-se, entre outras, as associações sem fins lucrativos, tais como as ONG, as organizações da sociedade civil de interesse público, as fundações, as organizações do terceiro setor, as comissões de acompanhamento, as comissões de bairros, as câmaras municipais²², os grupos de cidadãos activos, a associação portuguesa para a defesa do consumidor, as organizações profissionais, o Centro de Formalidade de Empresas²³, a organização ambiental, as associações sindicais e empresariais, as Comissões Sociais de Freguesia²⁴, os Conselhos Locais de Ação Social, as redes sociais em geral, informais e efêmeras, os grupos de discussão *on-line*, grupos de trabalho, grupo ou painel de peritos, painel de cidadãos representativos, etc.

A diminuição da confiança na legitimidade democrática clássica, ou seja, a democracia representativa, erodida em grande parte pela distância do sistema de poder – tanto do Estado central e as suas instituições, o poder autárquico e regional, bem como os partidos políticos - face aos seus cidadãos, eleitores e contribuintes, esta *trilogia* de papéis dos indivíduos em que as vezes encontram-se em contradição com os seus interesses e valores. A diminuição da legitimidade representativa resulta também da insatisfação dos níveis de vida da população, parecendo assim poder ser compensada com um aprofundamento de participação funcional incentivado. Com efeito, existem atualmente em Portugal alguns mecanismos que estimulam a participação dos usuários e clientes (orçamentos participativos, comissões e usuários, auscultação regular, etc.), mas de fato não está generalizado e encontra-se, sobretudo, ao nível das autarquias, sobretudo nas grandes cidades, e muito pouco ao nível das organizações e instituições públicas centrais e institutos públicos com autonomia de gestão.

Difícilmente seria adequado negligenciar o papel positivo da compensação do valor da participação nas instituições que decidem as políticas públicas e da legislação que regulam a vida dos indivíduos das empresas e das associações no aprofundamento da confiança nas instituições. O funcionamento, em sede da administração e, particularmente, no serviço público quotidiano da legitimação parcelar de instituições, programas ou medidas, muito embora não seja equivalente à legitimação democrática do sistema, é importante e necessário para valorizar o serviço público em sede dos mecanismos participativos, mas também é necessário pensar que, assim sendo, é sempre uma desvalorização do todo social e do sistema de legitimidade representativa em geral e, como assinala Peters, desvaloriza o papel dos cidadãos no sistema de escolha pública individual (2009).

²² Cf. Câmara Municipal de Lisboa, 2015.

²³ O Centro de Formalidade de Empresas, criado em 1987, tinha e tem por missão discutir e consensualizar, em sede do Ministério da Economia, as questões que as empresas e as organizações empresariais apresentam à administração pública: de alguma maneira, foi a primeira instância de participação ao nível das decisões fora dos processos formais e clássico (Cf. Corte-Real, 1991 e 1995)

²⁴ As Comissões Sociais de Freguesias e os “Concelhos” Locais de Acção Social, que participam nas discussões ou fórum público, ao nível local, estão integradas no conceito de As Redes Sociais, criada através da Resolução do Conselho de Ministros do Governo Português n.º 197/1997 e, posteriormente, regulamentada através do Decreto-Lei n.º 115/2006.

4.3 Recrutamento e Seleção de Dirigentes da Administração Pública

O sistema de recrutamento e seleção dos dirigentes da administração pública tem vindo a ser implementado em vários países europeus, nomeadamente, Reino Unido, França, Itália, Bélgica, Portugal. O objetivo principal é recrutar e selecionar os candidatos que melhor correspondam com o posto de trabalho e com a especificidade do organismo, pois a especificidade não é igual, por exemplo, nos postos de topo, intermédio e postos de base nos hospitais, nas escolas, nos museus, nos institutos de estatísticas, nos departamentos de planeamentos, etc. Um segundo objetivo é recrutar e seccionar agentes e funcionários que tenham um maior grau de qualificações (graus ou diplomas de estudos superiores) e de competências específicas que correspondam ao posto de trabalho. Um terceiro objetivo é garantir que a seleção é imparcial e neutra de todos os pontos de vista, tais como género, religião, afiliação política, sindical. Um quarto objectivo diz respeito ao recrutamento e a seleção que deve assentar na matriz básica do Estado de direito na administração pública, ou seja, a legalidade, transparência e publicitação das peças do processo, incluindo os membros da comissão de recrutamento e avaliação, os CV de cada candidato, tenha ou não sido selecionado, e forma a garantir na igualdade de oportunidades, a legalidade e a universalidade de tratamento (Soriano y Bilhim, 2013).

Em Portugal a Comissão de Recrutamento e Seleção para a Administração Pública (CReSAP)²⁵, existe e actua desde 2011 com base numa Comissão de Seleção composta por três membros vogais de fora da Administração Central, Regional ou Local. O Presidente da Comissão (um dos três elementos) é nomeado pela tutela com a competência de escolher os dois outros membros vogais permanentes (podendo escolher até cinco membros vogais permanentes), o cargo tem a duração de cinco anos, coadjuvado por peritos externos (em geral académicos e profissionais na gestão) e internos à administração pública.

A Comissão tem por objetivo o recrutamento e seleção dos dirigentes do topo da administração pública - diretores-gerais e subdiretores gerais e dirigentes do topo do Instituto Públicos – e tem a competência e autonomia de definir os perfis e os critérios de seleção, tais como experiência, formação académica e profissional adequado à seleção das candidaturas. A Comissão rege-se pelos princípios de igualdade de oportunidades e de transparência (no *site* da Comissão) dos processos (CV das candidaturas, escolhidos ou não, são públicos) e o concurso recorre aos *critérios profissionais* (12) e aos *critérios comportamentais* (12) que podem ser consultados *on-line* no site da CReSAP. A Comissão apresenta três nomes, não hierarquizados, que tenham passado pelo crivo da seleção profissional e comportamental e a tutela escolhe um dos três. Os critérios de avaliação estão publicitados no *site* da Comissão.

Todavia, na seleção e recrutamento dos dirigentes intermédios - director de serviço e chefe de divisão - que existe igualmente em Portugal desde há vários anos e antes da CReSAP, não se aplicam os mesmos critérios de transparência dos *Curriculum Vitae* e de imparcialidade e neutralidade dos membros, pois de três membros da comissão de recrutamento, apenas um não é do organismo, mas é igualmente da administração pública, sendo, preferencialmente, um académico. Existe nestes cargos ainda o procedimento de nomeação por substituição, sem concurso e posteriormente pode ser feito um concurso público que, como referimos, afigura-se que com menor igualdade de oportunidades.

Nesse sentido, considera-se que uma *Comissão de Recrutamento e Seleção de Dirigentes Intermédios* seja uma das outras funções adaptativas necessárias a ser definida de forma a reorganizar, médio prazo, os dirigentes intermédios da administração pública e aprofundar as características de uma administração que oriente a organização do trabalho, o desempenho dos funcionários para um serviço público e a retenção ou manutenção dos escolhidos por mérito próprio face as remunerações competitivas do sector privado

²⁵ A CReSAP foi criada em 2011 do XIX Governo Constitucional (Decreto-Lei 64/2011, como entidade independente para a condução do processo concursal destinado à seleção da alta direção da Administração Pública. A comissão é composta por um júri independente e peritos (um terço do Estado) e tem autonomia para a definição do perfil do candidato para o posto de trabalho (diretores – gerais e subdiretores- gerais da administração pública e Administradores de Institutos Públicos do Estado.

