



Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

## Novas Funcionalidades para a Bolsa de Emprego Público - - Uma Aposta na Simplificação Administrativa

Ana Maria Carvalho Simões Soares da Costa

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

Orientador:  
Doutor Juan Mozzicafreddo, Professor Catedrático,  
ISCTE-IUL

Julho, 2010

Uma palavra de especial agradecimento  
ao meu Pai, ao Luís e ao João, porque sem eles  
este trabalho não teria sido possível.

## **PALAVRAS-CHAVE**

- Administração Pública
- Modernização Administrativa
- Reforma do Estado
- Emprego Público
- Recrutamento on-line
- Bolsa de Emprego Público
- Tecnologias de Informação e Comunicação

## **RESUMO**

A globalização, o aumento das exigências dos cidadãos, que estão cada vez mais informados, a necessidade de contenção orçamental e um melhor aproveitamento dos escassos recursos existentes, bem como a necessidade de garantir os valores essenciais do Estado de Direito tem obrigado a Administração Pública, através de reformas sucessivas que obrigam a uma reformulação das funções do Estado, a reagir rapidamente à mudança, procurando atingir níveis de produtividade e competitividade cada vez maiores, eliminando burocracias e tornando mais rápida a circulação de informação.

Esta modernização que se exige, tem que passar necessariamente pelo recurso às Tecnologias de Informação e Comunicação disponíveis, de forma a desmaterializar procedimentos e obter ganhos de eficiência, eficácia e qualidade, a par de uma liderança forte e visionária, trabalhadores motivados e tecnicamente bem preparados.

O presente trabalho de projecto visa ser um contributo para esta modernização administrativa, ao propôr um modelo em que a já existente Bolsa de Emprego Público (BEP) sofre um processo de evolução no sentido de suportar electronicamente um conjunto mais vasto dos passos associados à tramitação dos procedimentos concursais de recrutamento de pessoal na Administração Pública.

## **ABSTRACT**

The Public Administration has been compelled to react quickly to change, striving to achieve levels of productivity and increasing competitiveness, eliminating red tape and expedite the flow of information, due to the globalization, to the increasing demands of citizens (who are increasingly better informed), to the need for fiscal restraint and a better use of scarce resources, and to the need to safeguard the essential values of the rule of law, through a reformulation of functions of the state.

The modernization that is required must necessarily pass by the use of Information and Communication Technologies available in order to dematerialize procedures and to gain efficiency, effectiveness and quality, coupled with strong and visionary leadership, motivated and technically well prepared workers.

This research project aims to be a contribution to this administrative modernization, proposing a model in which the existing Public Employment Exchange (BEP), goes through an evolution process towards a wider electronic support associated with processing of tendering procedures for staff recruitment in Public Administration.

# ÍNDICE

INTRODUÇÃO	1
 CAPÍTULO 1 – Enquadramento analítico	 1
1.1. Introdução	1
1.2. O modelo burocrático	5
1.3. O Estado-Providência	9
1.4. A redução geral das finalidades atribuídas aos Estados	12
1.5. O Estado Social e o Estado Regulador	15
1.6. Evoluções no modelo de Serviço Público	20
1.7. Legitimidade do Estado Regulador	22
1.8. Limites da independência política dos Reguladores	25
1.9. A New Public Management (NPM)	26
1.10. Uma nova Administração Pública	28
1.11. A Reforma Administrativa	29
1.12. A Modernização Administrativa	32
1.13. O actual modelo do Estado Português	35
1.14. Conclusão	39
 CAPÍTULO 2 – O modelo de recrutamento de pessoal on-line	 42
2.1. Introdução	42
2.2. O <i>e-Government</i>	45
2.3. Apresentação do modelo de recrutamento de pessoal on-line	46
2.4. Caracterização do regime aplicável aos concursos públicos respeitantes às relações de emprego público	47
2.5. As actuais funcionalidades da Bolsa de Emprego Público (BEP)	50
2.6. Segurança da informação contida na BEP	52
2.7. A BDAP e o GEADAP	53
2.8. O desenvolvimento do modelo: Expansão da Bolsa de Emprego Público para suporte à desmaterialização dos procedimentos concursais	54
2.8.1. Visão Global	55
2.8.2. Registo de Utilizadores	59
2.8.3. Abertura de Procedimento e Designação do Júri	60
2.8.4. Definição de Métodos e Publicação	61

2.8.5. Área de Trabalho – Membros do Júri	62
2.8.6. Registo em Procedimento	63
2.8.7. Área de Trabalho - Candidatos	64
2.9. Conclusão	65
 CAPÍTULO 3 – Efeitos e consequências do modelo de recrutamento de pessoal on-line	 66
3.1. Principais consequências do modelo proposto	66
3.2. O impacto do modelo nos organismos	67
3.3. O impacto do modelo nos cidadãos	68
 CONCLUSÃO	 69
 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	 71
 SÍTIOS ELECTRÓNICOS	 75
 LEGISLAÇÃO	 76

**SIGLAS UTILIZADAS:**

BDAP – Base de Dados de Recursos Humanos na Administração Pública

BEP – Bolsa de Emprego Público

CCP – Código dos Contratos Públicos

DR – Diário da República

FMI – Fundo Monetário Internacional

GEADAP – Sistema Informático de Apoio ao SIADAP

NPM – New Public Management

NPS – New Public Service

PIB – Produto Interno Bruto

SIADAP – Sistema Integrado de Avaliação de Desempenho na Administração Pública

TIC – Tecnologias de Informação e Comunicação



## INTRODUÇÃO

Quando hoje se fala em modernização da Administração Pública, estamos necessariamente a referir-nos a uma reforma do Estado e das suas funções. De facto, qualquer reforma da Administração exige reforma do Estado e qualquer reforma do Estado é indissociável da reforma da Administração.

Actualmente, encontramos-nos no ponto de mudança do modelo burocrático para o modelo regulador. Contudo, conforme refere Canotilho (2000), “procuram-se desesperadamente compreensões globais capazes de nos fornecer um enquadramento teórico e padrões de orientação no que respeita à justificação dos novos tipos de estatalidade e de novos figurinos modernizadores da administração. (...) Não basta, a nosso ver, falar da mudança da “administração burocrática”, de tipo Weberiano, para a “administração pós-moderna”. Do mesmo modo, os conceitos viajantes nos espaços da estatalidade estão longe de fornecer um entendimento claro da complexidade política. Conceitos como os de “reinvenção do governo”, “acção administrativa orientada para os resultados”, “New Public Management”, “novo modelo de direcção”, possibilitam a adopção de critérios e conceitos modernizadores, mas não explicam a existência e sobrevivência do Estado.”

Neste ambiente de rápida transformação em que vivemos, a Administração Pública terá que se adaptar a este processo de mudança. Conforme refere Rocha (1995), “impõe-se à gestão pública, no seu indispensável e inevitável processo de mudança, a substituição de um modelo administrativo por um modelo gestor, a substituição de uma gestão preocupada com a legislação, com a aplicação das normas formais e com a rotina administrativa por uma forma de gestão dirigida para a realização de objectivos. Impõe-se uma administração pública orientada para a gestão, pensada nos clientes.”

Esta nova gestão pública inspira-se em duas tendências distintas: a abordagem managerial e a abordagem da escolha pública. A primeira centra-se na profissionalização da gestão, no estabelecimento de medidas explícitas de performance, na avaliação com base em resultados e não na regularidade dos procedimentos, na rentabilidade da despesa (“value for money”) e na resposta às necessidades dos consumidores. Por sua vez, a escolha pública assenta na desagregação das burocracias e no controlo político das mesmas, na introdução de

mercados, assim como na separação entre consumidores e fornecedores de serviços públicos (Rhodes, 1997).

A adopção da nova Administração Pública determina a primazia do mercado, no sentido da aceitação do pressuposto de que tudo o que é público é insuficiente, pelo que o primeiro objectivo de qualquer reforma administrativa consiste na privatização do sector público. Relativamente aos sectores e serviços não privatizáveis devem usar-se mecanismos de mercado, o que permite introduzir na Administração o conceito de mercado. Mas não basta a adopção de mecanismos de mercado, é necessário convencer os cidadãos de que são predominantemente consumidores, pelo que devem exigir qualidade no fornecimento de serviços públicos.

Outra dimensão da nova Administração Pública caracteriza-se pela reorganização dos serviços públicos, os quais foram agenciados o que se traduziu na separação entre o Estado pagador e o Estado fornecedor.

Finalmente, o novo modelo de gestão pública insiste na adopção de novos processos de controlo dos serviços públicos, gerando uma cultura de avaliação. Não sendo adequado sujeitar as organizações públicas à lei do mercado, mas tornando-se importante avaliar a sua performance, só se torna possível através de construção de indicadores que permitam medir a sua eficiência, a sua eficácia e qualidade. A introdução na Administração Pública da gestão da performance obriga a uma definição clara de objectivos, alterações institucionais e criação de sistemas de informação da performance. Em suma, o Estado transforma-se em Estado managerial. Esta mudança não significa necessariamente que se tenham abandonado as políticas sociais, só que estas não são mais implementadas por organismos públicos, ou, pelo menos, geridas por gestores públicos, estabelecendo-se uma separação entre o Estado que paga e os serviços que fornecem, através de agências com gestão autónoma.

Esta transformação obriga a adopção de novas técnicas, até aí de uso exclusivo pelas empresas, já que os sistemas de informação tradicionais não traduziam a realidade dos serviços públicos, bem assim como a sua eficiência. Contudo, apesar dos vultuosos investimentos feitos em Tecnologias de Informação ao longo dos anos, pode afirmar-se que os ganhos de eficiência e de eficácia nos serviços prestados fica muito aquém do esperado. Tendo, em determinada altura, conseguido ser inovadora dentro do País, quando se adiantou na informatização de

importantes sectores específicos, a Administração Pública não soube, atempadamente, fazer das novas tecnologias instrumento decisivo de mudança, limitando-se a procurar aumentos de eficiência interna nos velhos processos e ignorando as potencialidades das novas ferramentas na melhoria da eficácia global e na reformulação das interfaces com os seus clientes individuais e colectivos. Ora apesar dos investimentos feitos em equipamento informático, o retorno não foi o esperado, dado que não se tem feito o devido investimento na formação das pessoas, dirigentes, quadros e profissionais de SI/TI.

Porém, nos últimos anos, o País em geral e a Administração Pública em particular deram passos importantes para a correcção do seu atraso nestas matérias. Assim, o Governo chamou a si a dinamização de projectos conducentes à inserção de Portugal na designada Sociedade da Informação, com a publicação do Livro Verde para a Sociedade de Informação que dedicou um capítulo à Administração Pública.

Numa economia cada vez mais aberta à escala global, as empresas e as economias nacionais têm de procurar atingir níveis de produtividade e competitividade cada vez maiores, eliminando burocracias e tornando mais rápida a circulação de informação. A Administração Pública não pode ficar indiferente a este movimento e tem que pautar a sua acção pela eficácia da gestão, pela desburocratização de processos e procedimentos e pela qualidade dos serviços prestados. Paralelamente, numa sociedade democrática como aquela em que vivemos, os valores da cidadania são um imperativo para encetar um processo de modernização administrativa que passa pela gestão pela qualidade total.

Conforme já salientámos, desde a década de sessenta do século passado, um pouco por todo o mundo, temos assistido a uma grande preocupação pela reforma das Administrações Públicas nacionais. Muitos esforços foram consumidos, muitas renovações foram feitas, muitos métodos de gestão introduzidos, muita formação e qualificação profissional foi dada aos seus profissionais. Mas tudo isso não foi suficiente para eliminar a imagem autoritária e rígida do Serviço Público, a irresponsabilidade dos seus agentes e a descontinuidade das decisões, a intolerância e a indiferença face ao cidadão utente, a falta de receptividade e de vontade em resolver os problemas dos cidadãos e a teia burocrática com que os utentes da administração se debatem, quotidianamente, quando querem resolver os seus problemas (Silva, 2000).

A Administração Pública tem-se preocupado demais com as reformas internas que têm contribuído para a sua melhor organização administrativa e para a sua qualidade interna, esquecendo que a modernização administrativa visa a sua qualidade externa, ou seja, a criação de modelos de gestão e funcionamento que vão ao encontro da percepção do cliente, do consumidor, do cidadão, no que diz respeito à satisfação das suas necessidades e expectativas sempre que contacta com um Serviço Público. A aposta na desburocratização do procedimento administrativo, com menos papéis, regras mais funcionais, apresentação pública das contas, entre outras medidas, não poderá ser levada a bom porto sem uma ética pública que crie um ambiente propício a um mais cuidado e atento desempenho dos funcionários públicos. O que só se consegue com novos e melhores hábitos e não simplesmente com novos valores. Enquanto, no sector privado, a pressão da concorrência obriga a atender às necessidades do público, a orientação do serviço para o público ao nível da Administração é mais difícil. Embora teoricamente o dono da Administração seja o cidadão, a situação de monopólio, em que quase sempre vive a Administração, leva a que facilmente ponha aquele ao serviço dos interesses da burocracia. A melhor forma de evitar este perigo passa por uma ética pública centrada, não nos aspectos internos das administrações, mas virada para o cidadão, colocando este no topo da pirâmide organizativa (Moreira, 1997).

Significa isto que a Administração Pública deve acertar o passo com um mundo que exige eficácia, isto é, simplificação, agilização e celeridade do procedimento administrativo. Neste trabalho, propomo-nos apresentar um modelo de recrutamento on-line, que pretende ser uma gota de água no oceano que é a modernização administrativa.

## **CAPÍTULO 1 – Enquadramento analítico**

### **1.1. Introdução**

O presente trabalho visa constituir um contributo para que a Administração Pública Portuguesa venha a tornar-se, cada vez mais, um instrumento eficaz ao serviço de um Estado moderno, em que as opções e os projectos sociais preferenciais sejam mais adequados à dimensão realística dos meios financeiros de sustentação que a sociedade civil possa atribuir-lhes.

À Administração Pública exige-se que se dimensione à justa medida mínima dos serviços que a ela se pedem (às suas reais atribuições) e que se organize em termos de produzir e disponibilizar, a favor dos cidadãos e das outras entidades interventoras no ciclo económico, a maior quantidade possível de serviços a cuja execução o respectivo modelo de Estado se propôs e com a qualidade exigível com o menor custo.

Neste trabalho, o seu Capítulo I traça o quadro em que a Administração Pública se situa actualmente, e, nos Capítulos seguintes, será apresentado um projecto que visa ser um contributo para a modernização da nossa Administração Pública, através da disponibilização de serviços úteis aos cidadãos, de fácil acesso, promovendo a celeridade e a simplificação de procedimentos na Administração Pública, uma melhoria da performance e qualidade dos serviços públicos, bem como uma maior proximidade da Administração Pública ao cidadão.

### **1.2. O modelo burocrático**

O modelo tradicional, identificado com a Administração Científica, caracteriza-se como uma administração sob o controlo do poder político, com base num modelo hierárquico da burocracia, composta por funcionários, admitidos com base em concursos, neutrais nas suas decisões e cujo objectivo é o interesse geral. A esta administração compete apenas implementar as políticas, cabendo aos políticos a decisão e formulação dessas mesmas políticas.

Os fundamentos teóricos desta teoria administrativa devem-se a Wilson com a dicotomia entre política e administração; o modelo burocrático está associado com Max Weber; e a organização do trabalho é herdeira da concepção científica de Frederick Taylor.

Refere Rocha (2001) que, segundo Hughes (1994) a teoria começou a desenhar-se nos finais do Século XIX, formalizou-se entre 1900 e 1920 e permaneceu como modelo oficial para muitos países ocidentais até ao último quarto do Século XX.

Tradicionalmente não havia distinção entre política e administração. Os funcionários ou eram admitidos na base do nepotismo ou compravam o cargo público, que poderiam até transmitir aos seus descendentes. Contudo, dado que este sistema não era eficiente, para além de desencadear a corrupção e o oportunismo, surgiu a teoria administrativa, cujo principal representante é Wilson. De acordo com esta teoria, competia aos políticos a definição das políticas e aos administradores a implementação das políticas segundo regras de boa gestão e não de acordo com a oportunidade política ou o calendário eleitoral. Desta forma, os funcionários deveriam obedecer a regras de funcionamento estabelecidas no estatuto do funcionário, onde eram estipulados os seus direitos e deveres, bem como as circunstâncias em que poderiam ser responsabilizados pelos políticos ou pela hierarquia administrativa. As ideias de Wilson foram posteriormente desenvolvidas por Goodnow (1900), White (1927), Willoughby (1927) e Dimock (1936).