(Ingraham, Peters and Monyham, 2000). Sublinhe-se da necessidade de alargar o recrutamento por mérito na administração pública, como referimos acima, bem como a retenção dos mesmos exige que a seleção e recrutamento também existam ao nível dos dirigentes intermédios e dos funcionários de base. Parece que a proposta já foi lançada publicamente²⁶, mas não foi concretizada ao nível do executivo do XIX Governo Constitucional.

Portanto, entende-se que seria de todo o interesse concretizar uma Comissão de Recrutamento e Seleção dos Dirigentes Intermédios, constituídas três ou cinco membros²⁷, sendo que o presidente (de fora da Administração Central, Regional e Local) deveria ser eleito pelo Parlamento, tal como deveria ser para a comissão de seleção dos dirigentes do topo (para maior consensualidade e pluralismo²⁸), com uma composição da comissão escolhida pelo presidente e composta com uma comissão de recrutamento e seleção com maioria de membros vogais permanentes de fora do organismo em causa, como a comissão para a seleção dos dirigentes do topo, de forma a atingir um grau de imparcialidade razoável e, se possível, de continuidade em diferentes governos, mesmo que com reorganização da sua função. Igualmente, esta comissão deveria funcionar com autonomia dos critérios de recrutamento e seleção para o posto de trabalho em causa, ao nível avaliação da qualificação do mérito profissional e da avaliação comportamental e que, naturalmente, sejam, igualmente, publicitados no *site* da Comissão, como a comissão de recrutamento e seleção (CReSAP) acima referida.

Os critérios de seleção dos dirigentes intermédios deveriam abranger, por um lado, uma avaliação da experiência profissional, nomeadamente a qualificação, formação e experiência profissional diversificada, a orientação para os resultados, a sensibilidade social, a capacidade de liderança e, por outro, os critérios de avaliação comportamental, particularmente, a motivação, a capacidade de lidar com as singularidades, a adaptabilidade, a empatia e as iniciativas de melhorias dos procedimentos e dos recursos humanos. Da mesma maneira do que já existe para os dirigentes superiores, os procedimentos devem estar baseados na legalidade, na igualdade de oportunidade e na transparência e publicidade de todos os procedimentos, incutindo os *Curriculum Vitae* do total das candidaturas, no *site* da eventual Comissão.

Por último, a administração pública necessita, sobretudo nesta fase de modernização, para prestar um bom serviço público de um sistema de recrutamento e seleção dos *funcionários de base*, ou seja, de técnico superior, de assistente técnico e de assistentes operacionais da carreira de regime geral, sem funções dirigentes. Considera-se que, tal como as anteriores, deverá ser definida numa Comissão de Recrutamento e Seleção dos *funcionários de base*, porém com adaptação ao nível e exigência dos postos de trabalho em causa. Esta comissão de recrutamento e seleção, seguindo o modelo de nomeação do Presidente pelo Parlamento e os estatutos e regulamentos na composição e na atuação das anteriores comissões referidas, teria que assentar numa avaliação dos critérios da qualidade profissional adequados ao posto de trabalho em causa e não, como é frequente atualmente, apenas nas habilitações com graus académicos; e tal como a anterior, o mecanismo de recrutamento e seleção exige que a maioria dos membros de seleção e avaliação seja externa ao organismo. Aliás, como sugerem Soriano e Bilhim (2013), as competências dos *funcionários de base* teriam

²⁶ O Presidente da CReSAP, Professor Doutor João Bilhim, avançou com esta ideia numa entrevista no Jornal Público, em 2 de julho de 2013.

²⁷ Tanto a Comissão de recrutamento e de seleção dos dirigentes intermediários, como os dos funcionários de base, poderão ter 3 ou 5 membros, sempre que a maioria seja de fora do organismo em causa ou da administração para o caso dos dirigentes intermédios em causa.

²⁸ A eleição do Presidente da Comissão de Seleção e Recrutamento na Administração Pública pelo Parlamento garante maior pluralidade e consenso, tanto para a seleção dos dirigentes do topo, como para os dirigentes intermédios e os funcionários de base. A este propósito, parece-nos mais adequado à uma situação democrática (e de *governance*) que também os Presidente das Autoridades Administrativas Independentes e Entidades Reguladoras fossem, igualmente, ser eleitos pelo Parlamento e não pela tutela como é normalmente em Portugal, salvo exceções.

que ser os *conteúdos concertos* que se exigem para executar uma função, além, da atualização e formação adequada ao posto de trabalho em causa.

Assinale-se que, para compreensão pública normal acerca dos *funcionários de base*, nomeadamente assistente administrativo, assistente operacional e técnico superior sem funções de chefias, pareceria ser de menor importância dos outros dois níveis de dirigentes, dado que a exigência meritocrática seria menor. Ora, importa ter em conta que o funcionamento deste nível de habilitação profissional e responsabilidade administrativa não é menor dos que os outros níveis, mas é diferente dos dirigentes intermédios e é igualmente importante na medida em que a máquina administrativa assenta na qualidade da maioria dos *funcionários de base* da instituição que não apenas recebem os usuários e clientes, como iniciam os processos administrativos. Acontece que, pelo menos na administração pública Portuguesa, o recrutamento e manutenção de técnico superior, de assistente técnico e de assistente operacional da carreira de regime geral, sem funções dirigentes, *funcionários de base* da pirâmide admirativa, assenta mais em concursos internos na administração do que em concursos formais e públicos, mesmo que sigam alguns dos procedimentos definidos e, quando existe uma comissão avaliadora ou o Júri de três pessoas, nem, sempre é composta por um membro de fora da administração central ou local, o que limita a possibilidade imparcialidade da escolha e o menor grau de qualificação profissional adequada ao posto de trabalho em causa.

No sistema administrativo português, nos últimos anos, tem vindo a ser desenvolvido um conjunto de sistemas com maior ou menor autonomia de gestão financeira e de recursos humanos, tais como o alargamento agências, institutos públicos (universidades, entidades empresarias públicas, institutos de gestão), autoridades administrativas independentes²⁹, entidades reguladores³⁰ nos quais os lançamentos de concursos públicos possibilitam a avaliação meritocrática e, assim, a diversificação de recrutamento tem vindo a ser mais efetiva, mas apenas em organismos das características referidas e menos na administração central, regional ou local. Todavia, a comissão de seleção é sempre interna ao organismo em causa, o que, de alguma maneira, limite a imparcialidade necessária para o recrutamento meritocrático.

Atendendo à especificidade neste nível inicial de desempenho profissional, a referida comissão de selecção avaliação deveria ter, além do presidente nomeado pelo Parlamento (sendo de fora da Administração Pública Central, Regional e Local), outros membros vogais permanentes escolhidos, tal como as anteriores pelo presidente, porem, com maioria de fora do organismo em causa. O funcionamento desta Comissão deve ser, do ponto de vista da matriz pública do Estado de direito, de igual legalidade, transparência e publicitação os actos e procedimentos do processo concursal.

Em sínteses, considera-se que, por um lado, a seleção e recrutamento e manutenção dos assistentes administrativos e os técnicos superiores, que suportam a máquina administrativa e tem necessidade de adquirir competências concretas ao posto de trabalho, é tanto ou mais importante para a profissionalização do sistema administrativo e para a abertura a um serviço público de qualidade, que os outros dois níveis. Entende-se, por outro, que o ideal seria ter uma única Comissão de Recrutamento e de Avaliação, tal como acima foi descrita, para os três níveis de recrutamento e seleção (dirigentes do topo, dirigentes intermédios e funcionários de base), com as características de competências, de autonomia, de transparência e de legalidade assentes na actual comissão para recrutamento e seleção dos altos dirigentes da administração pública.

4.4 Simplificação e Desburocratização nos Serviços Públicos

²⁹ Tais como Comissão de Mercado de Valores Mobiliários, Comissão Nacional de Eleições, Autoridade Reguladora da Comunicação Social.

³⁰ Tais como a Entidade Reguladora da Saúde, a Autoridade da Concorrência, Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos.

Neste ponto interessa sublinhar que, como referimos atrás, uma parte substancial do aumento de confiança e de legitimidade do sistema administrativo do Estado, por parte dos cidadãos e das empresas, advém, sobretudo do papel desenvolvido pelo menos desde 1987³¹ até ao presente, pela modernização dos serviços públicos e a focalização no cidadão e nas suas expectativas de atendimento célere, neutro e de resolução dos seus problemas.

Importa, porém, assinalar que este aumento de legitimação e de confiança, nomeadamente, a partir de 1999-2002³², com a criação da *Loja do Cidadão*, posteriormente integrada no *Programa Simplex* (2007)³³ de *desmaterialização e de desburocratização* administrativa é desigual entre os diferentes segmentos da população, entre diferentes épocas e entre diferentes serviços, como é natural. Com efeito, a maior parte da confirmação deste aumento de confiança resulta, sobretudo, das regulares auscultações (inquéritos, reclamações, entrevistas, opiniões de grupos organizados, tipo comissão de usuários, pesquisas³⁴) que, na sua natureza exprimem percepções, estados de ânimo, subjetividades, acasos e oportunidades, mesmo que quantificados em recursos estatísticos e informáticos, assentam sempre uma percepção subjetiva num contexto de preocupação individuais. No entanto, a regularidade das expressões de satisfação recolhidas em vários dos sectores atestam, de alguma maneira, o aumento de confiança e de legitimação de alguns dos sectores dos serviços públicos portugueses, aos quais a maior parte dos cidadãos concorrem, desde o balcão do cartão de cidadão, na declaração dos impostos aos atendimentos nos hospitais³⁵.

Assinale-se que este programa de *simplificação e de desburocratização*, iniciado em 1987-1991 - com medidas parcelares, experimentais e com alguma descontinuidade - mas em pleno funcionamento em 1999-2002, continuou durante os diferentes Governos Constitucionais (2005-2011) e, ainda, durante 2012-2015, com o *Programa Aproximar* (Programa, 2014) E, posteriormente, em 2016 com o *Programa Simplex Plus*. É de notar, porém, que os programas e a sua implementação e difusão ocorreu com intensidade, aprofundamento e diversificação diferente, nomeadamente com o último *Programa Aproximar*³⁶. Este programa focalizou-se muito cidadão do interior, embora atuando no seguimento dos anteriores *Programas Simplex*, na abertura de “espaços de cidadania, assim denominado, pelo menos um em cada concelho atuando nas localidades de baixa densidade populacional, incluindo um espaço de cidadania “móvel” (transporte único e móvel) (*porta- à-porta*) que percorre localidades dispersas e longes de centros urbanos. No atual Governo Constitucional³⁷ o *Programa Simplex Plus* 2016 (Simplex- 2016) é renovada, seguindo os primeiros Simplex, a experiência da *Loja do Cidadão* de 1^a e 2^a geração, como mencionamos, e conta, igualmente, com um conjunto de medidas de *simplificação e de desburocratização*³⁸ a serem implantada a partir de outubro de

³¹ Criação do Centro de Formalidade Empresas-Administração pelo XI Governo Constitucional do Partido SocialDemocrata (1987-1991), chefiado pelo Primeiro- Ministro Aníbal Cavaco Silva.

³² XIV Governo Constitucional do Partido Socialista (1999-2002), Chefiado pelo Primeiro-Ministro António Guterres.

³³ XVII Governo Constitucional do Partido Socialista (2005-2009), Chefiado pelo Primeiro-Ministro José Sócrates.

³⁴ Cf. Emerenciano, 2008.

³⁵ Interessa evidenciar alguns exemplos de avaliação dos resultados da implementação do Programa SIMPLEX – simplificação e desmaterialização da administração pública (iniciado a primeira vez em 2006 até 2011) - e a segunda vez entre 2012 e 2014 e, numa terceira vez à partir de 2015/2016). O tempo médio para a criação de uma empresa em Portugal era de 15 dias em 2002 Benchmarking the Administration of business “start-up”, Comissão Europeia, 2002, enquanto após a implementação do programa (2009) esse tempo foi reduzido, em média, à 47 minutos (Relatório 4 anos de SIMPLEX - SEMA 2009); o pagamento on-line dos impostos singulares e colectivos (IRS e IRC), medida simbólica do SIMPLEX, atingiu, em 2009, os 80% de utilização da plataforma e em 2013 era já de 93% a utilização do serviço online; o índice de satisfação com os serviços de “atendimento presencial” era, em 2009, de 72.9%, bem como, por exemplo, no serviço de Registo do automóvel, era de 72,1% e com os aspetos do site do programa, era de 72,4% (Relatório 4 anos do SIMPLEX - SEMA 2009).

³⁶ XIX Governo Constitucional (2011-2015) do Partido Social-Democrata, chefiando pelo Primeiro-Ministro Pedro Passos Coelho.

³⁷ XX Governo Constitucional do Partido Socialista, eleito para a legislatura de 2015-2019, chefiado pelo Primeiro Ministro António Costa.

³⁸ Importa apenas assinalar alguns exemplos de medidas previstas no âmbito do sistema integrados de informação do Simplex Plus 2016, tais como “IRS automático”, ou seja, já pré-preenchido; “Tenho uma criança”, “Alteração da morada”; “Imposto único de circulação de uma só vez”; “Voto em mobilidade”; “Atestado médico multiuso digital”; “Registo criminal on-line”; “Testamento on-line”; “Abrir um

2015, início da legislatura do XX Governo Constitucional e, atendendo ao recente início dos trabalhos e à data deste texto, parece nos adequado não avançar com maiores considerações acerca desta nova fase de *simplificação* e de *desburocratização*.

Assinale-se que este tipo de modernização e de reforma de procedimentos – *simplificação* e *desburocratização* – tem características que os distinguem das medidas mais standardizadas, acima referidas, na medida em que vão ao encontro das expectativas atuais dos cidadãos e das empresas. A lentidão nos procedimentos, a burocratização da regulamentação, o difícil acesso à administração pública, e, ainda, o insuficiente cuidado no atendimento, desde a amplitude (ou a falta delas) dos horários, aos aspectos inóspitos e tristes dos locais dos serviços públicos³⁹, nos quais as atitudes dos funcionários, configuram um diagnóstico alargado que exigia (e ainda exige) resposta às expectativas dos cidadãos de terem um serviço público modernizado.

Esta *função adaptativa* do serviço público à complexidade das atuais sociedades interessa neste texto na medida em que, por um lado, é um programa e uma função que, basicamente, actua sobre a especificidade e as singularidades e não tanto sobre a generalidade dos problemas com que o cidadão ou a empresa se depara: os exemplos que referimos anteriormente (cf. página 8), bem como os que entretanto, após mais de duas décadas de *simplificação* e *desburocratização*, permitem compreendermos a rápida difusão e aceitabilidade das medidas.