Rocha (2001) elaborou uma síntese das ideias de Wilson e dos seus seguidores, que servem de suporte à teoria administrativa:

1. Em qualquer sistema político existe um centro dominante; e o governo da sociedade é estruturado por este centro de poder.
2. Quanto mais dividido está o poder tanto mais se torna irresponsável.
3. A estrutura constitucional define e determina a constituição deste centro de poder e estabelece as estruturas políticas relativas ao processo legislativo e controlo da administração.
4. A política define a função de administração, mas a área da administração está fora da esfera da política.
5. Todos os sistemas políticos modernos têm funções administrativas muito similares.
6. A estrutura hierárquica dum corpo de funcionários profissionalizados é uma condição necessária para uma boa administração.
7. O bom funcionamento do corpo de funcionários maximiza a eficiência, medida por menos custos em dinheiro e esforço.

8. A boa administração é uma condição necessária do bem-estar e desenvolvimento.

Estas proposições que integram o paradigma de Wilson são congruentes com a teoria da burocracia de Max Weber e com os princípios da gestão científica desenvolvidos por Taylor.

Taylor veio complementar, através do “Scientific Management” a teoria de Wilson, ao definir as regras de boa gestão e eficiência a que deve obedecer a administração. Esta teoria de Taylor assenta nos seguintes princípios basilares:

1. Princípio do Planeamento – os membros da direcção devem criar e desenvolver os métodos científicos do estudo exaustivo de cada elemento do processo de trabalho, de forma a que os critérios individuais dos operários e dos capatazes sejam eliminados.
2. Princípio da Preparação – Após o estudo sistemático do processo de trabalho elaborado pela direcção da empresa, dever-se-ão seleccionar cientificamente os operários das empresas de acordo com as suas aptidões específicas para determinadas tarefas; além disso, formá-los e treiná-los do desempenho dessas tarefas.
3. Princípio do controlo – Os operários devem ser sistematicamente controlados, de forma a que o seu trabalho esteja a ser efectuado segundo os requisitos previamente definidos.
4. Princípio da Separação entre Concepção e Execução do Trabalho – Aos membros da direcção cabe-lhes estudar todo o processo de trabalho; e aos operários compete-lhes apenas executar as tarefas, de harmonia com as regras previamente definidas.

O pensamento de Taylor veio a entrar na Administração Pública através de F. Goodnow, Charles Beard, William Mosher e Luther Gulick.

O contributo de Max Weber para a “Administração Científica” dá-se ao nível do estudo da burocracia. Weber enunciou seis princípios dos modernos sistemas burocráticos (Gerth and Mills, 1946):

1. O princípio das áreas de jurisdição, fixadas por leis e regulamentos administrativos;
2. O princípio dos níveis ou hierarquias em que existe uma supervisão dos níveis mais altos sobre os mais baixos;

3. A gestão moderna baseia-se em documentos escritos, os quais são conservados na sua forma original. Existe, pois, um staff de funcionários subalternos e escriturários;
4. Quando a repartição é desenvolvida pressupõe a existência de funcionários especialistas em diversas áreas;
5. Em regra, a actividade dos funcionários implica o trabalho a tempo inteiro, independentemente da delimitação do horário de trabalho;
6. A gestão da organização obedece a regras gerais, as quais são mais ou menos exaustivas e podem ser aprendidas. O conhecimento destas regras supõe uma aprendizagem, envolvendo a jurisprudência, direito administrativo e gestão.

De acordo com Gerth and Mills (1946), o funcionário ocupa um lugar chave na teoria Weberiana, uma vez que goza de estima social; o típico burocrata é nomeado por um funcionário superior e um funcionário eleito não é um puro burocrata; nas burocracias públicas, a nomeação faz-se de forma definitiva, como forma de impedir a demissão arbitrária; recebe um salário cujo montante depende da sua posição hierárquica e entra para a carreira no serviço público, a qual é composta por vários degraus.

Weber coloca o enfoque deste modelo numa organização baseada na especialização e na disciplina, em que os funcionários públicos são seleccionados pelo mérito e se inserem numa cadeia de comando com hierarquias bem definidas e autoridade centralizada. Os procedimentos organizacionais estão definidos e são estáveis, pelo que os utentes são tratados com profissionalismo, impessoalidade, legalidade e sem favoritismos (Pitschas, 1993 e Antunes, 2007), pelo que, no entender de Weber, “as organizações burocráticas eram tecnicamente superiores às outras formas de organização” (Rocha, 2001).

Apesar de este modelo burocrático de Administração Pública enfatizar o papel paternalista do Estado que decide não só o que é melhor para o cidadão, como também qual a melhor forma de prestar os serviços (Denhardt e Denhardt, 2003), Pitschas (1993) considera este modelo uma ferramenta indispensável ao Estado moderno, que necessita de ser desenvolvido na sequência não só das modificações legais, mas também das funções que se vão alterando de acordo com a evolução das condições políticas, sociais, económicas, técnicas e culturais. Ainda de acordo com Pitschas (2007), as principais disfuncionalidades deste modelo consistem no



bloqueio da iniciativa individual dos funcionários públicos, muito especializados em tarefas rotineiras, e na restrição da participação dos cidadãos nas decisões da Administração Pública.

Foram apontadas várias críticas a esta teoria burocrática de Weber, destacando-se a análise feita por Gouldner (1971) que refere que Weber partiu do princípio de que o contexto cultural de uma burocracia específica seria neutro face aos diversos métodos de introdução de normas burocráticas, não concebendo a possibilidade de que a efectividade da burocracia possa variar segundo o modo pelo qual as normas são introduzidas: por imposição ou por acordo. Significa isto, em suma, que, neste entendimento, Gouldner (1971) considera que Weber descreveu não um, mas dois tipos de burocracia. Um desses tipos pode ser chamado de “forma representativa” da burocracia, baseado nas normas estabelecidas por acordo, regras que são tacitamente justificadas e administradas por pessoal especialmente qualificado, sendo que um segundo padrão pode ser chamado de burocracia “punitiva” e é baseado na imposição de normas e na obediência pura e simples.

Rocha (2001) aponta como críticas à teoria burocrática as disfunções burocráticas que resultam da excessiva rigidez da aplicação de regras e procedimentos que leva à incapacidade das burocracias em mudar e ao crescimento excessivo. Esta crítica é apontada, embora com algumas nuances entre eles, por Merton (1940), Crozier (1964) e Parkinson (1957). Por sua vez, Selznick (1949) aponta como outra disfunção burocrática o conservadorismo e a resistência à mudança. Contudo, a crítica mais radical às teorias científicas deve-se a Friedrich (1942), ao referir que na generalidade das políticas, os funcionários participam ao longo de todo o processo, sendo difícil distinguir aquilo que é estritamente político daquilo que é administrativo, pondo assim em causa a dicotomia Wilsoniana.

### **1.3. O Estado-Providência**

Existem inúmeras causas que, no entender de Canotilho (2000), levaram à desadequação deste modelo organizativo, nomeadamente, a separação entre Estado e sociedade, a direcção das tarefas e funções centradas na burocracia da Administração Pública, a divisão do trabalho funcional, a orientação de inputs nos financiamentos dos serviços e falta de controlo quanto aos resultados, a administração rotineira, sem orientações estratégicas e cuja base de funcionamento

é a aplicação de normas segundo o modelo burocrático; essas causas foram levando ao surgimento de um novo modelo, o Estado-Providência.

O Estado-Providência caracterizou-se por uma busca constante de respostas aos problemas sociais existentes e emergentes, alargando as funções do Estado a sectores de actividade antes atribuídas à responsabilidade da sociedade, com o conseqüente crescimento em número de funcionários. Nomeadamente em matéria de políticas de serviços sociais e bens públicos, a sua intervenção caracterizou-se por uma estrutura de fornecimento de serviços, cobertura de riscos e redistribuição dos rendimentos, em áreas como a segurança social, a instituição de serviços sociais, assistência e acção social e a atribuição de outros benefícios sociais, como transportes públicos e meios de comunicação. O Estado-Providência também passou a intervir em matéria de fomento e estímulo à actividade económica, através de políticas de orientação e dinamização macroeconómica e políticas de investimentos públicos, assim como de políticas destinadas à criação de condições propiciadoras de efeitos de externalidade.

O conceito de cidadania evoluiu desde o simples conceito jurídico-político até ao conceito de cidadania social que Mozzicafreddo (2000) define como “os direitos e deveres fixados pela lei: nas sociedades modernas, os programas de segurança e protecção social e os serviços de saúde e educação, os seguros de acidentes de trabalho e de desemprego constituem o essencial dos direitos de cidadania social do Estado-Providência.”

Porém, com a evolução do mundo e da sociedade, este modelo de Estado-Providência também teve que se adaptar às novas necessidades sentidas em termos de interesse público e começou a emergir um novo modelo de Estado, no qual tendemos actualmente a situar-nos – o Estado Regulador. Em termos gerais, podemos afirmar que a incapacidade das organizações públicas para lidar com os problemas emergentes levou à adopção de novas formas de governação baseadas em modelos menos interventores, em que predomina a governação baseada nas contratações públicas em detrimento das estruturas hierárquicas.

Mozzicafreddo (2000) salienta a necessidade da evolução do Estado, das preocupações sociais e da organização pública necessária ao referir que se “considera necessária uma transformação do papel do Estado em razão, nomeadamente, dos seus altos custos fiscais e orçamentais, do comportamento selectivo relativamente ao cumprimento dos direitos sociais e, ainda, da tendência

para a degradação de algumas das políticas sociais e económicas que integram o sistema de regulação e intervenção do Estado-Providência”.

A ideia de Estado foi sendo associada, por vastos sectores políticos e sociais, a um elevado peso de despesas e encargos para os cidadãos, a burocracia, a lentidão, a desperdício de recursos, bem como a barreiras às virtualidades do mercado e da iniciativa privada.

As crescentes exigências dos utentes e a insatisfação de um grande número destes contribuíram para a mudança do paradigma governativo, uma vez que a população está hoje menos confiante na capacidade dos serviços do Estado para resolver os seus problemas e mais preocupada com os custos desses serviços e dos instrumentos burocráticos necessários para essas prestações. Fukuyama (1996) entende que a confiança dos cidadãos favorece o desenvolvimento porque torna a cooperação mais fácil, reduz os custos de transacção associados com a negociação, contratação e controlo, salientando o papel da confiança na criação de capital social, com particular atenção para o desenvolvimento económico.

Muller e Wright (1994) referem que, ao longo dos anos 80, observámos uma grande mudança no paradigma macro-económico dominante, desde as doutrinas de Keynes ao monetarismo e neo-liberalismo, do dirigismo para outras soluções equivalentes de mercado dirigido, do expansionismo fiscal para a contenção. Assim, uma defesa das políticas baseadas na escolha individual, na concorrência de mercado, embora dirigido, na escolha de objectivos e iniciativa privada foi-se instalando nas ciências da Administração Pública, verificando-se que nem sempre era válida a crítica que considerava o mercado como um sistema menos ineficiente e socialmente injusto, ao contrário do Estado cujas políticas eram definidas pelo interesse colectivo e individual.

Também a revolução tecnológica da década de 80 estimulou a transformação da economia global - nomeadamente através da quebra das barreiras reguladoras, do investimento externo, da diminuição dos custos de transporte e das telecomunicações, da maior liberdade dos mercados de capitais domésticos e internacionais e de estratégias de diversificação de importantes actores financeiros e industriais - e levou a um crescimento do número e dimensão das companhias multinacionais.

Ora, cada um destes elementos interagindo uns com os outros de forma persistente e complexa, a que não podemos alhear o aumento do papel regulador da

União Europeia, deram lugar à instalação de um ambiente propício à mudança. Na Europa Ocidental, essa mudança ocorreu a um ritmo e dimensão diferenciada entre Estados e com diferentes graus de entusiasmo. Contudo, apesar das diferenças, tem existido convergência na aceitação dos principais aspectos do novo paradigma dominante.

#### **1.4. A redução geral das finalidades atribuídas aos Estados**

Face ao exposto, será de indagar se estes factores interligados levaram a um efectivo “recoo do Estado”, e se deverá levar a uma compressão da Administração Pública. No que concerne a esta questão, Muller e Wright (1994) distinguem entre o “recoo externo do Estado” (a erosão da autonomia do Estado nos espaços internacionais e europeus), o qual é inquestionável, e o “recoo interno do Estado” (a diminuição da autoridade e da actividade ao nível nacional), o qual é muito mais problemático.

Relativamente ao recoo externo do Estado, verifica-se que a autonomia dos Estados na Europa Ocidental tem vindo a diminuir dentro de alguns sectores e o controlo das actividades tornou-se mais difícil. Contudo, seria mais correcto considerar que os últimos 15 anos viram mais uma “reformulação do Estado” do que um “recoo do Estado”, dado que os Estados da Europa Ocidental, ao nível internacional e ao nível da União Europeia e, sem prejuízo das teses federalistas, permanecem como actores centrais, isto é, detêm a sua posição na tomada de decisão, embora a sua acção se tenha tornado mais indirecta e menos aparente.

O entendimento já é diferente relativamente ao recoo interno do Estado: atente-se a que os indicadores normais para medir o intervencionismo do Estado (o crescimento da despesa pública, a proporção do PNB consumido pela despesa pública, as taxas de impostos, a percentagem da economia possuída pelo Estado) poderão levar a conclusões precipitadas se não forem rigorosamente analisados, com base nos mesmos critérios. O recoo do Estado pode ser visto considerando um conjunto vasto de políticas, nomeadamente a contracção orçamental, a privatização, a desregulação (que abrange a real remoção dos controlos e até a simples redução de formalidades administrativas), bem como a introdução de forças concorrenciais em alguns sectores para substituir os sistemas burocráticos de concessão.

Há que ter em consideração que o cenário geral do recoo do Estado pode mascarar uma realidade parcial, regionalmente diferenciada, limitada, com efeitos

perversos de deslocamento e consequências não previstas, conduzindo à actividade renovada do Estado. De facto, a estabilidade no papel do Estado pode ser vista na maioria dos sectores e, não obstante ter havido cortes em alguns serviços e benefícios do Estado de Bem-Estar e algumas mudanças nas políticas sociais e nas políticas do mercado de trabalho, os elementos estruturais daqueles sectores permanecem intactos, uma vez que mesmo os Governos orientados para o mercado, como a Grã-Bretanha e a Alemanha, continuam a gerar ou tolerar dispositivos proteccionistas que distorcem o mercado, para proteger as suas principais indústrias.

A este propósito, Canotilho (2000), resume as três principais variantes das teses do fim do Estado. “A primeira – com forte acentuação económica – repete aquilo que se tornou um lugar comum. A “economia do mundo” com a globalização do capital, do comércio e do trabalho liquidou não apenas a autonomia económica do Estado, mas também a sua autoridade política. Outra tese do fim do estado insiste fundamentalmente na substituição e superação da política do Estado pela política transnacional e internacional conduzida por organizações supranacionais e internacionais. Finalmente, uma terceira versão do fim do Estado verifica o fim do Estado, da democracia e da política, dado que o padrão regulador, nacional e internacional, é uma complexa rede de organizações, corporações e de informações que não deixa qualquer lugar para uma política estatal assente nos povos e nos territórios dos Estados.” No entanto, este autor não partilha qualquer destas teses sobre o fim do Estado, considerando que se tem dado uma mudança de papéis e funções do Estado, não havendo um esgotamento da força de integração do Estado.

O aumento da actividade do Estado é particularmente evidente na esfera reguladora. As pressões de agendas políticas em mudança estão a levar a uma maior intervenção reguladora do Estado dado que o aumento do desemprego, a protecção do ambiente, a defesa dos direitos das minorias, o crescente nível da criminalidade organizada, requereram Estados mais pró-activos ao nível nacional, mas também europeu e internacional.

Contudo, ao procurar perceber o processo de redefinição do Estado, é importante distinguir, conforme já referido, entre o recuo externo do Estado e a redefinição interna. Significa isto que à anterior desregulamentação sucedeu-se frequentemente uma re-regulamentação, dado que, ao mesmo tempo, a protecção do mercado induziu um enorme aumento da actividade reguladora do Estado.

A reformulação do Estado na União Europeia afectou o estilo da intervenção deste não só em termos de forma (num sentido mais indirecto e regulador), como também os instrumentos (de directos a semi-autónomos ou mesmo aos agentes privados de política pública), mas também a substância de alguns sectores. Contudo, a extensão e a tipologia dessa reformulação diferem de Estado para Estado, dado que cada um tem a sua história, tradições, constituições, instituições, estruturas de oportunidade e constrangimentos, redes de política e estilos.

Antunes (2007) sintetizou as principais características dos modelos intervencionista e regulador, bem como o amadurecimento do processo de regulação, que passou por uma fase inicial de desregulação e se transformou depois em reforma da regulação, tendo dado origem, por fim, a uma gestão da regulação, onde a abordagem sistémica dos problemas ganha relevância, nos seguintes quadros:

**Quadro 1: Principais características dos modelos intervencionista e regulador**

<b>Características</b>	<b>Estado intervencionista</b>	<b>Estado Regulador</b>
Principais funções	Redistribuição, estabilização macroeconómica	Correcção das falhas do mercado
Instrumentos	Impostos, ou dívida, e despesa	Produção de regras
Área de conflito político	Distribuição orçamental	Auditoria e controlo da produção de regras
Instituições	Parlamento, Ministérios, empresas públicas, serviços do Estado-Providência	Comissões parlamentares, entidades independentes, tribunais
Principais actores	Partidos políticos, funcionários públicos, grupos de interesse	Movimentos especializados, reguladores, peritos, juizes
Estilo político	Discrecionário	Legalista, limitado pelas regras
Cultura política	Corporativa	Pluralista
Responsabilidade política	Directa	Indirecta

Fonte: Majone (1997)

**Quadro 2: Evolução do processo de regulação**

	<b>Características</b>	<b>Objectivos Políticos</b>
Desregulação	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Baseada nas normas existentes;</li> <li>- Reactiva (baseada nas decisões do passado)</li> <li>- Orientada para a diminuição do peso do Estado</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Eliminar normas que impedem a competição e os negócios</li> <li>- Reduzir o n.º de normas</li> <li>- Reduzir os custos e os inconvenientes gerados pelas normas</li> <li>- Simplificar procedimentos</li> <li>- Agilizar a administração</li> </ul>
Reforma da Regulação	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Baseada nas novas normas</li> <li>- Pró-activa</li> <li>- Preocupação com a qualidade de cada norma</li> <li>- Orientada para os resultados, mas limitada aos efeitos dos instrumentos reguladores</li> <li>- Neutral em relação à dimensão da governação</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Produzir normas de elevada qualidade com menores custos e maior eficácia</li> <li>- Melhorar o processo normativo</li> <li>- Análise dos impactos</li> <li>- Consulta pública</li> <li>- Visão para o futuro</li> <li>- Actualizar e rever normas existentes</li> </ul>
Gestão da Regulação	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Abordagem sistémica, baseada no ciclo de vida das normas</li> <li>- Pró-activa</li> <li>- Visão estratégica</li> <li>- Centrada na capacidade governativa de alterar a envolvente</li> <li>- Preocupada com os efeitos sistémicos</li> <li>- Orientada para os resultados, tendo em conta os objectivos integrados das políticas</li> <li>- Neutral em relação à dimensão da governação</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gestão sistémica dos efeitos normativos</li> <li>- Actualização da efectividade dos sistemas normativos</li> <li>- Aumento da flexibilidade dos sistemas normativos em função das alterações nos pressupostos</li> <li>- Reformas estruturais de longo prazo</li> <li>- Gestão da globalização das normas</li> <li>- Uso de alternativas à regulação</li> <li>- Transparência e responsabilização</li> </ul>

Fonte: OCDE/PUMA (2000)

### **1.5. O Estado Social e o Estado Regulador**

As funções que o Estado deve ou não assumir e como se deve estruturar para esse efeito, nomeadamente quanto à Administração Pública, têm sido objecto quase constante do debate político através dos tempos. As concepções evoluíram muito, tal como evoluíram as práticas políticas, sendo que a reforma da Administração

Pública se centra na reforma das funções do Estado e no que se entende, em cada momento, por interesse público.

Os processos de reforma do Estado na década de 90 tiveram como principal preocupação a diminuição drástica das actividades empresariais do Estado, tendo sido levados a cabo, para o efeito, processos de privatização que transferiram para a iniciativa privada uma série de empresas e serviços tradicionalmente prestados por instituições e serviços estatais, o que requereu um concomitante fortalecimento da capacidade de regulação e fiscalização do mercado e o controlo dos serviços públicos privatizados.

As novas relações entre o sector público e o sector privado exigem normativas que eliminem, entre outros riscos, o da transformação de monopólios estatais em monopólios privados, que favoreçam o princípio de livre concorrência e que, ao mesmo tempo, protejam o cidadão / utente desses serviços e lhe garantam uma oferta crescente e universal. A regulação deverá obter o equilíbrio entre o Estado e os interesses da sociedade civil (Estado Social) e também entre os interesses dos agentes económicos (Estado Regulador). Contudo, as tarefas do Estado Social, constitucionalmente conformado, não proíbem um Estado Regulador, tendendo-se à sua progressiva harmonização.

Deverá salientar-se que não existem modelos puros extremados. Em regra, as evoluções históricas dos modelos de organização social são graduais e compreendem períodos de coexistência de paradigmas diferenciados, bem como estruturas híbridas que comungam de características provenientes de correntes de pensamento distintas. A passagem dos Estados de concepção liberal, em que a governação da sociedade visava basicamente legislar e velar pelo cumprimento da lei, para os Estados-Providência tentaculares prestadores de meios de satisfação das necessidades individuais e motor gigantesco da economia não foi rápida, nem concomitante, nem nítida.

Os próprios esquemas organizativos de modelo de Estado-Providência têm evoluído, por exemplo quanto ao *modus faciendi* do cumprimento das funções sociais: é desde há poucas décadas que o Estado tem vindo a transferir para o sector privado a realização de parte das suas atribuições. Ou seja: o Estado conserva a generalidade das suas atribuições mas contrata com entidades externas a execução de parte das tarefas operativas, podendo dizer-se que mantém as atribuições do sector público mas delega competências para a sua realização no



sector empresarial. Não será aí uma questão de atribuições mas uma questão de delegação de competências.

Diferentemente do que se verifica na versão moderna do Estado-Providência, em que a Administração Pública contrata parcerias com privados (genericamente chamados de contratos *outsourcing*) para executar tarefas em sectores parciais das suas próprias atribuições, no conceito de Estado Regulador vai-se muito mais longe. Nas fórmulas de tipo *outsourcing*, as funções a executar pela entidade privada exterior contratada pela Administração Pública encontram-se incluídas nas áreas das atribuições legais de algum dos serviços públicos, uma vez que a Administração Pública opta por transferir a sua realização para o sector privado, a quem reconhece uma melhor capacidade para as realizar em moldes empresariais que lhe estão vedados ou, pelo menos, muito condicionados.

Na regulação é a própria estratégia da governação que é reequacionada e, com isso, é uma nova Administração Pública – espelho do Estado – que tem que ser implantada. O Estado retira-se da prestação do serviço directo de satisfação das necessidades sociais e individuais cujas atribuições detinha em termos de Estado Providência e entrega-os ao livre funcionamento concorrencial do mercado. Livre funcionamento mas não tanto: o Estado, como profundo conhecedor das áreas visadas, das suas próprias debilidades e das capacidades empresariais disponíveis, define um quadro de regras a vigorar nessa área atribuindo direitos e obrigações a cada classe dos seus intervenientes (do lado da oferta de bens e serviços – as empresas – e do lado do consumo – os cidadãos clientes) e reservando para a sua Administração Pública apenas as muito altas e qualificadas tarefas de produção de tais regras e a eficaz fiscalização do seu cumprimento dotada dos adequados meios coercivos. O cumprimento desse exigente papel exige servidores em menor número, mas com elevada qualificação, experiência e idoneidade.

Mozzicafreddo (2007) defende que, após a definição dos serviços que se mantêm sob a alçada do Estado e dos que passam a ser assegurados por entidades privadas, e de forma a garantir uma gestão eficiente tendo em conta as expectativas dos cidadãos, terá que se garantir: a qualidade da organização e simplificação do serviço, contribuindo para aumentar a eficiência e a utilidade pública; a qualidade dos recursos humanos, como forma de potenciar o aumento de resposta dos serviços públicos ao cidadão; uma avaliação abrangente e uma organização dos serviços aos quais o mercado não garante a acessibilidade equitativa, serviços em

que é necessário assegurar a continuidade e complexidade do conteúdo da função e os quais são imprescindíveis para garantir os direitos fundamentais dos contribuintes e cidadãos.

Assim, o Estado Regulador, ao passar a regular a produção e/ou a prestação de bens públicos, ao invés de os produzir ou prestar ele próprio, deixa estes serviços nas mãos de entidades privadas, competindo-lhe assegurar que tal prestação ocorre no respeito pelos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos.

Segundo Majone (1997), as diferenças estruturais entre o Estado Social e o Estado Regulador podem, em última análise, assentar na primazia dada pelo primeiro à cobrança de impostos e pelo predomínio da definição de regras no segundo. Em termos teóricos, é esta a distinção entre políticas que requerem uma utilização directa de dinheiros públicos e políticas regulatórias. O ponto crucial é que as limitações orçamentais têm um impacto muito limitado na definição das regras, enquanto que a dimensão dos programas de despesas directas (não regulatórios) é mais determinada pelas políticas de afectações/disponibilidades orçamentais e, assim, pelo nível de receitas fiscais do Estado. De facto, o orçamento público surge apenas como um estrangulamento ligeiro na definição das regras, uma vez que o custo real dos programas regulatórios não é suportado por quem define as regras, mas sim por aqueles que têm que as cumprir (geralmente os agentes económicos privados).

Esta distinção teórica entre políticas de regulação e políticas que envolvem gastos directos de dinheiros públicos é particularmente importante ao nível da organização europeia, dado que os custos económicos e os custos políticos e administrativos que derivam da aplicação das políticas comuns e das directivas adoptadas são suportados, directa ou indirectamente, pelos Estados Membros.

Assim, apesar do crescimento significativo dos últimos anos, o orçamento da União Europeia representa apenas 2,4% do total dos gastos do sector público dos Estados Membros e menos de 1,3% do seu PIB. Comparativamente, entre 45 e 50% da riqueza produzida é dispendida ao nível dos governos (a nível nacional e regional). O orçamento da União Europeia é não só muito pequeno como também bastante rígido: mais de 50% das receitas destinam-se a gastos obrigatórios. O que sobra é insuficiente para financiar iniciativas de larga escala noutras áreas, tais como o desenvolvimento industrial, o bem-estar, a criação de emprego, a investigação e a inovação tecnológica (Majone, 2007).

Dados estes constrangimentos, a única via possível para a União Europeia aumentar a sua influência é expandir a gama das suas actividades de regulação: o estabelecimento de regras e normas coloca uma grande dose de poder nas mãos das autoridades de Bruxelas, em contraste com as apertadas restrições orçamentais que são impostas aos Estados Membros. Isto significa que, não tendo a União Europeia um poder independente para cobrar e gastar, aumenta o seu leque de competências apenas ao desenvolver um tipo de Estado Regulador quase puro, embora seja sabido que regular sem fiscalizar (suportando o custo respectivo) impõe aos Estados Membros um peso orçamental desmesurado.

A mudança do Estado interventivo para o Estado Regulador, para além das estruturas organizativas e dos arranjos institucionais, também traz novos actores à arena política, ou pelo menos, uma remodelação do poder a partir dos antigos actores (Majone, 1997).

Um especial envolvimento dos Tribunais nas relações da Administração e feitura de políticas é uma das consequências mais importantes neste novo Estado Regulador. Há relações contratuais que deixam de ser exercidas pela autoridade da administração directa do Estado e os conflitos de interesses deixam de ser dirimidos em termos hierárquicos e de mera verificação contenciosa da legalidade dos actos e passam para a plena área de competência de apreciação das questões de fundo pelos Tribunais, resultando daqui que estes passam a ter um papel crucial na regulação do mercado, uma vez que, ao tomarem decisões, passam também a intervir e a direccionar a actuação das agências de regulação.

Os especialistas e os agentes de regulação transfiguram-se em outro importante grupo de actores. A legitimidade e a consistência das medidas exige, da parte da Administração Pública nos Estados Reguladores, elevadas capacidades ao nível científico, de engenharia, de economia, etc. Isto é tanto assim que até se usa o termo “ciência reguladora”. Assim, a Função Pública terá que acompanhar essa modificação, no sentido da criação de condições de competitividade com o mercado de emprego técnico e especializado que permitam à Administração Pública o recrutamento e manutenção de dirigentes e técnicos aos mais elevados níveis de competências técnicas e de padrões éticos e deontológicos pois uma real fragilidade do sistema encontra-se na proximidade entre detentores do poder económico e detentores do poder político.

Apesar de a Regulação apresentar a grande vantagem que é a continuidade das políticas públicas, conhecimento e independência, este modelo de governação apresenta, na realização prática e segundo Canotilho (2000), algumas fragilidades, nomeadamente no que se refere à assimetria informativa (é necessário fiscalizar, conhecer e ter informações sobre o ente controlado), à harmonização da concorrência após a retirada dos serviços públicos (é essencial vigiar as regras da concorrência e o controlo da prossecução dos interesses públicos e dos objectivos políticos e sociais, como seja o preço dos bens essenciais). É essencial também um eficaz controlo do poder regulador (quem controla tem independência, mas também tem de ser controlado); e uma especial preocupação quanto à aplicação da justiça e equidade (dimensões sociais e políticas).

Este tipo de desvantagens é mais notório em casos como aqueles em que, na prática, o Estado Regulador assume contratualmente, por formas muito variadas, os défices das explorações empresariais público-privadas, para além do custo da própria regulação e da correspondente fiscalização, bem como da margem social do custo que se propusera suportar.

Não é de estranhar a observação de situações de facto que apresentam ambiguidades nas zonas de fronteira entre o Estado-Providência e o Estado Regulador. Atente-se que o próprio conceito de Regulação é bastante complexo. Giaunque (2003) aborda a questão do impacto das reformas no funcionamento da *New Public Management* usando como base o conceito de regulação organizacional e salientando as mudanças radicais que estão suportando as organizações públicas nos países da OCDE durante os últimos 20 anos. A definição que aí se apresenta é que “a regulação não é um estado de equilíbrio, porque não existe equilíbrio, existe apenas um processo. A regulação é um processo através do qual as mudanças para processos anti-organizacionais são compensadas por forças opostas que mantêm o sistema. Regulação significa constante controle de conflitos”<sup>1</sup>.

## **1.6. Evoluções no modelo de Serviço Público**

Os Serviços Públicos caracterizaram-se, durante o Estado Providência, pela constante procura de realização de justiça e da solidariedade social, dado que era entendimento unânime que os serviços se deveriam pautar por critérios de igualdade

---

<sup>1</sup> A tradução é da autora.

(e não discriminação), de inovação e de continuidade e que os serviços existiam para servir o cidadão, o qual tinha direito a determinadas prestações por parte do Estado, efectivadas com a qualidade, a modernidade, a continuidade e a não discriminação que lhe eram devidas pela sua qualidade de cidadãos. Com o aperfeiçoamento do Estado Providência (ou Estado de Bem-Estar, ou Estado Social), e à medida que foram crescendo os direitos sociais, o número de Serviços Públicos foi progressivamente aumentando, pois o Estado intervinha na sociedade civil através da Administração Pública, prestadora de serviços para satisfação de necessidades individualmente sentidas.

O advento do Estado Regulador começou a dar lugar ao proliferar das ideias de que afinal era possível as entidades do Sector Público regerem-se por regras próximas das regras da concorrência de mercado. A necessidade de reduzir a despesa pública fez tomar consciência da exigência de os serviços públicos se tornarem mais eficientes e, para tal, adoptarem os paradigmas das regras de mercado. Assim, muitas entidades públicas foram sendo extintas, dada a passagem para o mercado, nesta fase, de muitas actividades que antes eram directa ou indirectamente prestadas pelo Estado.

A filosofia das entidades públicas que mantiveram esta natureza registou uma grande mudança: o utente do serviço público começou a ser visto como um cidadão e cliente, e entidades reguladoras independentes dos prestadores iniciaram procedimentos tendentes a regular as actividades no mercado, vigiando o cumprimento das regras sobre preços e concorrência estabelecidas.

A mudança de um Estado intervencionista para um Estado regulador, sobretudo atendendo às tendências do *New Public Management*, encontrou como consequência evidente o aparecimento de novos modelos de agências e comissões especializadas, actuando como extensões do governo central (Majone, 1997). Estas entidades têm como objectivo, para além de regular o exercício privado de actividades económicas recentemente objecto de privatização e liberalização, a resposta às exigências, quer do mercado, quer da sociedade civil, uma vez que se liberalizaram as funções do Estado mas aumentaram-se as funções de regulação indirecta da administração e as despesas públicas resultantes da complexidade social, económica e internacional (Mozzicafreddo, 2009).

Ao entregar, através de Lei ou por via contratualizada, as actividades de produção, distribuição e fornecimento dos serviços públicos tradicionais, que

satisfazem necessidades essenciais da generalidade dos cidadãos, aos protagonistas naturais do mercado concorrencial – as entidades privadas, o Estado obriga-se, através da criação destas agências reguladoras, a assegurar a livre concorrência e a proteger ao mesmo tempo o interesse público e os direitos individuais. Desta forma, procura-se combinar eficiência com legitimidade, esta última conferida pelo próprio estatuto de independência das autoridades reguladoras e também com a possibilidade de participação dos interessados no exercício da função de regulação. Afigura-se pertinente salientar que esta participação dos interessados, uma vez que o poder destas novas autoridades não está legitimado pelo sufrágio universal, diferentemente do que sucede com os órgãos eleitos, constitui a única legitimação da sua autoridade e conhecimento das necessidades.