O facto das iniciativas da *simplificação* e *desburocratização* apostarem na racionalização e simplificação dos procedimentos e das normas administrativas, na introdução de novas tecnologia de informação e de comunicação (Portais, *sites*, auscultação, despacho *on-line*), na eliminação de circuitos burocráticos, de formulários e na adaptação da linguagem jurídica e administrativa à compressão comum, foi e vão ao encontro das expectativas de tempos esperados pelos cidadão e empresas, originando novas funções na administração pública e enriquecendo o serviço público, nomeadamente na aproximação ao cidadão, com maior abertura e orientação para os resultados imediatos, melhorias no entendimento e disponibilidade – pessoal e funcional – dos agentes do serviço público.

Além disso, importa assinalar que o facto de o maior impulso destas medidas de modernização e de acesso à informação terem sido mais aprofundadas desde 1999 não indica que não se esteja na presença de uma relativa continuidade. Com efeito, mesmo com densidades e aprofundamentos diferenciados, fruto, naturalmente, de diferentes perfis políticos e contextuais, como atrás referimos, a continuidade existe e gera estímulos e iniciativas. Entende-se, assim, que esse facto significa, certamente, uma característica de *continuidade* e de *incrementalismo* das reformas, atendendo, sobretudo, a introdução de melhorias nos problemas persistiam e continuam a persistir ao longo dos anos. Todavia, importa, ainda, assinalar alguns dos factores que propiciam esta plataforma de medidas em favor de um serviço público.

- Em primeiro lugar, constata-se que estas iniciativas e programas resultam de uma vontade política sustentada pelo Estado, pelas instituições e organismos correspondentes e por indivíduos e equipas num trabalho de missão pública. Acresce a identificação e assunção determinada por parte de equipas de missão envolvidas, sendo a *Agência para a modernização administrativa* (AMA) e a *Unidade de Coordenação da Modernização Administrativa* (UCMA) exemplos significativos. Este

restaurante”, etc. (Programa Simplex Plus 2016).

³⁹ A este respeito é interessante notar que uma das primeiras repartições públicas a melhorar o habitat do espaço público foram os Correios e Telecomunicações de Portugal (CTT: inicialmente Correios, Telégrafos e telefones, atualmente, Correios e Telecomunicações de Portugal), em finais da década de 1990 e início da primeira década de 2000 com a alteração do espaço (1000 locais de atendimento), das cores, com bancos de espera, cafés, livrarias no local, sistemas tecnológicos modernizados, senhas electrónica de presença (para evitar as filas, sempre geradoras de conflitos) e um desempenho profissional, tanto no atendimento, como no tempo da correspondência chegar ao destino (definido em 3 dias como o tempo utilizado para a correspondência chegar no âmbito do país). Hoje, alguns dos locais públicos, nomeadamente a Loja do Cidadão onde a modernização dos espaços foi introduzida, seguem este modelo de arranjo dos locais públicos do público que concorre: a mudança do habitat do serviço público é a porta de entrada (a montra) da primeira impressão de qualidade e de conforto.

espírito de missão, com identidades transversais, tal vez configure uma forma mais adequada para implementar iniciativas de reforma no serviço público. Esta é uma das razões pela qual integramos este procedimento, já com história e acção positiva num dos pontos que entendemos denominar funções adaptativas da administração para fazer face à complexidade social e institucional, bem como analítica, na transição de uma administração para um serviço público, tal como o ponto relativo ao *relacionamento* e ao *atendimento* dos cidadãos ainda muito pouco trabalho, na generalidade, do sistema administrativo.

- Em segundo lugar, estes programas estão centrados nos usuários e clientes (tais como as empresas e associações) que se relacionam com a administração e, por essa via, as políticas de resolução concreta de problemas que têm por efeito, uma menor resistência interna no sistema administrativo e uma maior legitimidade e confiança dos usuários, tanto pela melhoria dos procedimentos (celeridade, profissionalismo) com pela imagem moderna (tecnologias de informação, sistema integrados) que rodeia o ambiente (espaço físico e humano) que configura um serviço público para o público (Mozzicafreddo e Gouveia, 2011).
- Em terceiro lugar, a predominância nestes programas de tecnologias de informação permite-lhes uma rápida implementação e resultados visíveis no curto prazo (usuários e sistema de gestão), bem como uma menor resistência dos recursos humanos à inovação, na medida em que estes, previsivelmente, sempre aumentam as suas competências e requalificações técnicas, bem como a motivação e capacidade de influência na organização, que são eventuais factores de interesse na mudança.
- Por último, afigura-se que estes programas e modelos de gestão pressupõem, em maior ou menor dimensão, um modelo integrado de sistemas e de serviços (funções e atores) que, por um lado, diminui a redundância, obtendo ganhos de eficiência e recursos, mas, por outro, podem dar origem, como assinala Giauque (2003-b) a novos atores, resistências e hierarquias de controlo. Significa isto que cada modelo organizativo tem que ser analisado segundo os seus funcionamentos e constrangimentos (evitando a uniformização e estandardização da modernização) organizacionais de forma a ir limitando as eventuais disfuncionalidades.

4.5 Gestão de Projetos Gerenciais e Matriz Pública da Administração Pública

As mudanças ocorridas nos últimos tempos e particularmente em Portugal, desde a década de 1990, na estrutura económica, financeira e social, bem como na administração pública, actuam como um pano de fundo relativamente às novas funções e papéis que se entende adequado reflectir particularmente no campo da gestão de projetos e de recuperação da matriz pública do serviço público.

Com efeito, desde a integração europeia, Portugal tem vindo a desregulamentar, delegar, descentralizar nos serviços locais e regionais, como delegar nas instâncias políticas e administrativas locais, e, igualmente, aproximar a economia e as finanças à lógica concorrencial do mercado – as privatizações das empresas públicas e dos bancos públicos, após alterações a Constituição da República, restando apenas, por exemplo, um banco público, para além, naturalmente do Banco de Portugal.

A tendência de aproximação da economia ao mercado concorrencial possibilita que as entidades e organismos públicos com autonomia de gestão possam subcontratar serviços do mercado, estabelecer parcerias público-privadas e contratos de gestão em entidades públicas, nomeadamente hospitais, transportes, entidades e empresas públicas, organismos autónomos do Estado, etc., de maneira a racionalizar os custos das despesas públicas. Foram também definidos os estatutos jurídicos das Fundações de direito

que gerem Universidades⁴⁰ – estatuto opcional para as universidades públicas - com os objectivos, planos e propinas (graus do primeiro ciclo) definidas pelo Estado, mas geridas como entidades “reguladores” com autonomia financeira, além da academia e pedagógica. No âmbito da regulação, as políticas definidas foram também a de criar agências de gestão com relativa autonomia de gestão das instâncias administrativas centrais (respeitando os objetivos públicos definidos para as áreas em causa); autoridades administrativas independentes, focadas na regulação de determinados setores (empresas, mercado de valores, concorrência, comunicação, etc.); a avaliação das universidades por agências externa ao Estado, avaliação dos centros de investigação, nas fundações de direito privado, mas com estatuto público, a avaliação de desempenho nos recursos humanos e prestação de contas, entre outros.

Nesse sentido, afigura-se de utilidade desenvolver um outro nível de funções e de papéis que os constrangimentos e as circunstâncias o possibilitaram, centrado na resolução dos problemas da mudança da estrutura e objetivos do Estado. Com efeito, as diferentes perspectivas analíticas sobre as reformas da administração pública – o *New Public Management*, o *New Public Service* e a *New Public Governance* – foram introduzindo algumas mudanças na organização, nos comportamentos, nos desempenhos, nos estudos empíricos e analíticos sobre a administração pública e sua abertura à sociedade, sejam estes usuários, clientes, empresas e, naturalmente, cidadãos em geral.