Por outro lado, a continuidade das políticas é algo difícil de implantar em democracia, que é uma forma de governar a prazo, dado haver calendários eleitorais. Esta argumentação inerente ao processo democrático pode ser desvantajosa para a resolução de problemas que a sociedade enfrenta e que são de longo prazo. Na expectativa de alternância no poder, quaisquer políticos tenderão a estar pouco incentivados a desenvolver medidas cujos potenciais benefícios só serão visíveis após nova eleição e, assim, a se auto-comprometerem com estratégias de longo prazo.

A distinção entre o modelo de agência reguladora e a Administração Pública burocrática assentará, então, nesta combinação de independência e de peritagem, juntamente com uma especialização numa área muito restrita, que caracterizam as agências reguladoras.

### **1.7. Legitimidade do Estado Regulador**

A legitimidade do Estado Regulador terá de assentar nas suas principais funções: estas são as de regular, medir, arbitrar, moderar, fiscalizar e sancionar. A função reguladora é uma actividade essencial do governo, que inclui a actividade regulamentar, isto é, a competência para estabelecer normas destinadas a organizar a convivência social em função dos objectivos fixados pelo Estado. Mas é mais do que isso, compreende também as actividades de coordenação e de organização, funções de fiscalização, punitivas, de mediação e arbitragem, assim como a consultoria do poder central.

Haja em vista, nomeadamente, o paradigma da actividade reguladora da concorrência no mercado por forma a, sem impedir o saudável crescimento das empresas, evitar situações de monopólio que adulterem o livre funcionamento do mercado.

Os objectivos desta acção são, em primeiro lugar, os estabelecidos na Constituição e todos aqueles determinados pelas diversas políticas públicas. Num sentido amplo, trata-se de todas as acções estatais de intervenção nos sectores sociais e económicos determinados pela legislação. A regulação pode inibir a ocorrência de actividades não desejadas ou pode incentivar condutas para promover ou facilitar acções desejáveis.

As autoridades reguladoras têm como melindrosa missão de equilíbrio conciliar os interesses de, pelo menos, três sectores interessados, envolvidos no serviço ou na actividade que elas regulam. Estes são: os operadores ou concessionários, em concorrência leal; os utentes e consumidores; e o Estado. É dever do regulador actuar objectivamente, tentando evitar ou abrandar os conflitos entre estes interesses, protegendo os direitos e exigindo obrigações de cada um deles. Esta mediação pode ser preventiva - através da criação de normas que tentem evitar os conflitos e satisfaçam os interesses legítimos de cada actor - ou efectiva - dirimindo os conflitos suscitados. As autoridades reguladoras têm também a função de fiscalizar, isto é, supervisionar o efectivo cumprimento das normas e decisões que provém delas. Esta função é a de mais difícil cumprimento, dado que o desenho de modelos de fiscalização adequados e eficazes não é uma tarefa fácil, implicando a presença constante do sistema fiscalizador em cada ponto do território nacional e exigindo uma boa formação ética e técnica. Por último, as autoridades reguladoras têm a função de sancionar o incumprimento das suas normas e decisões, aplicando as penas que a legislação permite.

As autoridades reguladoras devem procurar conciliar os interesses de cada um dos sectores interessados no processo, garantindo o bem-estar geral e o interesse público como orientação final. Para garantir esse objectivo, é necessário que o cidadão / utente seja considerado como cliente, isto é, deve receber aquilo que espera na sua relação comercial com o prestador; mas o fundamental é que, na vinculação com o serviço público, a pessoa seja respeitada nos seus direitos como cidadão. Isto implica o respeito pelas características constitutivas dos Serviços Públicos: obrigatoriedade, universalidade, continuidade, qualidade, regularidade,

uniformidade e igualdade, a livre acessibilidade ao consumo, o cumprimento dos limites, a existência de normas uniformes de qualidade relativas à recepção para prestações equivalentes em toda a rede, a eficiência na atribuição de apoios e recursos, a verificação de resultados e o estabelecimento de incrementos de produtividade, a garantia de equidade distributiva, a protecção face às cláusulas abusivas ou tarifas abusivas, entre outras.

Considera-se que a legitimidade democrática é a responsabilização directa perante os eleitores em todas as áreas onde o poder político intervém. Isto impõe que as agências de regulação se moldem por estatutos democráticos, tenham objectivos e autoridade legal, que sejam definidas regras claras na definição dos normativos a aplicar e, finalmente, que todas as decisões possam ser objecto de apreciação pelo poder judicial. Acresce que a legitimidade das instituições também depende da sua capacidade de engendrar e de manter a crença que são elas as instituições mais adequadas para executarem a missão que é suposto executarem, pela consistência/continuidade da política de actuação, pela sua qualificação e capacidade de resolverem problemas, pela legitimidade para protegerem interesses difusos, pelo profissionalismo e pela aplicação de critérios transparentes e de preocupações éticas. E, acima de tudo, a sua legalidade depende de uma definição clara dos objectivos da agência e dos limites nos quais é suposto actuar. Sem objectivos claramente definidos não é possível avaliar o cumprimento dos mesmos por parte da instituição.

Majone (1997) distingue entre legitimidade procedimental e legitimidade substantiva. A primeira implica agências criadas por estatutos definidos democraticamente (que definem autoridade e objectivos); reguladores que sejam nomeados por órgãos eleitos; que a tomada de decisão dos reguladores siga as regras formais que frequentemente exigem a participação pública e que as decisões das agências têm que ser justificadas e abertas a revisão judicial). A legitimidade substantiva implica consistência de políticas; perícia e competência dos reguladores na resolução dos problemas; capacidade para proteger interesses difusos; profissionalismo e definição dos objectivos e limites das agências, tendo em vista a sua responsabilização.

Em conclusão: o problema-chave normativo do Estado Regulador é como atingir a independência de actuação democrática e a sua credibilidade. Ora, independência e credibilidade podem atingir-se, havendo mecanismos de controle,



definição clara e precisa dos objectivos, fornecimento de razões e transparência no processo de tomada de decisão que deve fomentar a participação pública e deve ser sujeita a apreciação pelo poder judicial. É também essencial a justeza de actuação, profissionalismo acima de qualquer interferência externa e utilização arbitrária.

Como exemplo e modelo da exigência de independência das “comissões”, pode citar-se que, já no que respeita à União Europeia, o próprio Tratado de Roma determina que “os membros da Comissão têm de ser completamente independentes na sua actuação... não podendo procurar nem seguir instruções provenientes de qualquer governo ou instituição do seu ou de outro Estado Membro.”

Não deve deixar de salientar-se sempre a exigência ética que o serviço público implica. Como refere Mozzicafreddo (2009), para além da eficiência, da eficácia e da equidade que orienta ou deve orientar o papel do Estado no desenvolvimento da sociedade e das condições de crescimento, a responsabilidade e a ética no serviço público é mais do que necessário à legitimidade da política e da capacidade do poder político. A ética (e a responsabilidade) não se limita, nem se esgota na esfera política – central, regional ou local – também tem a sua importância na esfera pública, na esfera privada. A ética, para além de se relacionar com valores e atitudes, tem a ver, sobretudo, com procedimentos (Luhmann, 1989).

### **1.8. Limites da independência política dos Reguladores**

A legislação e a prática das autoridades reguladoras atribuem às agências reguladoras as características de independência, transparência, responsabilidade, competência definida, autonomia financeira e de gestão, a publicação dos resultados e a excelência técnica. Todas estas características são indispensáveis para assegurar o funcionamento eficaz das entidades reguladoras, mas como estabelecer os limites de independência política dos reguladores? Isso irá depender basicamente do desempenho de cada agência.

De entre todas as características das agências reguladoras, a independência é uma característica primordial em todos os novos contextos reguladores, que implica a necessária objectividade e neutralidade da autoridade reguladora face aos diversos interesses dos actores, que a agência deve regular, medir e arbitrar. Nestas circunstâncias, podemos identificar três principais medidas utilizadas para garantir a independência: em primeiro lugar, a criação de critérios uniformes na constituição das agências e na nomeação dos directores; em segundo lugar, a prescrição de que

as agências reguladoras só possam ser criadas e modificadas por lei do poder legislativo; que a nomeação dos directores seja efectuada pelo Presidente da República mas com a autorização do poder legislativo; ou que a nomeação dos directores seja definitiva. Por último, outra medida a ponderar poderia ser que as decisões da agência sejam definitivas em sede administrativa, isto é, que não sejam recorríveis pela autoridade administrativa tutelar, mas apenas pelas entidades privadas.

Em matéria de controlo, insiste-se na necessidade de preservar a autonomia e a independência das autoridades reguladoras quanto à actividade de implementar, regular e controlar as políticas públicas determinadas pelo poder executivo. Muitas vezes, os propósitos presidenciais ou ministeriais não são explícitos, ou simplesmente, não foram enunciados. Para garantir a independência das autoridades reguladoras, é necessária uma referência ao exercício das suas competências reguladoras que só poderão ser examinadas e revistas pelo poder judicial. Isso não obsta ao controlo dos outros poderes do Estado sobre os aspectos administrativos e financeiros do seu funcionamento.

### **1.9. A New Public Management (NPM)**

No início dos anos 80, o modelo burocrático de Administração Pública começou a ser posto em causa, nomeadamente por constrangimentos financeiros, pela complexidade do funcionamento da Administração Pública que se apresentava muito normativa, pela alteração das expectativas, exigências e necessidades dos cidadãos e pela tendência para estruturas menos centralizadas e mais equitativas (Mozzicafreddo, 2001) e começaram a surgir reformas ao nível da gestão pública assentes em ideais de desburocratização, reorganização e modernização (Ferraz, 2008), que levaram ao surgimento da *New Public Management* (NPM).

Vivemos num mundo global e competitivo, numa sociedade da informação e numa economia baseada no conhecimento, com os funcionários públicos a exigirem autonomia e os cidadãos a pretenderem diversidade e qualidade nos serviços que lhe são prestados. Daqui decorre a exigência de uma Administração Pública voltada para a satisfação das necessidades do utente, substituindo o enfoque interno por uma atitude de mercado. A globalização constitui um desafio para as estruturas públicas – não as torna obsoletas mas antes mais necessárias que nunca (Dreschler, 2005); o papel do Estado está a mudar: o controlo está a transformar-se

em interação e envolvimento, mas, por outro lado, os mecanismos de organização das sociedades estão, também eles, em mudança, implicando que o desenvolvimento e implementação das políticas públicas não estejam apenas atribuídos ao Estado (Denhardt e Denhardt, 2003). Assiste-se, assim, à substituição do tradicional sistema político, social e organizacional hierarquizado por um sistema cada vez mais descentralizado e dinâmico (Mano, 2009).

Esta teoria que assenta no princípio da escolha pública, defende a redução da intervenção do Estado e a abertura dos mercados como meio de “aumentar a eficiência do sector público” e a “qualidade dos serviços prestados pelo Estado”, através da atribuição de maior autonomia aos gestores públicos, que passariam a ser avaliados pelos resultados obtidos (Pitschas, 2006).

De acordo com Pollitt (2007), a NPM importou técnicas de gestão do sector privado para o público, o que levou a alterações estruturais, organizacionais e de gestão à luz das técnicas utilizadas no sector privado da economia, com o objectivo de tornar a Administração Pública mais eficiente, mais orientada para os resultados e para os clientes, de forma a disponibilizar mais e melhor serviço a menores custos. Segundo Dreschler (2005), a NPM visou reduzir o Estado ao mínimo, diminuindo a actividade pública que se deverá orientar por princípios de eficiência. Giauque (2003) considera, por sua vez, que o objectivo da NPM consiste em “reduzir os custos da organização, que se consideram intoleráveis, e produzir mais, utilizando menos recursos”. Giauque (2003) refere ainda, à semelhança de Denhardt e Denhardt (2003), que a NPM pressupõe a superioridade do mercado relativamente à burocracia, diminuindo o peso do sector público, a introdução da concorrência, a flexibilização do regime de trabalho, a desregulamentação, a descentralização, a delegação de poderes, a valorização do empreendedorismo e da motivação para o trabalho para garantir a eficácia e a eficiência no fornecimento com qualidade de serviços públicos aos clientes. Não se pode, no entanto, esquecer que a gestão pública é diferente da gestão privada, uma vez que a gestão do sector público tem de lidar com outros valores para além dos da eficiência e eficácia, como a transparência, a equidade e a justiça social.

Não obstante o exposto, Mozzicafreddo (2001), considera que a NPM peca por reduzir o papel do cidadão ao de mero consumidor, o que é muito redutor, dado que terá sempre que se compatibilizar os vários papéis, por vezes contraditórios, desempenhados pelo cidadão na sua qualidade de eleitor (que quer que alguém

garanta os seus direitos básicos de liberdade, segurança, participação, etc.), cliente (que quer o melhor serviço) e contribuinte (que quer pagar o menos possível), ou seja, a Administração Pública será mais reconhecida como legítima quanto mais eficiente, neutra e atenta for a tensão entre o cliente, o eleitor e o contribuinte.

### **1.10. Uma nova Administração Pública**

A nova Administração Pública, com o objectivo de mandar fazer e avaliar o desempenho de terceiros a quem confiou a prossecução de um determinado fim público, teve que adquirir novas capacidades de planeamento, novas capacidades de selecção do agente executante, novas capacidades de contratação das entidades que vão executar; novas capacidades de acompanhamento da execução e novas capacidades de avaliação e de correcção dos erros praticados.

Não se trata apenas de regular um mercado exterior à Administração Pública, mas cada vez mais de um mercado que a administração começara a disputar ou até mesmo a preencher, porquanto agora cada vez mais se reconhece ser a Administração Pública, por força da sua própria natureza, pouco capaz para satisfazer directamente necessidades. Regular esta actividade do mercado exige uma Administração Pública cada vez mais forte, mais exigente, mais preparada, mais ágil e mais respeitadora de regras que a regulam em simultâneo com os regulados; e também mais independente do poder económico e do poder político para assegurar uma menor permeabilidade à corrupção. Ou seja, a Administração Pública gerou emprego a ritmos diferentes nos últimos anos, resultado das diferentes orientações políticas sobre as funções sociais do Estado, a que foi sujeita. Hoje impera a necessidade de ajustamento do ritmo de crescimento da Administração Pública, especialmente em termos qualitativos de competências, e a emergência de novas responsabilidades reguladoras do mercado e da sociedade.

Como sintetiza Mozzicafreddo (2007), “ a perspectiva de uma administração pública renovada surge da necessidade em tornar o funcionamento da administração pública mais profissional, mais eficiente, mais equitativo e mais sensível às condições e mudanças externas, mas dentro do contexto de uma administração pública democrática, integrando os princípios da organização profissional na estrutura organizativa de revalorização e reorganização do serviço público no âmbito da esfera pública democrática. Nesse sentido, a reforma da administração pública é algo substancialmente diferente da ideia de uma

administração mais pequena, de um Estado mínimo e de um retraimento da esfera pública.”

Parece existir consenso de que a Administração Pública deverá preparar-se para as novas responsabilidades reguladoras que cada vez mais terá que desempenhar. A Administração Pública terá que ser reduzida firmemente em extensão, mas fortalecida em muito crescente capacidade técnica prestigiada à altura de controlar em termos paritários entidades privadas intervenientes num mercado que deverá regular e equilibrar. Para tal é indispensável clarificar a missão da Administração Pública, importando processos e técnicas da gestão empresarial privada, desde que compatíveis com a lógica própria dos Serviços Públicos, racionalizando custos, promovendo a satisfação dos utentes / clientes, bem como responsabilizando e incentivando mais os funcionários e dirigentes pelo desempenho dos Serviços.

#### **1.11. A Reforma Administrativa**

Quando os autores procuram caracterizar as necessárias reformas administrativas face às mutações sócio-político-económicas do mundo actual, colocam-se, desde logo, em face de novos princípios. Assim, e por exemplo, Esteves (2000), exclui a abordagem tradicional da reforma administrativa, que parte do pressuposto de que a burocracia é o indispensável modelo de organização da Administração Pública. E prossegue o desenvolvimento dessa ideia baseando-se no princípio de que as limitações dessa abordagem burocratizante para enfrentar as pressões de mudança exigiram uma nova concepção de reforma que o *New Public Management* integra.

A tentativa de responder aos desafios da mudança introduziu novos instrumentos de gestão e formas inovadoras de fornecer serviços públicos. Com o *New Public Management* estabelece-se na Administração Pública o controlo intra-organizacional, através da gestão por objectivos.

Os aspectos estruturais e culturais das instituições políticas levaram ao aparecimento de correntes de pensamento em diversas áreas científicas designadas como Novo Institucionalismo, designadamente o Novo Institucionalismo Económico que considera o desenvolvimento de mercados e a introdução de “quase-mercados” no sector público uma forma alternativa de fornecimento de bens e serviços; tal desiderato levou designadamente à contratação de gestores privados pelo sector

público, especialmente em áreas em que se pretendiam mudanças radicais inscritas em planos para mudar o funcionamento da Administração Pública.

Robert e Janet Denhardt (2003) vão mais longe ao fundirem um conjunto de ideias decorrentes da gestão privada e ao aplicarem-nas aos serviços públicos, numa corrente intitulada *New Public Service*. Este modelo privilegia os valores da responsabilidade e da integridade e põe o enfoque na qualidade dos serviços prestados, na possibilidade de participação dos cidadãos nas decisões públicas e na consolidação dos conceitos de cidadania e *accountability*.

O *New Public Service* distingue-se do *New Public Management* ao reconhecer a importância da participação dos cidadãos, bem como da *accountability* e da prestação de informação sobre o desempenho dos serviços. Antunes considera que “a partilha de responsabilidades com a comunidade é uma forma inteligente do governo co-responsabilizar os cidadãos, sendo, para estes, uma oportunidade para introduzir ideias, opiniões e construir o seu futuro”, enfatizando-se, assim, a partilha de interesses entre o Estado e os cidadãos.

Com esta nova forma de gestão pública começa a perspectivar-se a orientação para o cidadão, passando o Estado a vê-lo não só como eleitor, utente ou mesmo cliente, mas sim como cidadão, confiando na eficácia da sua colaboração e comprometendo-se a prestar-lhe serviços de qualidade e que respondam às suas necessidades, contribuindo, desta forma, para a valorização do serviço público (Denhardt e Denhardt, 2003). Considera-se que o cidadão tem não só direitos, mas também obrigações, que a Administração o reconhece como parceiro, a quem investe o poder para intervir activamente na definição e implementação de políticas públicas. Quanto à execução destas políticas, poderá ficar a cargo quer de entidades públicas quer de entidades privadas.

Por último, os referidos autores salientam que os funcionários públicos assumem um papel primordial na prossecução do interesse público, orientando os cidadãos nos procedimentos e construindo uma relação de confiança e colaboração entre estes e a Administração.

Não obstante, qualquer reforma profunda da Administração Pública passa, necessariamente, por um reequacionar as funções do Estado e o peso da máquina estatal. Estas reformas podem ter inúmeras causas que, no entender de Mozzicafreddo, se podem sintetizar em:

1. O peso do constrangimento orçamental, fiscalidade elevada, custos fixos;

2. Desfasamento entre o esforço financeiro dos contribuintes e os resultados efectivos;
3. A Administração não foi suficientemente sensível às mudanças de expectativas;
4. A perda de legitimidade por algumas situações de benefícios ou de privilégios;
5. A relativa falta de equidade nas políticas públicas repercute-se na Administração;
6. A cativação do Estado (e dos recursos) pelos particularismos institucionais;
7. Crescente contestação do monopólio da Administração e dos produtos;
8. Desfasamento entre a atitude fechada no corpo estatutário da Administração e a mudança de expectativa do utente face aos serviços;
9. Descoincidência entre a desideologização na sociedade e a cristalização nas associações político-sindicais;
10. Problemas recorrentes de ética pública e negligência da accountability;
11. Crescente conflitualidade entre a equidade, a igualdade e os custos fiscais.

Apesar das diferentes motivações e ritmos das reformas, Antunes (2007) aponta alguns princípios similares às reformas europeias, ainda que executadas de forma diferente. Assim, o primeiro ponto comum respeita á vontade de fazer economias e de limitar os défices públicos. As limitações financeiras impostas pelos critérios de convergência para a realização da moeda única, o desenvolvimento do capitalismo financeiro, o financiamento de regimes de aposentação ou o serviço da dívida limitaram consideravelmente as margens de manobra nacionais e aproximaram as reformas.

Outro ponto comum assenta no facto de a generalidade das reformas na Europa ter sido construída na base de um certo número de axiomas, como seja, o facto de os utentes passarem a ser clientes que zelam pelo seu dinheiro, os serviços públicos passarem a obedecer às regras da concorrência para serem mais eficazes e eficientes, as soluções oferecidas pelo mercado serem menos onerosas, existirem soluções de tipo científico (avaliação de pessoas e de políticas públicas) que permitem reforçar o controlo democrático e assegurar a qualidade da acção pública, as técnicas contratuais permitirem maior flexibilidade do Estado. Para além destas semelhanças, Antunes (2007) aponta ainda o facto de as reformas virem do interior do aparelho do Estado, bem como “a modernidade dos anos sessenta (grandes

programas, racionalidade de grandes centros de cálculo informático) ter cedido o lugar à modernidade da nova revolução industrial (programas negociados, delegações em cascata, conhecimento de peritos e de autoridades independentes, racionalidade da micro-informática em rede.”

Já no que concerne aos domínios comuns às reformas europeias, o mesmo autor aponta a função pública e as estruturas institucionais. Quanto ao primeiro domínio, o objectivo prioritário é reduzir efectivos, tendo sido privilegiadas as transformações internas no sentido de uma maior individualização das carreiras, bem como a aproximação dos regimes da função pública e dos regimes de direito de trabalho comum.

Quanto ao segundo domínio, as estruturas institucionais, o objectivo passa por separar a concepção das políticas públicas da sua execução, significando isto que, “nas administrações centrais, a preparação, o acompanhamento, a avaliação de políticas, a gestão quotidiana deve ser efectuada segundo técnicas adequadas, seguindo um certo número de princípios, nomeadamente, a visibilidade das escolhas e das decisões, a comparação com as soluções oferecidas pelo sector privado, a definição de indicadores e de critérios de eficácia, a autonomia de gestão concretizada por orçamentos globais de funcionamento, a avaliação dos resultados obtidos.” Esta corrente fez prevalecer uma nova divisão do trabalho administrativo, focalizando os ministérios em funções de pilotagem estratégica, transformando as administrações centrais, privatizando, descentralizando, desconcentrando, desenvolvendo novos centros de decisão, com vista a melhorar a eficácia da acção governativa, envolvendo o tecido social nos novos sistemas de acção.

### **1.12. A Modernização Administrativa**

De forma a apreciar a modernização administrativa e a sua graduação, Dias (2004) em pesquisa acerca do grau de cumprimento das medidas de modernização administrativa legisladas em Portugal entre 1986 e 1998, conclui que a taxa média global de cumprimento seria:

- 73% (segundo as respostas dos dirigentes),
- 60% (segundo observação em contacto directo),
- 60% (percepção dos cidadãos inquiridos).

São classificadas como áreas mais críticas as dos Ministérios da Justiça, das Finanças e da Saúde.



Passe embora a subjectiva variabilidade intrínseca das conclusões das sondagens de opinião, pode retirar-se desse estudo que os cidadãos, na sua relação com a Administração Pública, esperam bem mais das medidas de modernização administrativa do Estado do que o nível que tem sido alcançado.

A par deste estudo, Araújo (2000) refere a necessidade de modernização administrativa, ideia que é consensual em todos os territórios da União Europeia e que contém e aglutina temas e conceitos que são igualmente objectivos indiscutíveis, como sejam desburocratização, simplificação, qualidade, gestão pública empresarial, empreendedorismo, inovação e mudança, introdução de tecnologias mais avançadas e actualizadas, direito de cidadania e conceito de utente/cliente.

Não deixa, porém, esse trabalho de reconhecer aspectos menos positivos da actual situação portuguesa, nomeadamente dois:

- aumento desmesurado da despesa pública, incompatível com os novos desafios da necessária redução de défices orçamentais;
- imagem negativa do Serviço Público junto dos cidadãos clientes de cada um dos nossos serviços, considerados autoritários e rígidos, irresponsáveis e morosos, intolerantes e indiferentes, fechados sobre si mesmos e com falta de profissionalismo e dedicação.

A este propósito, não deixa de ser significativo também que Bilhim, na sua qualidade de mentor do PRACE (Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado), que considerou “o maior programa de reestruturação da Administração Central desde Mouzinho da Silveira”, haja salientado que “esse estudo foi feito por técnicos da própria Administração e apenas custou 150 mil euros, o que demonstra não ser necessário recorrer a serviços exteriores”. Todavia, em entrevista recente ao mostrou a sua decepção pelo insucesso da sua execução que não resolveu o problema do número de funcionários.

Pela Resolução de Conselho de Ministros n.º 124/2005, o Governo criou o PRACE que teve como objectivos:

- Modernizar e racionalizar a Administração Central;
- Melhorar a qualidade de serviços prestados aos cidadãos pela Administração;
- Colocar a Administração Central mais próxima e dialogante com o cidadão.

Para atingir esses objectivo, foram estabelecidas as seguintes linhas de acção:

1. Reestruturar/racionalizar a Administração directa e indirecta em função das missões dos Ministérios;
2. Reforçar as funções estratégicas, estudo e avaliação/controlo de resultados de apoio à governação;
3. Reforçar as funções normativa, reguladora e fiscalizadora do Estado;
4. Racionalizar e externalizar as funções produtivas e de prestação de serviços;
5. Desenvolver serviços partilhados, de nível ministerial ou interministerial, de forma a reduzir estruturas e processos redundantes;
6. Flexibilizar, desburocratizar e aumentar a comunicação horizontal e vertical através da redução de cadeias de comando e criação de estruturas horizontais e matriciais de projecto e forte recurso a tecnologias de informação e comunicação;
7. Clarificar e uniformizar as funções da Administração directa do Estado de nível regional;
8. Reforçar a proximidade aos cidadãos quer através de processos de desconcentração e descentralização físicas, quer através de novos canais de comunicação e prestação de serviços e desenvolver numa lógica de one-stop-shopping, soluções estruturais que possibilitem respostas globais, e num só momento, aos cidadãos (balcões únicos);
9. Melhorar as qualificações de processos, trabalho e, consequentemente, dos funcionários da Administração Central do Estado;.

Das referidas linhas estratégicas de actuação, salienta-se, por ser uma problemática que se relaciona directamente com o modelo que se apresentará adiante, que a gestão de recursos humanos, financeiros, materiais e patrimoniais nos vários Ministérios e respectivos organismos tem provocado uma pulverização de serviços com competências nestes domínios, repetindo basicamente os mesmos processos e originando desperdício de recursos. Nestas áreas, o reforço das Secretarias-Gerais, a partilha de serviços comuns e a implementação de sistemas de informação integrados permite a eliminação das múltiplas repetições estruturais, potenciando a redução de custos e as economias de escala. A partilha de serviços comuns permite a eliminação das múltiplas repetições estruturais existentes na prestação de serviços de suporte à Administração Pública. Estes serviços partilhados têm como principais características:

- Uma unidade prestadora de serviços partilhados (USP) que tem como missão a prestação de serviços de suporte/apoio aos organismos clientes. Estes serviços deixam de ser actividades secundárias dos organismos clientes, para passarem a ser o “core business” da USP que responde directamente pelos resultados dessas actividades.
- A USP fica vinculada a níveis de serviços contratualizados e sujeitos a regras de mercado, dos quais depende a continuidade da prestação de serviços.
- A USP focaliza-se na permanente maximização da eficiência, numa lógica de estrutura horizontal de produção, com recurso intensivo a tecnologias integradas de informação e comunicação e com uma configuração organizacional potenciadora de uma adequada relação custo/benefício.

De entre outras, uma das áreas percepcionadas como potenciadoras de maiores ganhos é a área da gestão dos recursos humanos.

### **1.13. O actual modelo do Estado Português**

Foi já sublinhado que dificilmente existirão modelos puros extremados, de Estado-Providência ou Estado Regulador. Não obstante o Estado Português de hoje ainda estar muito associado ao modelo Estado-Providência, já existe um reconhecimento de que os meios financeiros disponíveis inviabilizam ou reduzem fortemente as capacidades da governação para cumprir os programas e executar as tarefas sociais de prestações diversas de serviços (mesmo quando legitimados por programas de governo aprovados), quer directamente pela própria máquina da Administração Pública (conforme as suas atribuições jurídicas), quer realizadas por parcerias privadas em que contratualmente o Estado delegou a competência executiva. Assim, afigura-se que, mais tarde ou mais cedo, irá crescendo uma opinião tendente e receptiva à clara mudança de paradigma no sentido do Estado Regulador. Entretanto, haverá que ter presente que se observa uma relação inversa entre distribuição de recursos materiais e simbólicos, por um lado, e a assunção e exercício de cidadania política, por outro: assim, quanto menos favorável é a avaliação do sistema de oportunidades e de equidade social, maior é a tendência para a desidentificação político-partidária para a desmobilização cívica (Cabral).

Muitas são as fontes isentas, nomeadamente instituições de índole supranacional e também agências não governamentais, que fundamentam por forma credível que a situação estagnada da economia portuguesa não liberta meios

financeiros susceptíveis de habilitar o Estado a providenciar, ou sequer manter, os apoios sociais mínimos e essenciais em benefício dos cidadãos, para além dos mais carenciados. Tal conclusão não será restrita nem atribuível apenas à crise económica que globalmente se vive, embora seja por ela fortemente agravada.

De entre essas fontes credíveis, citemos o recente Relatório do Fundo Monetário Internacional (FMI). O FMI estimou que a dívida do Estado Português para 2009 terá alcançado os 90% da produção nacional (PIB), sem contabilizar as empresas públicas (que são “empurradas” a endividar-se, assumindo custos financeiros crescentes), pelo que a dívida conjunta das cerca de 80 empresas públicas no final de Setembro contribuiria muito relevantemente para o acréscimo percentual da dívida pública. Segundo outros cálculos paralelos, o valor total para 2009 terá sido de 113,3% do PIB, contra 93% em 2008, ou seja, só esse ano agravaria a dívida em mais 20%!

Naquilo que mais significado tem para o tema deste trabalho, é clara a orientação do FMI no sentido de que o Estado deverá diminuir o peso financeiro da Função Pública, reduzindo a sua massa salarial. Ora, tem-se entendido que estes desequilíbrios financeiros, com inevitáveis efeitos sociais, só podem ser enfrentados pela drástica redução das despesas e/ou pelo rápido crescimento da economia. Não é aqui o lugar para as questões relativas ao rápido crescimento da economia, pelo que nos centraremos na área da racionalização da despesa pública.

É frequente afirmar-se que uma excessiva despesa pública (em relação ao PIB) asfixia a economia e o seu desenvolvimento, bem como que o factor custo da Administração Pública representa uma fatia enorme da despesa pública. E reconhece-se que o custo do emprego público absorve uma porção assustadora dos custos totais da Administração Pública em qualquer dos países da União Europeia, o que poderá levar, de imediato, à conclusão simplista de que é necessário diminuir o peso salarial dos trabalhadores do Estado, reduzindo salários e benefícios sociais. Pretende-se que a máquina da Administração Pública produza mais e melhor. Em termos qualitativos, a melhor produtividade dependerá essencialmente das qualificações profissionais e das acções de formação, quer dos dirigentes e dos restantes trabalhadores, quer das capacidades da hierarquia para a gestão do trabalho, dos serviços e dos servidores públicos, nomeadamente pelo incentivo do seu envolvimento na execução de projectos, programas e tarefas claramente entendidas como sendo do interesse das populações a que eles próprios pertencem.

Em termos quantitativos, o número de funcionários públicos (qualquer que seja o respectivo estatuto e designação jurídica) e a correspondente massa salarial dependerão sempre de duas variáveis básicas: por um lado, a firmeza e objectividade da hierarquia na avaliação das racionais e reais necessidades, em número e em graduação, de trabalhadores para cada uma das unidades de serviços, e por outro lado, o claro e prévio elenco das atribuições que o Estado se propõe desempenhar, em cada circunstância e período, e que conseqüentemente determina à sua Administração Pública, e a conseqüente atribuição de objectivos aos diversos níveis hierárquicos e o respectivo grau de cumprimento obtido.

Ora, a máquina administrativa do Estado será maior ou menor quanto maiores ou menores sejam as atribuições que o mesmo Estado lhe fixe, pelo que quanto maior for a máquina administrativa estatal e a diversidade de serviços que se propõe oferecer à sociedade civil (através do “contrato de cidadania” que oferece), maior será o número de servidores necessário e maior será o seu peso financeiro. A questão residirá então em que aos custos suportados pela comunidade (através das receitas fiscais e da cobrança de taxas) corresponda o melhor nível de satisfação das necessidades públicas que o Estado pretende proporcionar aos cidadãos (seus clientes e também seus contribuintes).

No grupo de países em que Portugal se inclui, a despesa pública atinge patamares desproporcionados face ao critério da relatividade com o respectivo PIB. E pode dizer-se que o sucessivo somatório dos défices das contas públicas conduz a insustentáveis dívidas públicas nacionais superiores já ao próprio volume anual do produto nacional, de onde virá a resultar um forte acréscimo do custo dos financiamentos e portanto dos investimentos e assim uma relevante redução da capacidade de desenvolvimento económico (segundo o Fundo Monetário Internacional, os juros anuais da dívida pública portuguesa pesam 5 mil milhões de euros).