Todavia, a introdução de elementos técnicos de gestão, a relativa autonomia de gestão nos organismos públicos e de avaliação de desempenho (medidas, instrumentos e metas) dos recursos humanos e dos serviços, não indica que se tenha alterado a matriz básica da administração pública clássica ou organização Weberiana, dado que essas práticas de medidas das performances, coexistam desde anos atrás com a administração pública clássica. Os critérios de conformidade com a lei e as normas e regulamentos administrativos não são os únicos critérios de avaliação dos funcionários, como refere Emery e Giaque (2014). Com efeito, os critérios de eficácia, eficiência e qualidade foram sendo introduzidos na administração tradicional sem derrubar o modelo, mas foram adicionados sem, porém, nunca terem sido articulados com os critérios do modelo tradicional tanto pelos gestores como pelos políticos (Emery e Giaque, 2014).

Neste caso, parece relevante a conclusão que Peters (2009 e 2010), Pollitt (2009) e Pollitt e Bouckaert (2011) extraem deste movimento na administração pública, ao sublinhar que o declínio ou a limitação da organização profissional Weberiana ou administração pública clássica não foi substituído por um sistema integrado de organização, nomeadamente no que se refere às bases fundamentais da administração pública e particularmente na *padronização e previsibilidade* dos procedimentos e a *legalidade* como princípio de base e a *universalidade dos acessos, atos e procedimento*. Outra questão é a limitação ou a menor preocupação pública, por parte da administração, com os aspetos de ética, transparência e legalidade, bem como com a aplicação dos princípios básicos que caracterizam a administração pública e que levam (ou poderiam levar) a um serviço público de maior qualidade, eficácia e probidade.

Neste ponto da *gestão de projetos* e da *matriz pública da administração*, seguimos de perto as análises de Peters (2009 e 2010) relativamente às novas funções e papéis que desempenham ou podem vir a desempenhar agentes da administração pública de forma a melhor adaptar os serviços públicos às novas circunstâncias. Assim, a nova função de adaptar o serviço público, tanto as funções, como o papel dos agentes, às necessidades dos indivíduos e das empresas, estende-se também às necessidades da gestão financeira do Estado. Com efeito, uma das prioridades do gestor público consiste na possibilidade de margem de manobra contractual no que se refere à gestão de projeto, por exemplo, nas parcerias público-privadas, na subcontratação, na contratação pública, nas fundações de direito privado que regem universidades públicas, na gestão de obras públicas do organismo em causa (na administração direta e administração indirecta, bem como nas administrações regionais e locais).

⁴⁰ Na primeira década do século XX.

O *gestor de projetos* não apenas tem por objectivo aumentar a qualidade do serviço para os usuários e clientes, mas melhorar a eficácia no fornecimento dos serviços, (Peters, 2009, pp 11), contribuir para aumentar a eficiência do organismo e, assim, reduzir os custos do orçamento do departamento em causa e contribuir para a legitimidade do sistema. Importa assinalar que o *papel do gestor público* não é novo na administração pública⁴¹, mas o contexto de atuação e da margem de manobra progrediu rapidamente na última década, em virtude das transformações induzidas tanto pelas transformações da estrutura do Estado, como referimos no início, como pelas perspectivas analíticas manageriais integradas no quadro público (Pollitt, 2009).

Assinale-se que este papel ou nova *função adaptativa*, no nosso entendimento, não se esgota nos gestores do topo, mas devendo alargar-se igualmente aos gestores intermédios – diretores de serviço e chefes de divisão - que, tendo maior margem de autonomia na resolução de problemas, ou seja, maior delegação e menor distancias e rigidez hierárquica (Araújo, 2007), poderiam tomar decisões limitadas, mas eficazes na resposta às situações singulares dos usuários que aumentar a qualidade dos serviços fornecidos.

Todavia, a questão da *gestão de projetos* e o papel de gestor público não pode ser analisado sem ter em conta outra *função adaptativa* à complexidade da sociedade e da administração, justamente pelo aumento de margem de manobra e de competência da gestão pública, como seja, a predominância da *matriz do serviço público* (Peters, 2009; Pitschas, 1993; Pollitt, 2011; Mozzicafreddo, 2001). Com efeito, a tendência na administração contemporânea para dar relevância à integração de princípios de racionalização económica e da predominância da subordinação aos procedimentos orçamentais e financeiros (Giauque, 2003-a) e os seus complementos, tais como flexibilidade contractual, racionalização dos gastos públicos e a diminuição da padronização dos procedimentos administrativos⁴² leva a uma relativa descoordenação da administração e a um relativo afastamento dos princípios básicos da administração pública.

Neste contexto é que interessa reflectir sobre a competência adaptativa e um novo papel para o *Administrador* ou como diz Peters (2009: 10) para o *Burocrata*. As funções do administrador ou burocrata - e da burocracia, no sentido fundacional do conceito – assentam, justamente na manutenção da previsibilidade, da legalidade, da universalidade e da neutralidade dos atos e procedimentos administrativos, elementos que caracteriza a *matriz pública* do Estado de direito, aplicado à administração pública. Tradicionalmente as funções e o papel dos agentes assentaram na continuação dos atos e procedimentos rotineiros, de maneira simples e de senso comum, tal como a “previsibilidade substancial” (Peters, 2009) mais evidentes nos escalões médio e baixo (tarefas rotineiras estáveis), mas a *previsibilidade dos procedimentos* torna-se mais necessária no contexto de maior complexidade e de *fragmentação singular* de funcionamento na administração pública, e, justamente, como resposta às funções do gestor de projetos da administração.

Os actos definidos e os procedimentos praticados dentro da legalidade foram, inicialmente, definidos, conforme o trabalho de Weber (1964;1982) conceptualizando a característica principal da administração pública baseada na formalidade e na legalidade de maneira a assegurar, segundo Peters (idem) a “igualdade de serviços e neutralidade política entre os servidores públicos e, mais ainda, o enfase nas regras e arquivos assegurar, também, a previsibilidade para os clientes, diferente dos critérios que caracterizaram os sistemas administrativos pré-bureaucrático”.

⁴¹ De facto, mesmo em Portugal, nos anos 2005, fico na história, como exemplo ilustrativo, um gestor vindo da área económica e financeira privado, durante mais de 4 anos tornou-se um ícone na gestão pública – com autonomia de gestão alargada - da Direção Geral das Finanças, obtendo um resultado positivo nas arrecadações das receitas provenientes da evasão fiscal.

⁴² Interessa notar que atualmente a direção financeiro e orçamental da administração pública, ou seja o topo financeiro do Estado, basicamente o Ministério das Finanças, está em paralelo (ou em primazia), em termos de capacidade de poder sobre o sistema administrativo, com a direção jurídica e legal que, antigamente, caracterizava o funcionamento e direção da administração pública (Giauque, 2003-a).

Nesta época de complexidade das instâncias políticas e administrativas, a função do administrador público, ou seja, o *burocrata*, como resposta à necessidade de *gestor de projeto* e como equilíbrio entre ambas as funções, é a de manter os critérios resultantes da *matriz pública* do Estado de direito, que caracteriza a administração, sem, todavia, limitar a eficácia e eficiência da função do gestor de projectos na prossecução dos objectivos públicos, acentuando as dimensões de responsabilidade e de probidade da dimensão pública do poder.