Não se vê que a despesa com o factor custo do emprego público possa ou deva ser reduzida através da redução quantitativa da função pública, pois que:

- reduzir o número de empregados públicos (qualquer que sejam os respectivos estatutos) iria agravar o desemprego, ou transferir apenas o peso financeiro das rubricas de pessoal para as de subsídios de desemprego ou apoio às pensões de reforma;

- baixar os níveis salariais agravaria a desmotivação e apatia dos trabalhadores, reduzindo a sua produção e obrigando a novas admissões, numa bola de neve crescente;
- uma aparente redução da função pública acompanhada e compensada simultaneamente por uma descontrolada admissão de trabalhadores sob fórmulas de precariedade tem vindo, desde há muito, a ser praticada, sem reduzir a despesa, antes agravando-a.

Na senda do que vem sendo dito, de acordo com as novas tendências dos Estados modernos, em 2006 foi criado em Portugal um programa de simplificação administrativa, denominado Simplex, com a intenção pedagógica de estimular os serviços públicos a fazer o levantamento das interações, sobretudo por meios electrónicos, com os cidadãos e com as empresas, procurando também avaliar os seus custos e os encargos e aquilatar da sua pertinência.

São objectivos gerais do programa:

- impulsionar a Administração para uma solução pronta e eficaz para as necessidades dos cidadãos e das empresas introduzindo formas de simplificação legislativa e administrativa;
- aumentar a confiança dos cidadãos nos serviços públicos e nos seus servidores;
- permitir às empresas a rápida obtenção de licenças e autorizações e facilitar o cumprimento de formalidades, eliminando também as inúteis ou dispensáveis;
- facilitar a eficiência da própria Administração Pública, promovendo maior distribuição de meios e de informação entre os serviços públicos, maior colaboração nos processos que lhes são transversais e impulsionando o trabalho em rede;

É esperado que a implementação do programa e o seu desenvolvimento e aperfeiçoamento contínuo nos planos anuais venha a favorecer a competitividade, reduzindo custos quer da Administração Pública, quer também do exercício das actividades económicas. Aliás, o recente Relatório do FMI, a que já nos referimos, aconselha, para estimular o crescimento da economia no curto prazo, a continuação da aposta na simplificação administrativa.

As orientações para recuperação e desenvolvimento da economia, provenientes das entidades internacionais em que Portugal se enquadra,

pressionam no sentido de medidas financeiras fortemente restritivas das preocupações sociais para obter a redução muito severa dos défices das contas públicas. Entre tais medidas avultam o congelamento dos níveis de salário mínimo e do custo da Administração Pública e até mesmo agravamento da carga fiscal e redução dos benefícios sociais, incluindo os apoios ao desemprego.

A simplificação administrativa e, especificamente, a redução dos encargos administrativos para as empresas encontram-se nas recomendações quer do FMI, quer da Comissão Europeia, que lançou em Janeiro de 2007 o “Programa de Acção para a Redução de Encargos Administrativos da Regulamentação existente na EU”. Refira-se ainda, e a título de introdução ao projecto que se apresentará no próximo Capítulo deste trabalho, que um dos grandes grupos de medidas que, desde o seu início, este programa Simplex se propôs desenvolver visa a facilitação do acesso aos serviços públicos chamando a atenção para a importância da articulação dos diferentes serviços públicos que actuam no âmbito do mesmo processo.

#### **1.14. Conclusão**

O papel do Estado continua na ordem do dia, e desde aqueles que têm uma visão neoliberal até aqueles que defendem um maior intervencionismo, o certo é que há hoje uma tendência para a reapreciação quantitativa e/ou qualitativa do papel do Estado.

O Pacto de Estabilidade e Crescimento é hoje um instrumento da política europeia que impõe a redução dos défices orçamentais e tem sido pretexto para a redução da Administração Pública. Contudo, é necessário verificar quais os custos ocultos que podem resultar duma perda de qualidade dos serviços públicos, pelo que se afigura necessário otimizar os recursos do Estado, com um compromisso aceitável entre o nível da despesa e a qualidade do serviço prestado. No entanto, e não obstante todas as suas virtualidades, não se crê que a via da simplificação administrativa (edifício em que este trabalho pretende constituir um tijolo) constitua, por si só, uma fórmula mágica susceptível de conduzir ao equilíbrio das contas públicas dos Estados modernos.

De muitos lados e por vários caminhos, desde os mais importantes aos menos significativos, terão que chegar os contributos para que as máquinas administrativas dos Estados modernos evoluam e se reorganizem, desde a revisão dos seus princípios básicos, às suas reestruturações, até aos seus métodos de

acção, por forma a adaptarem-se às novas exigências que as sociedades civis apresentam aos respectivos Estados e, portanto, às respectivas Administrações Públicas e, conseqüentemente, às suas Funções Públicas. Assim, a nova ciência da gestão da Administração Pública está a colocar aos responsáveis, quer por linha académica quer por linha directiva e executória, interessantes desafios no sentido de adaptação à modernidade.

Os valores da eficiência e do equilíbrio conduzem à evolução da organização da Administração Pública e do Estado de Direito que a estrutura (com base em valores de legalidade, de equilíbrio e de democracia) em direcção a uma gestão pública managerial em que, nomeadamente:

- são repensadas e renegociadas as relações entre Estado, sociedade e economia (com uma superior interferência da regulação);
- são introduzidas formas de maior flexibilidade contratual no emprego público;
- se aproxima a gestão pública da noção de mercado relativa às lógicas da formação dos custos, da eficiência na produção e da rentabilidade dos custos;
- se admite uma transparente separação do financiamento e da execução empresarial (empreendedorismo);
- se considera o cidadão utente como um cliente que exige da Administração Pública o cumprimento do contrato de cidadania estabelecido.

No contexto dessa revitalização da Administração Pública, atribui-se um papel relevante à maior flexibilidade laboral, apontando a mecanismos de recrutamento mais adequados ao serviço visado, melhor qualificação e sistemática formação para o serviço, remuneração competitiva com o mercado privado que é regulado pela Administração Pública e bonificação pelo desempenho. E, para terminar esta súmula de desafios que são hoje apresentados aos dirigentes e gestores públicos, poderemos ainda destacar que:

- deverá tender-se à maior separação entre poder político e acesso à gestão pública, nomeadamente quanto à intervenção da avaliação externa dos candidatos, quanto a concursos de admissão e de desenvolvimento de carreiras;
- no plano ético, ao maior estabelecimento de valores processuais da gestão pública, quer quanto à evolução dos paradigmas próprios do Estado de Direito em direcção ao modelo de gestão managerial, quer quanto aos



- objectivos das políticas públicas e aos valores organizacionais e ao respeito pelos apertados critérios deontológicos;
- os princípios operativos e valores comportamentais e de responsabilidade deverão respeitar uma ética e uma deontologia própria da função pública em que ressaltam os alvos da gestão pública e da respectiva liderança, como os da imparcialidade e neutralidade e com os da transparência e integridade no uso dos dinheiros públicos e ainda com o necessário distanciamento face às pressões internas e externas, quer políticas, quer corporativas, quer económicas.

## **CAPÍTULO 2 – O modelo de recrutamento de pessoal on-line**

### **2.1. Introdução**

Conforme já referido no Capítulo I, as reformas da Administração Pública têm partido de diagnósticos que apresentam o problema da sua falta de eficiência como uma questão de excesso de funcionários públicos. Este argumento, que tem sido apontado como uma das causas da burocracia da administração pública é, na opinião de Carapeto (2001), secundário. No seu entender, a principal questão tem a ver com o papel do Estado na sociedade actual e com as suas metas e finalidades, na medida em que o perfil e a dimensão da Administração Pública dependerão, basicamente, das funções que se atribuem ao Estado.

De facto, os Estados contemporâneos têm sido confrontados com uma multiplicidade complexa de exigências, o que lhes tem provocado uma quebra da capacidade governativa, bem como a fragilização das instituições e a deslegitimação da respectiva autoridade. Neste contexto, que continua a evoluir, o principal desafio que se coloca aos Estados é descobrir novas formas de conciliar as conquistas históricas do Estado democrático, designadamente o princípio do Estado de direito (fundado em princípios como a separação de poderes, a legalidade, a proporcionalidade, a segurança jurídica, a responsabilidade dos titulares de cargos públicos e o controlo judicial), com as abordagens à modernização da Administração Pública concebidas a partir do chamado “modelo de mercado”, voltadas sobretudo para os cidadãos enquanto clientes e para a economia.

O crescimento da Administração Pública do Estado-Providência, destinada a garantir o bem-estar social, originou inúmeros fenómenos de ineficiência, pelo que o Estado procurou, num movimento a que se chamou de “desintervenção”, prescindir de tarefas tipicamente cometidas ao Estado social e dedicar-se a um número cada vez mais reduzido de tarefas, que se reconduzem maioritariamente a actividades de gestão, de controlo e de incentivo (Estorninho, 1996), no que Majone (1997) designa por mudança de paradigma entre o Estado intervencionista e o Estado Regulador.

As reformas da Administração Pública têm sido, em geral, motivadas pelas seguintes razões:

- Peso dos gastos sociais do modelo de Estado-Providência levou a um grande aumento das despesas com os recursos humanos da Administração Pública;
- Complexidade do funcionamento da máquina administrativa;
- Alteração das expectativas e aumento das exigências dos cidadãos;
- Novas tendências de transformação da estrutura do Estado, menos centralizada e com uma forma de governação mais flexível e transparente.

Foi este conjunto de razões que levou, nas últimas duas décadas do Século XX, muitos países, nos quais se inclui Portugal, a proceder a reformas administrativas, que podem ter três abordagens diferentes por parte dos Governos, muitas vezes em complementariedade: por vezes, os Governos procuraram libertar-se das suas obrigações prestacionais, transferindo-as para terceiros, com o recurso à privatização; noutra abordagem, procuraram implementar medidas de política de racionalização que conduzissem ao aumento da produtividade da Administração Pública burocrática; e, por último, numa abordagem alicerçada na inovação, procuraram desenvolver novos métodos de gestão dos assuntos públicos.

Nos vários países, as reformas nas Administrações Públicas apresentaram simultaneamente, uma convergência de princípios (todos descentralizam, todos empregam modelos da teoria da gestão, todos parecem abraçar as virtualidades da sociedade civil, todos empregam princípios como os da produtividade, da eficiência, da eficácia, do controlo da despesa pública, da transparência, do aumento do controlo político democrático e do aumento da participação dos cidadãos) e uma variedade de soluções, diferenças que se devem, sobretudo, ao facto de a reforma ter lugar em estruturas institucionais existentes e ocorrer sob pressão interna e externa (Toonen e Raadschelders, 1997).

Em qualquer caso, o facto é que as burocracias públicas, organizações tradicionalmente piramidais de gestão fortemente regulada, estão, actualmente, a sofrer profundos reajustamentos face às novas exigências sociais, num processo de mudança com uma forte componente tecnológica. Embora com limitações decorrentes dos constrangimentos jurídicos, das dificuldades em agir sobre a organização e de formas de gestão que diferem em muito das do sector privado, o processo de modernização administrativa tem assentado, em grande medida, na implementação das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC), tendo a

Administração vindo a desenvolver projectos como, por exemplo, serviços virtuais dirigidos à prestação de alguns serviços.

Significa isto que a Administração começou a assentar a sua lógica no cidadão, podendo este não só contribuir para a mudança de governo nos períodos eleitorais, mas passar também a receber permanentemente da Administração a informação que a torna transparente e *accountable*, assim como os meios necessários para uma intervenção esclarecida. Podemos, em síntese, dizer que passámos da defesa de uma administração clássica, politicamente neutra, organizada como uma burocracia centralizada que implementa autonomamente programas de cima para baixo e que evita a participação dos cidadãos, para o fomento de uma administração gestionária, descentralizada, de cariz empresarial, que importou um conjunto de técnicas de gestão e valores do sector privado, com a sua orientação para os resultados, o mercado e o cliente. E começamos agora, crescentemente, a conceber um outro tipo de Administração, enriquecida pelas teorias da cidadania democrática que transformam o modelo gestonário (Bilhim, 2008): uma Administração receptiva à cidadania. Esta Administração pensa estrategicamente mas age democraticamente, valoriza a cidadania e o serviço público acima da capacidade empreendedora e pretende servir, não apenas clientes mas os cidadãos, a quem presta contas e com quem dialoga. Com uma acentuada componente participativa, esta transformação significa um passo importante rumo à abertura da Administração aos cidadãos.

No entender de Carapeto (2001), o sector público tem vindo a adoptar uma filosofia de qualidade e de excelência, num processo difícil que requer, antes de mais, uma liderança sólida, mas também exige diplomacia e uma boa dose de paciência na gestão de organizações que estão, na sua maioria, anquilosadas por disfunções de décadas, nomeadamente, o excesso de formalismo, a impessoalidade das relações internas e externas, a centralização da tomada de decisões, a excessiva departamentalização, a lentidão das comunicações e a fraca partilha de informação, a sobrevalorização dos procedimentos e o desinteresse pelas necessidades dos cidadãos.

Apesar de as TIC terem vindo facilitar grandemente o desenvolvimento de uma maior colaboração, não é este progresso que, por si só, faz a Administração trabalhar em rede. Como se prova hoje, a distribuição de meios informáticos por toda a Administração Pública não alterou automaticamente o seu modo de

funcionamento. O principal problema prende-se com a cultura e a organização. E também uma questão de orientação política (Marques).

A crescente disponibilização das novas tecnologias por si só não resolvem os problemas de eficiência e eficácia dos modelos de gestão e de uma maior participação activa do colectivo, antes funcionam como elemento facilitador de exploração de novas oportunidades de desenvolver novos tipos de gestão e disponibilização de serviços à comunidade. A utilização adequada destas novas tecnologias com resultados positivos e visíveis para os cidadãos e a comunidade pressupõe a formulação e implementação de uma estratégia baseada na premissa da necessidade de introduzir mudanças no modelo e gestão de serviço público, estudo e aplicação de novos modelos de gestão, aos quais estarão necessariamente associados factores de mudança cultural, comportamental, organizacional, social, económico, e político. Trata-se, portanto, no entender de Fonseca (2000) de repensar e reinventar a função governativa em todas as suas vertentes, definindo e introduzindo as transformações necessárias nos processos e serviços que interagem com os cidadãos.

A definição de uma estratégia de transformação e modernização do Serviço Público enfrenta dois principais inibidores: a resistência natural à mudança e o problema de adaptação dos recursos humanos ao ambiente externo. Estes dois aspectos resumem-se a atitude, cultura e à capacidade da gestão em envolver todos os recursos humanos desde o início do processo de mudança, descentralizando e atribuindo poderes e responsabilidades (Fonseca, 2000).

## **2.2. O e-Government**

Fonseca (2000) define o *e-Government* como “a transformação das relações internas e externas do Sector Público através de operações suportadas e baseadas na Internet e nas tecnologias de informação e comunicação, tendo como objectivo a optimização do serviço público e dos processos de governação, assegurando a participação efectiva dos cidadãos”. Assim, o *e-Government* funciona como dinamizador da relação entre cidadão e Administração Pública, visa o aumento da eficácia e eficiência dos serviços públicos e o aumento da confiança dos cidadãos na Administração Pública. Com o objectivo de ter serviços públicos orientados para o cidadão e uma Administração Pública moderna e eficiente, com recurso às novas

capacidades tecnológicas é possível caminhar no sentido de criar serviços públicos interactivos e próximos do cidadão (Mano, 2009).

As iniciativas e-Government têm a responsabilidade de assegurar que os seus benefícios são disponibilizados a qualquer cidadão, uma vez que embora as tecnologias da Internet estejam a ser rapidamente disseminadas, existem determinadas camadas da população que não são capazes de activamente participar neste movimento (Fonseca, 2000).

Ainda no entender de Fonseca (2000), as iniciativas *e-Government* com sucesso deverão ter como base uma infraestrutura que obedeça aos seguintes critérios:

- Flexibilidade: para suportarem a rápida evolução dos modelos, através da adição de novas funcionalidades aplicacionais e da integração dos sistemas e das aplicações com os cidadãos;
- Escalabilidade: para permitirem acomodar flutuações não previstas de solicitações e picos de carga dos utilizadores;
- Robustez: para assegurarem acessos seguros, operação contínua e disponibilidade das aplicações aos utilizadores.

Tal como o *New Public Service*, o *e-Governance*, ou administração electrónica, é um paradigma que pode vir a substituir o *New Public Management*.

### **2.3. Apresentação do modelo de recrutamento de pessoal on-line**

O modelo que ora se apresenta integra-se no conceito de e-Government e consiste no desenvolvimento das funcionalidades da já existente Bolsa de Emprego Público, de forma a permitir que toda a tramitação do procedimento concursal para recrutamento de pessoal na Administração Pública - desde a abertura pela entidade empregadora pública do procedimento concursal e sua publicitação, até à ordenação final dos concorrentes pelo júri do concurso, sua publicitação e recepcionamento de recursos, incluindo nomeadamente as operações de publicitação e notificação de actas de decisões do júri susceptíveis de impugnação pelos concorrentes se processe via web.

Este modelo visa - para além desta tramitação por via electrónica do procedimento concursal - o cruzamento de informações com a Base de Dados de Recursos Humanos na Administração Pública (BDAP) e o Sistema Informático de

Apoio ao SIADAP (GEADAP), de forma a evitar funções redundantes, com o consequente desperdício de tempo e recursos humanos e materiais.

A concepção deste modelo teve por base a constatação da existência de algumas disfuncionalidades no âmbito dos procedimentos de recrutamento de pessoal na Administração Pública, que se prendem com a existência de burocracias excessivas (ex. exigência, para cada concurso a que um funcionário se candidate, de uma declaração emitida pelo serviço a que o candidato pertence, devidamente autenticada e actualizada, da qual conste a natureza do vínculo à Administração Pública, a antiguidade na função pública, na carreira e na categoria); o longo lapso de tempo que decorre entre o início e o fim do processo de recrutamento e a falta de acompanhamento do processo por parte dos candidatos.

#### **2.4. Caracterização do regime aplicável aos concursos públicos respeitantes às relações de emprego público**

“O procedimento concursal para ocupação de postos de trabalho, constitucionalmente exigido, desempenha...um papel fulcral na gestão do pessoal que exerce funções públicas”. A transcrição pertence ao preâmbulo da Portaria n.º 83-A/2009, de 22 de Janeiro, que regulamenta a tramitação do procedimento concursal nos termos do artigo 54.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro (Lei dos Vínculos, Carreiras e Remunerações). E, no mesmo preâmbulo, afirma-se ainda que se adoptam “soluções que dão plena consagração aos princípios constitucionais e legais da liberdade de candidatura, da igualdade de condições e da igualdade de oportunidade para todos os candidatos, bem como ao da imparcialidade e isenção da composição do júri”.

No âmbito deste trabalho referiremos apenas, destas normas regulamentares, aquelas que mais se prendem com os aspectos da tramitação do procedimento concursal susceptíveis de tratamento informático de dados, ou seja, as modalidades e operações do procedimento, compreendendo o procedimento comum (que se destina ao imediato recrutamento para ocupação de postos de trabalho previstos nos mapas de pessoal mas não ocupados), e concursos para constituição de reservas de recrutamento (para satisfazer necessidades futuras), e a ordenação final dos candidatos e sua publicitação. Todas as matérias, não descurando a sua importância, relativas a temas de recrutamento (definição do universo restrito e rigoroso dos cidadãos que poderão candidatar-se, face à definição precisa das

necessidades do serviço), e temas de selecção de pessoal e de métodos de selecção são considerados como áreas externas ao âmbito deste trabalho.

O procedimento é publicitado, pela entidade responsável pela sua realização, por publicação integral na 2.<sup>a</sup> série do Diário da República (DR); na página electrónica dessa entidade responsável, por extracto; em jornal nacional, por extracto; e ainda na Bolsa de Emprego Público (BEP), através do preenchimento de formulário próprio que deverá estar disponível para consulta no 1.<sup>o</sup> dia útil seguinte à publicação no DR. Os meios de divulgação indicados são obrigatórios, mas o diploma legal citado permite a publicitação adicional por qualquer outro.

A Portaria indica ainda taxativamente os elementos que deverão ser informados, sem prejuízo de outros adicionais que sejam convenientes. Não se repete aqui essa enunciação exaustiva de 21 itens, em que avulta: o número e modalidade laboral dos postos de trabalho e sua caracterização, requisitos exigidos do concorrentes, métodos de selecção, informação sobre o júri e parâmetros de avaliação e de ponderação (que serão, estas últimas, facultadas por solicitação dos candidatos), e forma de publicitação da lista final da ordenação dos candidatos. Os extractos a publicar reduzem a 6 o número de itens a divulgar.

A Portaria n.<sup>o</sup> 83-A/2009 regulamenta ainda as fases seguintes do procedimento concursal: a apresentação da candidatura é efectuada em suporte de papel ou electrónico, através do preenchimento de formulário tipo; os documentos exigidos para efeitos de admissão ou avaliação dos candidatos são apresentados por via electrónica, quando expressamente previsto na publicitação, pessoalmente ou enviados por correio registado, com aviso de recepção.

No funcionamento do júri, destaca-se que as suas deliberações são fundamentadas e registadas por escrito e que os candidatos têm a elas acesso, podendo impugná-las. Ora, para que este direito dos concorrentes seja efectivo, parece indispensável que as actas do júri sejam divulgadas electronicamente.

Verifica-se que todo o desenvolver do procedimento concursal, desde a apresentação de documentos à sua apreciação e apreciação das candidaturas não são objecto de divulgação necessária, situação que ficaria sanada com a implementação do projecto proposto. Também as questões de exclusão e notificação de candidatos não são objecto de divulgação obrigatória geral para além, evidentemente, das notificações dos candidatos directamente interessados que



podem ser feitas por uma das seguintes formas: ofício registado; notificação pessoal; e-mail ou aviso na 2.<sup>a</sup> série do DR.

Os resultados, a ordenação final dos candidatos e o seu recrutamento são objecto de divulgação: os resultados obtidos em cada selecção intercalar são afixados pela entidade empregadora pública e disponibilizadas na sua página electrónica; a lista unitária de ordenação final dos candidatos aprovados é divulgada e submetida a crítica pelos meios opcionais acima referidos, nomeadamente a publicação na 2.<sup>o</sup> série do DR afixada nas instalações da entidade e na sua página electrónica.

Face a esta breve exposição do regime jurídico sobre o procedimento concursal para as relações de emprego público, conclui-se que se encontra já prevista nesta Portaria n.<sup>o</sup> 83-A/2009, de 22 de Janeiro, que a publicitação do concurso, a candidatura e entrega de documentação e as notificações sejam efectuadas por via electrónica, o que significa que não existem impedimentos legais à implementação do sistema proposto, sem prejuízo de ter que se proceder a alguns ajustamentos legislativos.

Considera-se oportuno, a este propósito, fazer uma breve referência ao Código dos Contratos Públicos (CCP), uma vez que os princípios gerais de direito nele contidos não podem deixar de estar presentes quando se propõe uma operação modernizadora, por via electrónica, de procedimento concursal relativo a pessoal do Estado /Administração Pública, destacando-se o princípio da igualdade, o princípio da imparcialidade, o princípio da transparência, o princípio da legalidade procedimental e o princípio da boa fé. Refira-se que estes princípios essenciais do Código dos Contratos Públicos – dentro do espírito extensivo contido no n.<sup>o</sup> 6 do artigo 5.<sup>o</sup> do CCP (aplicação dos princípios gerais a contratos excluídos) são aplicáveis à formação dos contratos públicos constitutivos da relação de emprego público.

Para além disso, o regime contido no CCP também se afigura relevante para o presente trabalho, dado que este regime, caracterizado pelo alinhamento com a legislação da União Europeia, foi internacionalmente implementado com recurso às Tecnologias da Informação e da Comunicação, promovendo a introdução dos meios electrónicos nos procedimentos nacionais, imprimindo assim a indispensável dinâmica àquela sistema, de modo a atingir um desempenho optimizado em termos de eficácia e eficiência (Conceição, 2001).

A utilização das novas tecnologias de informação é reforçada, prevendo-se a participação procedimental através de meios electrónicos, configurando o Portal dos Contratos Públicos um espaço virtual onde são publicitados os elementos referentes à formação e execução dos contratos públicos, permitindo assim o seu acompanhamento e monitorização. A par deste Portal, cada entidade adjudicante dispõe de uma Plataforma Electrónica de Negociação. De facto, o CCP introduz na ordem jurídica interna uma nova sistematização da contratação pública, modernizando as suas regras e concedendo relevância às vias electrónicas de contratação, que constitui a base deste trabalho.

## **2.5. As actuais funcionalidades da Bolsa de Emprego Público (BEP)**

A BEP, criada em 2003, constitui uma base de informação que assegura a ligação entre a oferta e a procura de emprego público mediante a divulgação e publicitação das oportunidades de recrutamento e de mobilização geográfica, interdepartamental e profissional dos recursos humanos da Administração.

A BEP tem como objectivos fundamentais constituir-se como uma base de informação que permita simplificar e dar maior transparência aos diversos processos de recrutamento e à reafecção dos recursos humanos da Administração Pública, bem como facilitar os mecanismos de mobilidade geográfica, interdepartamental e profissional. Pretende ser um instrumento que assegure a ligação entre a oferta e procura de emprego público, independentemente do respectivo tipo da relação jurídica, utilizando a Internet, no que se insere nos objectivos da sociedade da informação e nos de uma gestão eficiente e transparente dos recursos humanos da AP.

A BEP tem actualmente três componentes:

- Uma primeira respeitante à oferta de emprego público, para a qual e independentemente das suas modalidades, é obrigatória a disponibilização de informação por parte da Administração Directa e Indirecta do Estado, da Administração Regional e da Administração Autárquica.
- Uma segunda em que é obrigatória a indicação dos funcionários e agentes que se encontram em situação de mobilidade especial.
- Uma terceira respeitante à disponibilização por parte de funcionários públicos da sua disponibilidade para mobilidade geral, que é de utilização facultativa.

Haverá assim:

- Utilizadores institucionais, com obrigatoriedade de disponibilização de informação relativa a ofertas de emprego público, bem como de informação relativa a pessoal em situação de mobilidade especial;
  - Utilizadores funcionários públicos tanto na vertente de disponibilização de intenção de mobilidade geral como na vertente de pesquisa de emprego público;
  - Cidadão em geral, na vertente de pesquisa de ofertas de emprego público, nas suas diferentes modalidades de vinculação de direito público ou privado.
- A BEP será, assim, constituída por uma base de informação contendo:
- Ofertas de emprego público – dados das necessidades de recrutamento de pessoal expressas pelos Serviços e Organismos da Administração Pública, através do preenchimento de formulários electrónicos adequados;
  - Procura de emprego público – dados dos funcionários públicos que voluntariamente se disponibilizem para colocação por recurso aos mecanismos de mobilidade geral.

As diversas funcionalidades da BEP são, actualmente, as seguintes:

- Actividade dos Serviços e Organismos:
  1. Consulta de pessoal em situação de mobilidade especial para qualquer recrutamento de pessoal por tempo indeterminado, através do menu "Declaração de inexistência de pessoal em SME";
  2. Criação da oferta de "selecção para reinício de funções";
  3. Introdução de ofertas de emprego de acordo com as suas necessidades de pessoal.
- Actividade dos Organismos de afectação de Pessoal em SME:
  1. Introduzem os dados do pessoal em SME;
  2. Prestam apoio aos organismos que pretendam realizar o procedimento para reinício de funções.
- Actividades dos Funcionários Públicos:
  1. Podem registar pedidos de mobilidade geral, com a possibilidade de manter os seus dados pessoais confidenciais;
  2. Podem solicitar esclarecimentos ou demonstrar interesse por uma oferta, preenchendo, para o efeito, um formulário electrónico para contacto com o Serviço/Organismo.

- Actividades dos cidadãos:
  1. Podem pesquisar Ofertas de emprego (excepto as que se destinam a quem já tem um vínculo à Administração Pública);
  2. Podem solicitar esclarecimentos relativos a determinada oferta.

## **2.6. Segurança da informação contida na BEP**

A Bolsa de Emprego Público é uma base de informação que cumpre as devidas normas de segurança e de privacidade previstas na Lei n.º 67/98, de 26 de Outubro, sobre as quais foi ouvida a Comissão Nacional de Protecção de Dados. Assim:

1. A BEP está equipada com Sistemas de Segurança que impedem a consulta, modificação, remoção dos dados por pessoa não autorizada a fazê-lo e não permitem desvios da informação intencionais ou não.
2. O acesso à informação reservada da BEP efectua-se através de certificação e autenticação dos utilizadores perante o Sistema.
3. Tendo em vista garantir a segurança da informação, os serviços competentes para a recolha, actualização e processamento de dados obedecem, entre outras, às seguintes regras:
  - a. Controlo da entrada nas instalações: é impedido o acesso de pessoa não autorizada às instalações utilizadas para o tratamento desses dados;
  - b. Controlo dos suportes de dados: é impedido que suportes de dados possam ser lidos, copiados, alterados ou retirados por pessoa não autorizada;
  - c. Controlo da inserção: é impedida a introdução não autorizada, bem como a tomada de conhecimento, a alteração ou a eliminação não autorizadas de dados pessoais inseridos;
  - d. Controlo da utilização: é impedido que sistemas de tratamento automatizados de dados possam ser utilizados por pessoas não autorizadas através de instalações de transmissão de dados;
  - e. Controlo de acesso: é garantido que as pessoas autorizadas só possam ter acesso aos dados abrangidos pela autorização;
  - f. Controlo de acesso: é garantida a verificação das entidades que podem aceder aos dados pessoais;

- g. Controlo da introdução: é garantido que possa verificar-se a posteriori, em prazo adequado à natureza do tratamento, quais os dados pessoais introduzidos, quando e por quem;
- h. Controlo do transporte: é impedido que, no momento da transmissão de dados pessoais, bem como no momento do transporte do suporte de dados, os dados possam ser lidos, copiados, alterados ou eliminados de forma não autorizada.

Com vista a ser assegurado o direito à informação, dos formulários de recolha de dados, constarão os seguintes elementos:

- 1. Identidade do responsável pelo tratamento ou seu representante;
- 2. Finalidades do tratamento;
- 3. Informações relativas:
  - a) aos destinatários ou categorias de destinatários dos dados;
  - b) ao carácter obrigatório ou facultativo da resposta, bem como as possíveis consequências se não responder;
  - c) à existência e às condições do direito de acesso e de rectificação, desde que sejam necessárias, tendo em conta as circunstâncias específicas da recolha dos dados, para garantir ao seu titular um tratamento leal dos mesmos.

Esta política de segurança prende-se com o facto de os cidadãos e as organizações partilharem com o Governo informação que é privada e sensível, pelo que a segurança deve fazer parte de um desenho básico de um portal *e-Government*. Este mecanismo protege contra tentativas de acesso não autorizado, não descurando a protecção dos dados pessoais dos cidadãos. Complementarmente, a facilidade de utilização deve ser mantida. Isto requer atenção sobre a forma como os cidadãos e as organizações actualmente se relacionam com o Governo. Esta situação traduz implicações relativamente à formulação de uma estratégia de segurança (Fonseca, 2000).

## **2.7. A BDAP e o GEADAP**

A Base de Dados da Administração Pública (BDAP) foi criada para organizar e manter actualizada a informação necessária à produção de indicadores de gestão e de planeamento de recursos humanos, no âmbito da Administração Pública central, regional e local. É constituída por dados pessoais de todos os funcionários e

agentes (nomenclatura então vigente) da Administração Pública, incluindo os magistrados, militares e forças militarizadas, bem como do pessoal vinculado por contrato individual de trabalho, avença ou qualquer outro tipo de prestação de serviços.

Essa base de dados pertence ao IGDAP – Instituto de Gestão da Base de Dados dos Recursos Humanos da Administração Pública, pessoa colectiva com autonomia administrativa, tutelada pelo Ministro das Finanças (como responsável pela Administração Pública) e contém o seu diploma institucional disposições relativas à protecção dos direitos e garantias individuais e também do sigilo profissional.

Por sua vez, o GEADAP é a solução tecnológica que operacionaliza o SIADAP 123, sistema integrado de gestão e avaliação do desempenho na Administração Pública, destinada aos Serviços, Dirigentes e demais Trabalhadores da Administração Pública.

Quer a BDAP, quer o GEADAP contém informação relevante para o procedimento concursal de pessoal, uma vez que os dados constantes da BDAP e do GEADAP são sempre solicitados pelos organismos empregadores. Por este motivo, afigura-se de grande utilidade a consulta por estes organismos, no âmbito de um procedimento concursal e salvaguardadas as necessárias medidas de segurança, dos dados constantes destas bases de informação, relativos aos candidatos que já têm um vínculo à Administração Pública, poupando-se assim tempo, recursos humanos e financeiros.

## **2.8. O desenvolvimento do modelo: Expansão da Bolsa de Emprego Público para suporte à desmaterialização dos procedimentos concursais**

A actual Bolsa de Emprego Público (BEP) disponibiliza já a lista dos procedimentos concursais em curso nos diferentes organismos da Administração Pública, possibilitando o *download* dos formulários necessários à apresentação de candidaturas e a criação de alertas associados às funcionalidades de pesquisa. O portal dispõe também de funcionalidades específicas para o registo de utilizadores, quer em termos individuais, quer institucionais.

A proposta consubstanciada no presente trabalho é que a BEP sofra um processo de evolução no sentido de suportar electronicamente um conjunto mais vasto dos passos associados à tramitação dos procedimentos concursais, segundo

o disposto na Portaria n.º 83-A/2009, de 22 de Janeiro, promovendo a sua agilização e celeridade. Assim, no ponto seguinte apresenta-se a visão global proposta para a nova BEP, para nos posteriores se sistematizarem as diferentes funcionalidades preconizadas.