Por último, é de toda importância, neste ponto, assinalar que a denominação de *burocrata* ou de *burocracia* tem vindo a cair do seu significado original⁴³, dado a relativa descredibilização desta função, identificando a lentidão, a profusão e confusão da regulamentação e a padronização dos comportamentos e dos procedimentos, mas, o significado original é exatamente o contrário, é o de emprestar eficiência aos procedimentos pela qualificação, pela polivalência, pela universalização dos direitos e padronização de procedimentos de forma a limitar a discricionariedade, a arbitrariedade, a ilegalidade, a parcialidade e o ritmo de trabalho apropriado de forma individual, limitando a eficiência que o conceito de burocracia encerra.

4.6 Núcleo de Competências e de Profissionais Altamente Qualificados

No primeiro ponto e no terceiro sobre as funções e os papéis adaptativos à complexidade referimos o caso, num dos itens, do profissionalismo dos funcionários, agora, nesta parte interessa tratar de profissionais altamente qualificados na administração pública, mas com uma função específica: dotar à direcção da administração e à direcção política de pareceres, orientações e gestão de excelência nos *dossiers* de obras públicas, contratação pública, parcerias público-privado, fusão de entidades, litígios nos sectores público e privado. Além disso e alargando as competência do serviço público, exigem, nas decisões públicas, pareceres e saberes qualificados em áreas específicas de forte pendor litigante e filosófico, tais como ambiente, eutanásia, energia eólica, nuclear ou energia das marés, em matéria ética e saúde, produtos transgénicos, parcerias público-privado, finanças internacionais e efeitos internos, litígios jurídicoeconómicos entre entidades ou corporações empresariais internacionais e Estado soberano, entre outros dos quais a administração pública carece e, assim, aparecem contratos para providenciar estes saberes do exterior da administração.

O interesse desta função diz respeito à necessidade de o Estado e a administração dotarse de *núcleo* (tal vez a palavra *cluster* fosse mais apropriada) de produção de profissionais altamente qualificados, diríamos quase *indispensáveis* para a tomada de decisão governamental em muitas das matérias de pendor conflituoso, político, económico ou jurídico ou, ainda, de carácter ético ou cientificamente especializado. A *indispensabilidade* profissional, integrada na administração pública confere, por um lado, ao sistema político e administrativo, em suma, ao poder institucional, um grau de credibilidade de opção decisória com carácter qualitativo e com maior garantia de neutralidade nos pareceres e orientações, e, por outro, diminui à procura no exterior da esfera política e administrativa de pareceres e saberes altamente qualificados, e, talvez, com menor propensão à neutralidade ou oferecendo menor confiança na neutralidade das opções. Acresce, ainda, que o ganho de custos públicos desta função e deste papel permite o aprofundamento e o suporte de especialista de excelência na administração pública.

Ora, neste ponto interessa assinalar quais as possibilidades ou vias de obtenção deste *núcleo*, com dificuldades acrescidas, mas não deixa por isso de ser necessário o refletir. Por um lado, o *núcleo* pode apoiar-se nas competências transversais produzidas nos laboratórios e centros de investigação pública sediados nas

⁴³ Bureaucratie, palavra de origem francesa – bureau (escritório) e cratie (poder) o poder do escritório- utilizado por Max Weber (1964, 1982) substantivamente, para por um lado, distanciar a organização pública (burocracia) da administração artesanal “pré-burocráticas”, no sentido que na burocracia importam os requisitos profissionais da qualificação técnica, da polivalência dos agentes e, por outro, as necessidades de obter uniformização, padronização e legalidade dos procedimentos, a pertinência das hierarquias de controlo dos recursos, bem como a igualdade e imparcialidade dos atos administrativos.

universidades, nos Institutos Públicos, nos Gabinetes de planejamento, reflexão, investigação dos organismos da administração central ou dos gabinetes de planeamento territorial da administração local associados às Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR's)⁴⁴. Uma segunda via, por outro lado, para ancorar na administração pública um *núcleo* de profissionais altamente qualificado seria através de uma Comissão autónoma para o efeito, semelhante à Comissão de Recrutamento e Seleção para a Alta Administração Pública (CReSAP) que possa selecionar os mais adequados de entre os candidatos externos para os diferentes perfis de competências de profissionais *indispensáveis* à administração pública e ao Estado.

5. Conclusão

A lição que se pode extrair deste texto diz respeito ao fato de assinalar que existem pelo menos cinco dimensões da evolução do serviço público, mais ou menos diferenciadas, pelo menos nos países europeus, incluindo, naturalmente, Portugal.

A primeira é que, em geral, todas elas partilham de um substrato comum assente numa base de formalidade, racionalidade, legalidade, continuidade e evolução incremental da modernização, nomeadamente nas últimas três ou quatro décadas (em Portugal, pelo menos desde finais da década de 1980 e inícios da de 1990), focalizada nos serviços prestados aos cidadãos e às empresas, naturalmente que, com maior ou menor qualidade comparativa.

A segunda é que essa evolução resulta, de forma bastante acentuada, de desafios exteriores sem negligenciar as inovações endógenas, sejam eles, dos cidadãos, dos constrangimentos financeiros, do alargamento dos serviços, mas sempre em resposta às necessidades e em resultado dos efeitos da influência das entidades comunitárias e internacionais que, de alguma maneira, orientam a evolução.

A terceira lição que se pode extrair é que, em termos de perspectiva analítica da administração pública, a ideia de uma estreita relação entre o Estado e o serviço público inscrito na administração, tanto no seu funcionamento e sua racionalização e modernização, como no acompanhamento e seguimento nessa evolução nas mudanças, pequenas e simples, porém regulares e contínuas, tem vindo a ser cada vez mais acentuada essa relação e articulação nestas últimas décadas.

A quarta dimensão que se nos afigura importante analisar refere-se ao fato de a administração pública europeia tem vindo a incorporar, mesmo em instrumentos ou medidas singulares, algumas orientações das diferentes perspectivas analíticas que se sucederam nesse período, nomeadamente as perspectivas *manageriais* (NPM), *participativas* e *humanistas* (NPS) e uma incipiente incorporação das perspectivas que poderíamos denominar, sem as descaracterizar, de *governance* abrangente (NPG).

A última lição parece-nos de importância ressaltar que nessa evolução da administração pública clássica para um serviço público, como se nos afigura mais adequado dizer, tem vindo a incorporar, integrar e enriquecer o seu conteúdo e o seu funcionamento, no seguimento das diferentes perspectivas analíticas sobre o serviço público, sem descaracterizar a matriz pública do Estado de direito que a constitui.

Finalmente, considera-se que a tendência nesta evolução encaminha-se, sempre com algumas diferenças de valor, para um equilíbrio entre a “economização” e o “bem comum”, como refere Pitschas (2007),

⁴⁴ As CCDR's foram criadas em 2003, mas inicialmente, em 1979, foram estabelecidas como Comissões Coordenadoras Regionais e dividem-se em cinco grandes regiões incumbidas de executar medidas de utilidade para o desenvolvimento regional. As CCDR's só existem para o território de Portugal continental, deixando as Regiões Autónomas – Madeira e Açores.

Carvalho (2001) e Mozzicafreddo (2001) ou como um equilíbrio entre a eficiência e orientação para o resultado e a produção de uma cultura profissional de qualidade e de serviço, segundo Pollitt (2011) ou, ainda, como sugere Peters (2009), a lógica básica do *Estado Neo-Weberiano* assenta, de maneira muito sintética, na concepção de retenção de alguns dos valores da eficiência enquanto se recapturam alguns dos valores da probidade, da previsibilidade e da prestação de contas, centrais nos modelos tradicionais de administração pública.

BIBLIOGRAFIA

- Araújo, J. (2013). Gestão orientada para os resultados em Portugal: contribuição para a sua compreensão, In: Coletânea de Administração Pública, Hugo Silvestre e Joaquim F. Araújo (Org.), Lisboa Escolar Editora
- Araújo, J. F. (2007). Avaliação da Gestão Pública, A Administração Pós Burocrática. Conferência na Universidade Nacional à Distância (UNED), Corunha, Espanha
- Araújo, J. F. F. E. (2013). Da nova gestão pública à nova governação pública: pressões emergentes da fragmentação das estruturas da Administração Pública. Coletânea em Administração Pública, 25-61.
- Base de Dados da Administração Pública (BDAP), 20005, 2006-2009
- Benchmarking the Administration of Business “start-up”, Comissão Europeia, 2002
- Bevir, M. (2012). Governance: A very short introduction. OUP Oxford.
- Boletim do Observatório do Emprego (2009). Direção-Geral da Administração e do Emprego Público (DGAEP), nº 2
- Boletim do Observatório do Emprego (2015). Direção-Geral da Administração e do Emprego Público (DGAEP), nº2 e nº 13
- Bouckaert, G. (1993). Governance between legitimacy and efficiency: citizen participation in the Belgian fire service, In: J. Kooiman (Edit by) Modern Governance: New Government Society Interaction, Londres e Nova Deli, Sage Publication
- Braithwaite, J. (2006). The Regulatory State? In: R. Rhodes, S. Binder e B. Rockman, The Oxford Handbook of Political Institution. Oxford, Oxford University Press
- Callahan, K. (2007). Citizen Participation: Models and Methods, International Journal of Public Administration, 30
- Câmara Municipal de Lisboa (2015). Boas práticas de valorização das pessoas – Desenvolver a confiança- Um modelo de gestão que aposta no envolvimento de trabalhadores e clientes – Participar para Melhorar. Lisboa, Direção Municipal de Recursos Humanos, CML
- Carvalho, E. (2001). Reengenharia na Administração Pública – a procura de novos modelos de gestão. Lisboa, ISCSP, Universidade de Lisboa
- Carvalho, E. (2013). Redesenho da máquina administrativa do Estado e racionalidade política: o caso do PRACE In: Hugo Silvestre e Joaquim Filipe Araújo, Handbook de Administração Pública. Lisboa, Escolar Editora
- Chevallier, J. (1987). Le Service Publique. Paris, Presses Universitaires de France (PUF) (5ª Edição)
- Corte-Real, I. (1991). Cidadão, Administração e Poder. Lisboa, Ministério da Educação
- Corte-Real, I. (1995). O livro da Modernização Administrativa. Lisboa, Secretaria de Estado da Modernização Administrativa
- Cruz, C. O. & Marques, R. C. (2012). O Estado e as parcerias público-privadas. Lisboa, Edições Sílabo
- Decreto-Lei 64/2011, de 22 de dezembro, Diário da República
- Decreto-Lei, nº 115/2006, de 14 de junho, Diário da República
- Denhardt, J. & Denhardt R. (2003). The New Public Service – Serving, nor Steering. New York e Londres, M.E. Sharp
- Denhardt, J. & Denhardt R. (2000). The New Public Service: Serving rather than Steering. Public Administration Review, Vol. 60, nº 6

- E-Gov em Portugal- Situação, Desafios, Estratégias (2015), Capítulo 03 – “Resenha de uma Aposta de Sucesso” (Loja do Cidadão), Universidade do Minho
- Emerenciano, P. (2008). O impacto do balcão único na imagem do estado no relacionamento com o cidadão. Dissertação de Mestrado em Administração Pública, ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa
- Emery Y. e Giauque D. (2014). The hybrid universe of public administration in the 21 st Century. *International Review of Administrative Sciences*, 80:23;
- Ferraz, D. (2008). A seleção de dirigentes públicos no contexto na evolução dos modelos de Estado e da Administração Pública. Dissertação de Mestrado, Lisboa, ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa
- Ferraz, D. (2009). Is there space for hybrid management models of senior civil service across political administrative systems?. *Public Policy and Administration*, nº 30
- Fonseca, F. (2003). Envolvimento dos cidadãos nas políticas da Administração Local. In: *Ética e Administração – Como modernizar os serviços públicos?* Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João Batista (Org.), Oeiras, Celta Editora
- Giauque, D. (2003-a). The New Public Management and organizational regulation: the liberal bureaucracy. *International Review of Administrative Science*, Vol. 69
- Giauque, D. (2003-b) *La bureaucratie libérale – Nouvelle gestion publique et régulation organisationnelle*. Paris, L’Harmattan
- Gomes, J. S. (2003). Perspectiva da moderna gestão pública em Portugal. In: *Administração e Política- Perspectiva de reforma da administração pública em Europa e nos Estados Unidos*, Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes (Org.), Oeiras, Celta Editora
- Gomes, J. S. (2011) Simplificação da comunicação administrativa e legislativa. In: *Projeto de Inovação na gestão Pública*, Juan Mozzicafreddo e João Salis Gomes (Org.), Lisboa, Editora Mundos Sociais
- Gonçalves, P. e Martins, L. L. (2004). Os serviços públicos económicos e a concessão no Estado regulador. In: *Estudos de regulação pública I*, (Vital Moreira (Org.), Coimbra, CEDRIPE- UC
- Gualmini, E. (2008). Restructuring Weberian Bureaucracy: Comparing managerial Reforms in Europe and in the United States. *Public Administration*, Vol. 86, nº 1
- Houaiss, *Dicionário da Língua Portuguesa*, 2001
- Ingraham, P. & Peters, B. G. & Monyham, D. (2000), Public employment and the future of the public service. In: B. Guy Peters and Donald J. Savoie, *Governance in the twenty-first century: Revitalizing the Public Service*, Montreal & Kingston, London, McGill-Queen’s University Press
- Instituto Nacional de Estatística (INE), 2010
- Journal Público*, de 2 de junho de 2013
- Kersbergen, K. & Vis, B. (2014). *Comparative Welfare State Politics – Development, Opportunities, and Reform*. Cambridge, Cambridge University Press
- Kjaer, A. M. (2004), *Governance in public Organizations and Public Policy – Steering inter-organizations Network*, In: Governance, UK
- Kjaer, A. M. (2004). *Governance in a Public Administration and Public Policy*. In: Governance. Cambridge, UK.
- Lei nº 59/2008, de 20 de junho, *Diário da República*, revogada pela Lei nº 35/2014, de 11 de setembro, *Diário da República*
- Lei, nº 12/2008, de 26 de fevereiro de 2008, *Diário da República*, nº 40 (Serie I)
- Madureira, C. & Ferraz, D. (2010). The Need a XXI Century Governance Paradigm for Public Administration: The Specific Case of Portugal. *Public Policy and Administration*, nº. 31
- Madureira, C. (2014). A Reforma da administração central no Portugal democrático: do período pós-revolucionário intervenção da Troika. *Revista de Administração Pública*, 49 (3)
- Majone, G. (1994). The rise of the regulatory State in Europe. *West European Politics*, Vol. 17
- Majone, G. (1996). *La Communauté européenne: Un Etat Régulateur*. Paris, Montcherstien
- Marques, M. M. L. & Moreira, V. (1999). O Estado, a economia e as empresas. *Economia Prospectiva*, Vol II, nº 3/4

- Marvão Pereira, A. (2013). Os Investimentos Públicos em Portugal. Lisboa, Fundação Francisco Manuel dos Santos (FFMS)
- Mateus, A. (2015) (Org.) Três décadas de Portugal Europeu – Balanço e Perspectivas, Lisboa, Fundação Francisco Manuel dos Santos (FFMS)
- Mozzicafreddo, J. (1984). A questão do Estado no processo político português- 1974/1976. Cadernos de Ciências Sociais, 2
- Mozzicafreddo, J. (1985). Etat, mouvements et luttes sociales – processus politique português – 1974 -1976. Thèse d'État, Université de Montpellier I, Francia
- Mozzicafreddo, J. (2000). Estado-providência e cidadania em Portugal. Oeiras, Celta Editora
- Mozzicafreddo, J. (2001). Modernização da administração pública e poder político. In: Juan Mozzicafreddo e João Sales Gomes (Org.), Administração e Política – Perspectivas de reforma de reforma da administração pública na Europa e nos Estados Unidos, Oeiras, Celta Editora
- Mozzicafreddo, J. & Gouveia, C. (2011). Contexto e etapas de reforma na administração pública em Portugal. In: Juan Mozzicafreddo e João Sales Gomes, Projetos de inovação na gestão pública, Lisboa, Editora Mundos Sociais
- Mozzicafreddo, J. (2015). Reorganização das funções do Estado e da administração pública, na teoria e na experiência portuguesa. In: Francisco Madelino (Coordenador), Juan Mozzicafreddo e Realinho de Matos, Reorganização do Estado e da Administração Pública e a Questão dos Recursos Humanos, Lisboa, Editora Mundos Sociais (no prelo)
- OCDE (1987). A Administração como Serviço, o Cidadão como Cliente. Paris
- OCDE (1995). Managing Administrative Reform - A Case Study of Portugal -1976-1994. Paris
- OCDE (2004). Population and Employment by Main Activity. Statistics
- OCDE (1996). Priorité aux citoyens. La reforma de la gestion au Portugal. Paris
- OCDE (2008). Tornar a vida mas fácil para os cidadãos e empresas em Portugal. Administração electrónica e simplificação. Lisboa, Imprensa Nacional - Casa da Moeda (2008)
- Ongaro, E. (2015). Administrative Reforms in the European Commission and the Neo-Weberian Model. In: The Palgrave Handbook of the European Administrative System, Michael Bauer and Jarle Trondal (Edited by), Palgrave MacMillan
- Orçamento do Estado, 2011 e 2012
- Osborne, S. P. (2010). The (new) Public Governance: A suitable case for treatment? In: The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance, Londres e New York, Routledge
- Osborne, S. & Radnor, Z. & Nasi, G. (2012). A new theory for Public Service Management? Toward a Public Servicedominant Approach. American Review of Public Administration, 43 (2)
- Painter, M. & Peters, B. G. (Ed. By) (2010), “The analysis of administrative traditions” e “Administrative traditions in comparative perspective - Families, Groups, Hybrids”. In: Traditions and Public Administration, London and New York, Palgrave Macmillan
- Peters, B. G. (1996). The future of Governing: Four Emerging Models. Kansas, University of Press of Kansas
- Peters, B. G. (1997). Policy transfers between governments: the diffusion of administrative reform. West European Politics, Vol. 20, n° 4
- Peters, B. G. (1999). La política de la burocracia. Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica (4ª Edição em ingles de 1995)
- Peters, B. G. (2009). Still the Century of Bureaucracy? The Role of Public Servants. Public Policy Administration, n° 30
- Peters, B. G. (2010). Meta-Governance and Public Management. In: Stephen Osborne, The New Public Governance – Emerging perspectives on the theory and practice of Public Governance, Londres, Routledge
- Pierre, J. (2000). Externalities and Relationships: Rethinking the Boundaries of the Public Service. In: B. Guy Peters and Donald J. Savoie (Org.), Governance in the Twenty-first Century: Revitalizing the Public Sector, Montreal & Kingston, McGill-Queen's University Press
- Pitschas, R. (1993). Aspects of Max Weber theory on bureaucracy and new public management approach. Indian Institute for Public Administration, n° 4

- Pitschas, R. (2006). Public Value Management. A Value-based Concept of Public Governance between Economization and Common Veal. In: *Trusted Governance due to Public Value Management*, Frankfurt am Main, Peters Lang (Europaischer Verlag Wissenschaften)
- Pitschas, R. (2007). Gestão do valor público- Um conceito de governação pública baseado no valor entre a economização e o bem comum. In: Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João S. Batista (Orgs.), *Interesse Público, Estado e Administração*, Oeiras, Celta Editora
- Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2011). Trajectories of modernization and reform. In: *Public Management Reform- a comparative analysis – New Public management, Governance, and the Neo-Weberian State*, Oxford e New York, Oxford University Press (Third edition)
- Pollitt, C. (2009). Structural change and public service performance: international lessons? *Public Money and Management*, September
- Programa Aproximar – Estratégia para a Reorganização dos Serviços de Atendimento da Administração Pública, aprovado em Conselho de Ministros, em 31 de julho de 2014
- Programa SIMPLEX (2016). Secretaria do Estado e de Modernização Administrativa. Portal do Simplex
- Programa SIMPLEX (2007). Unidade de Coordenação da Modernização Administrativa. Portal do Simplex, Presidência do Conselho de Ministros
- Relatório da Comissão Técnica (2006). PRACE-Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado, (Programa aprovado na Resolução de Conselho de Ministros nº 124/2005), Secretaria de Estado da Modernizações
- Relatório de 4 anos de Simplex (2009). SEMA (Secretaria de Estado da Modernização Administrativa, Lisboa)
- Relatório de Actividades das Lojas do Cidadão (2009). Direção de Serviços de Informação e Documentação, Secretária-geral. Ministério da Saúde.
- Relatório de Execução (2011) PREMAC- (Plano de Melhoria e Redução de la Administração Central do Estado), Secretaria de Estado da Administração Pública
- Rocha, J. A. O. & Araújo, J. F. (2007). Administrative Reform in Portugal: problemas e perspectives. *International Review os Administrative Science*, Vol. 73
- Rodrik, D. (2011). *Why Global Markets, States, and Democracy Can't Coexist*. Oxford, Oxford University Press
- Sarmento, J. M. (2013). *Parcerias público-privadas*. Lisboa, Fundação Francisco Manuel dos Santos (FFMS)
- Soriano, J. E. & Bilhim, J. (2013). La racionalidad política y técnica en la selección de la alta Administración Pública y Gestión Pública Portuguesa- Una Experiencia útil para Espanha. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 38
- Stiglitz, J. (2001). Redefining the Role of the State, An interview with introduction by Brian Snowdon. *World Economic*, Vol. 2, nº 3, July-September
- Tavares, H. (2001). O Livro de Reclamações na Administração Pública em Portugal: Uma análise crítica de três anos de funcionamento. *Revista de Administração e Políticas Públicas*, Vol. II, nº 2
- Weber, M. (1964). La dominación legal com Administración. In: *Economia Y Sociedade*, Buenos Aires y Ciudade de México, Fondo de Cultura Económica, Vol I pp 175-195 (2ª Edição em espanhol, 1ª Edição em alemão de 1922)
- Weber, M. (1982). Burocracia. In: *Ensaio de Sociologia* (Org. e introdução de H.H. Gerth e C. Wright Mills), Rio de janeiro, Zahar Editores (5ª Edição)
- Weller, J. M. (1998). La Modernization des services publics par l'usager: une revue de la littérature (1986-1996). *Sociologie du travail*, 3
- Weller, J. M. (1999). L'État au Guichet- Sociologie cognitive du travail et Modernization des services publics. Paris, Desclée de Browern