### **2.6.1. Visão Global**

Nesta proposta contempla-se, concretamente, a expansão das funcionalidades já existentes para a criação de novos procedimentos pelos utilizadores institucionais de modo a que incluam também a designação do Júri de cada procedimento, cujos membros deverão ser registados na BEP, seguindo um novo processo de registo a criar para esse tipo de utilizadores (que, no caso dos membros do Júri terem sido anteriormente candidatos, aproveitará na íntegra a informação já registada).

Preconiza-se também que o processo de criação de novos utilizadores seja alterado para que, sempre que tal se mostre possível, seja feita uma ligação à Base de Dados da Administração Pública (BDAP) para que os dados aí existentes sejam vertidos no novo registo. Para os candidatos já anteriormente a desempenhar funções públicas, considera-se que deverá ser também realizada uma interligação com a Base de Dados do SIADAP, de modo a disponibilizar um maior conjunto de informação na avaliação da respectiva candidatura.

As funcionalidades actuais de abertura de novos procedimentos concursais passarão a estar distribuídas por dois tipos de utilizadores: os institucionais, que apenas criarão a informação essencial do procedimento – identificação da entidade e do acto que autoriza o procedimento, número de postos de trabalho e respectivo local, caracterização geral dos postos de trabalho, composição e identificação do júri e data em que deverá ser publicado –, e os membros do júri, que definirão em detalhe as características dos postos de trabalho e os demais elementos especificados no n.º 2 do artigo 19º da Portaria já referida, com destaque para os métodos de selecção obrigatórios e facultativos a aplicar e consequentemente os elementos e a documentação a entregar e em que fase, assim como as datas para os diferentes eventos (com base no cálculo automático efectuado pelo sistema).

A submissão para publicação será responsabilidade dos elementos do júri, respeitando no entanto o definido aquando da criação do procedimento, devendo o sistema suportar o envio electrónico para publicação na 2.ª Série do Diário da República (envolvendo naturalmente a aposição da assinatura electrónica por parte

do respectivo dirigente do organismo, através da recepção no seu e-mail) e a publicação imediata na BEP, para além de possibilitar o *download* de uma página HTML e documento em formato PDF que poderão ser utilizados, respectivamente, para a publicação no site do organismo e envio para um jornal.

Todas estas acções serão suportadas em formulários específicos disponibilizados pelo sistema, à semelhança do verificado hoje, que facilitarão a introdução da informação necessária, nomeadamente através do pré-preenchimento da já existente e da utilização de campos de selecção múltipla (por exemplo, para definição dos métodos facultativos a aplicar).

As funcionalidades públicas de consulta a procedimentos e de registo de alertas manter-se-ão inalteradas, sendo no entanto possível, após a selecção de um determinado procedimento, efectuar o respectivo registo por parte de um utilizador. Esses utilizadores passarão a ser de um novo tipo – candidatos -, em que a informação geral será só preenchida uma vez, embora o acesso a cada procedimento seja concedido caso a caso. Tratando-se de um trabalhador em funções públicas ou de um registo já existente na BEP a autorização de registo será automática. Caso se trate de um elemento externo à Administração Pública, deverá ser o utilizador com perfil de administrador a autorizar o acesso, para o que será notificado automaticamente pelo sistema.

Após estar devidamente autorizado a aceder a um determinado procedimento, o candidato preenche um formulário electrónico com os elementos previstos no artigo 27º da Portaria, sendo que os já existentes – identificação do procedimento e da entidade - serão pré-populados. O formulário conferirá também a possibilidade de carregamento de documentos, concretamente os exigidos em termos de candidatura, tal como definidos na lei e pelo júri; por exemplo, o comprovativo das habilitações literárias e o curriculum vitae. Após a submissão da candidatura será emitido um recibo em formato PDF para o e-mail do candidato.

De modo a agilizar ao máximo os passos seguintes, estará disponível para os membros do júri uma funcionalidade para o carregamento da digitalização das candidaturas e documentação recebidas por correio tradicional.

Concluído o prazo para a apresentação de candidaturas, controlado automaticamente pelo sistema, o registo no procedimento é bloqueado e as candidaturas são disponibilizadas aos membros do júri, na sua área reservada. Utilizando a funcionalidade descrita no parágrafo anterior, será possível aos



membros do júri disporem na sua área de trabalho de todas as candidaturas a analisar. Os elementos do júri receberão na sua caixa de correio uma notificação a informar que as candidaturas foram disponibilizadas.

As candidaturas e documentos associados de um determinado procedimento serão consultáveis directamente na lista de trabalho dos membros do júri, suportando a sua análise e o registo, para cada uma, da decisão de admissão ou exclusão, com introdução da respectiva justificação (que poderá ser uma check-box para cada um dos requisitos e documentos exigidos). Estando todas as candidaturas analisadas, e mediante a aprovação do presidente do júri, o sistema suportará a geração de notificações para os candidatos excluídos, que serão automaticamente enviadas por e-mail, com recibo de recepção, sempre que esse exista no registo de candidatos. Caso se trate de uma candidatura que tenha sido digitalizada, será gerado um documento PDF com a respectiva notificação, que poderá depois ser impresso e enviado por correio. Existirá ainda a possibilidade de serem introduzidos manualmente os elementos de eventuais candidaturas em papel que se pretendam excluir. Em todos os casos os candidatos serão informados dos prazos para pronúncia.

Os candidatos excluídos poderão, através do acesso ao procedimento em causa, submeter a sua pronúncia através do formulário apropriado, definido pelo júri na fase de abertura do procedimento e para o qual receberão por e-mail um recibo em PDF. Findo o prazo de audiência prévia fixado na lei, os elementos do júri serão notificados por e-mail da existência ou não de pronúncias, após o que poderão, na sua área de trabalho e acedendo a cada candidatura, responder no mesmo formulário às questões suscitadas, decidindo pelo deferimento e consequente admissão do candidato ou pela manutenção da decisão.

Respondidas todas as alegações ou expirado o prazo de resposta, caso em que será obrigatoriamente introduzida pelo presidente do júri uma justificação, o sistema possibilita ao júri a geração de novas notificações para os candidatos que se mantenham excluídos, nos mesmos moldes já apresentados.

O sistema disponibiliza então uma funcionalidade para a produção automática de e-mails com a convocatória para os demais passos do procedimento concursal, conforme definidos inicialmente pelo júri - entrevista, avaliação de competências por portfolio, provas físicas, exame médico e curso de formação específica – com possibilidade de serem emitidas uma a uma, por grupos ou para todos. Para cada

candidatura ou grupo seleccionado o sistema permitirá a indicação de qual a notificação pretendida, solicitando a introdução de campos por definir (por exemplo, a data e hora de comparência). Para as candidaturas em papel serão utilizados os mecanismos alternativos já descritos. Nesta fase o júri poderá também efectuar através do sistema pedidos de esclarecimentos ou de documentos adicionais (comprovativos de habilitações ou experiência, por exemplo), usando para tal as mesmas funcionalidades de notificação. Os candidatos poderão carregar directamente os documentos na BEP.

Após a concretização de cada um dos métodos, o júri registará no sistema a respectiva classificação, tendo em conta as escalas admissíveis para cada um deles, as quais estarão disponíveis, através de uma lista de selecção, num formulário de classificação associado a cada candidatura. Poderão ser criados formulários de classificação para as candidaturas em papel, se o processo não tiver sido digitalizado na fase inicial.

A qualquer momento os elementos do júri poderão simular a geração automática pelo sistema da lista de ordenação dos candidatos segundo a sua classificação num ou mais métodos, disponível a partir da sua área de trabalho. O presidente do júri poderá então proceder à confirmação e publicação da lista de resultados que considere final para esse caso concreto na área pública da BEP (sendo que, à semelhança do que acontece para a publicação do anúncio, o sistema gerará uma página HTML e um PDF para cumprimento das demais obrigações de publicação).

A simulação da lista permitirá também a verificação se a aplicação do(s) método(s) já foi efectuada para todos, o que será destacado por uma mensagem do sistema. Após a aplicação de um método (ou de um conjunto de métodos), o júri poderá utilizar novamente as funcionalidades de notificação já referidas acima para convocar os candidatos para o método seguinte ou para a solicitação de elementos adicionais.

Concluída a aplicação de todos os métodos, o presidente do júri pode simular a lista de ordenação final de candidatos e, concordando, proceder à sua publicação na área pública da BEP e demais meios, para o que sistema disponibilizará as funcionalidades já enunciadas. Segue-se um período de audiência dos interessados, integralmente suportado pelo sistema à semelhança do que é feito na fase de candidaturas.

Num final do prazo, os membros do júri terão disponíveis na sua área de trabalho as eventuais pronúncias, submetidas em formulário próprio. Após o registo em cada um dos formulários da respectiva resposta e da eventual alteração da classificação registada, o presidente do júri utiliza o sistema para gerar a lista de ordenação final, que publica nos moldes já descritos após a sua homologação nos termos da lei. Sempre que houver lugar à publicação de uma nova lista de classificação, intercalar ou final, os candidatos possuidores com endereço de correio electrónico receberão um alerta.

Após esta visão global, nos pontos seguintes faz-se uma descrição dos diferentes blocos de funcionalidades em que a BEP passa a estar organizada.

### **2.8.2. Registo de Utilizadores**

Esta funcionalidade deverá permitir o registo dos seguintes tipos de utilizadores:

- Institucionais, os quais estarão associados a um determinado organismo e poderão criar novos procedimentos e designar os respectivos membros do Júri, especificando qual assumirá o papel de Presidente. Tipicamente existirá um utilizador desta natureza por cada organismo, que criará e facultará permissões de acesso a cada elemento do Júri dos procedimentos desse organismo.
- Membros de Júri, que serão funcionários da Administração Pública e cuja qualidade se manterá em vigor apenas durante a vigências do(s) procedimento(s) em que estejam envolvidos. Note-se que, caso um determinado membro do Júri já tenha assumido esse papel ou tenha sido anteriormente um candidato, o sistema obterá automaticamente esses dados, evitando o seu preenchimento.
- Candidatos, que terão acesso à submissão dos formulários de candidatura e demais documentação e informação durante o período em que o concurso está aberto. Sendo que para cada procedimento deverá existir um registo diferente por parte de determinado candidato, caso anteriormente tenha já efectuado o seu registo na BEP (por exemplo, para a recepção de alertas) essa informação será integralmente transposta (na prática, o registo do utilizador mantém-se, mas obriga-se a que ele declare a intenção de se registar num procedimento).

- Públicos, os quais terão acesso apenas às áreas públicas da BEP, consultando e obtendo informação sobre os procedimentos em curso e respectivos resultados e podendo também criar alertas.

Em termos globais existirá ainda o administrador da BEP, que terá permissões para a criação de novos utilizadores institucionais e conceder/revogar tipos de acesso a qualquer grupo de utilizadores, nomeadamente no caso de candidatos ou membros do júri que não sejam da Administração Pública.

Sempre que os candidatos tenham vínculo à Administração Pública e como tal exista o seu registo na Base de Dados da Administração Pública o sistema deverá preencher automaticamente a informação disponível nessa base de dados no formulário de registo. De igual modo, caso os candidatos já desempenhem funções públicas deverá obtida a informação que esteja disponível na base de dados do SIADAP.

O registo de um utilizador do tipo institucional, membro de júri ou candidato obrigará a disponibilização de um endereço electrónico para onde serão enviadas as notificações automáticas do sistema. No caso dos candidatos que não possuam e-mail, todo o processo deverá ser realizado pelos meios tradicionais.

### **2.8.3. Abertura de Procedimento e Designação do Júri**

A abertura de um novo procedimento concursal será responsabilidade do utilizador institucional de cada organismo. Após o recenseamento do utilizador na área de login da BEP, estará disponível uma opção específica de “Criar Novo Procedimento”, que abrirá um formulário em que será necessário preencher e submeter a informação essencial do procedimento:

- Identificação da entidade;
- Identificação do acto que autoriza o procedimento;
- Número de postos de trabalho;
- Local de trabalho;
- Designação genérica dos postos de trabalho (a detalhar posteriormente pelo júri);
- Data para a publicação (que deverá ser superior em pelo menos 5 dias à actual).

Após essa informação estar preenchida, o utilizador deverá então adicionar os 3 elementos do júri, através de uma funcionalidade de pesquisa e selecção de utilizadores já registados na BEP, assim como de uma opção para a criação de novos, para o que deverá fornecer a respectiva informação de identificação: nome, organismo de origem e e-mail. Para novas registos aplicar-se-á o descrito no ponto anterior relativamente à BDAP. Após estarem identificados os 3 elementos do júri, o utilizador seleccionará o que actuará como Presidente.

Após confirmação, os elementos do júri serão notificados por e-mail da abertura do procedimento e da data definida para a sua publicação, sendo que no caso de novos utilizadores serão também enviados os dados de acesso (utilizador e palavra-chave).

#### **2.8.4. Definição de Métodos e Publicação**

Após recepcionarem na sua caixa de correio as notificações referentes à abertura do procedimento, os membros do júri acederão directamente, após o registo na área de login da BEP, ao formulário de definição detalhada do procedimento. Caso estejam nesse momento envolvidos em mais que o procedimento, terão que seleccionar cada um deles numa lista que conterà os ainda não publicados.

No formulário aparecerá já preenchida a informação essencial do procedimento, da responsabilidade do utilizador institucional, sendo obrigatório o preenchimento da demais informação prevista no n.º 3 do artigo 19º da Portaria n.º 83/2009, de 22 de Janeiro, nomeadamente os detalhes dos postos de trabalho

Nesse mesmo formulário o júri escolherá os diferentes métodos de selecção a aplicar, junto à apresentação que o sistema fará dos obrigatórios e facultativos previstos na lei, com respectivas escalas, tendo ainda a opção de especificar os formulários que serão utilizados durante todo o procedimento; por exemplo, texto das notificações, formulário para audiência prévia e posterior deliberação, guiões de entrevistas e registo do respectivo resultado, entre outros, sendo que o sistema apresentará uma proposta de texto e formato que poderá depois ser alterada.

Por fim, o júri procederá à confirmação das datas do procedimento, podendo alterar as sugestões efectuadas pelo sistema através do cálculo automático sobre a data definida pelo utilizador institucional, que poderá também ser modificada.

Finalizada a definição de toda esta informação, o presidente do júri poderá então submeter o anúncio, construído automaticamente a partir dos dados

registados, para publicação, que acontecerá de forma imediata na BEP sendo enviado por correio electrónico para aprovação pelo órgão competente do organismo antes do envio para publicação em Diário da República. Neste fase, estará disponível a possibilidade de exportar um documento HTLM e PDF, o primeiro para publicação no site do organismo e o segundo para envio para o jornal.

#### **2.8.5. Área de Trabalho – Membros do Júri**

Para os procedimentos já publicados, a área de trabalho do júri será onde os seus membros poderão, após o registo na página inicial da BEP, realizar as diferentes acções inerentes à tramitação processual do concurso.

A primeira lista a que terão acesso será a referente aos procedimentos em que estão envolvidos, com a indicação da Entidade e que respeitam, a designação abreviada e a fase em que se encontram (candidatura, avaliação, métodos de selecção, audiência prévia, encerrado), para além de fazer referência à próxima data relevante.

Seleccionando um dado procedimento, e caso já tenha decorrido o prazo de apresentação de candidaturas, os membros do júri visualizarão a lista de candidatos para cada procedimento; caso contrário, acederão apenas ao detalhe do procedimento, conforme introduzido segundo o definido no ponto anterior. A consulta a esse detalhe estará também disponível quando já existem candidaturas.

Seleccionando um candidato individualmente o júri poderá, dependendo da fase em que se encontre o processo:

- Enviar uma notificação individual (notificação de resultados, convocatória, apresentação de documentos);
- Registar a admissão/exclusão de candidaturas, incluindo a devida justificação;
- Registar a classificação em determinado método de selecção e o resultado de entrevistas;
- Responder a eventuais pronúncias em sede de audiência prévia (candidatura e selecção);
- Consultar os documentos associados pelos candidatos;
- Carregar documentos enviados pelos meios tradicionais para candidaturas submetidas na BEP e entretanto digitalizados.

A partir da lista de candidatos, o júri poderá também realizar algumas acções destinadas a um grupo ou à totalidade dos candidatos:

- Enviar notificações de exclusão (iniciais ou após pronúncia) e de publicação da lista de ordenação de candidatos (preliminar e final);
- Enviar convocatórias para a concretização dos métodos de selecção (entrevistas, provas, exames, formação) ou a solicitar documentos adicionais ou esclarecimentos;
- Introduzir a justificação para a não resposta dentro do prazo às pronúncias;
- Simular a lista de ordenação final de candidatos, segundo um ou mais critérios;
- Publicar a lista final, com geração de uma página HTML para publicação no site do organismo e de um PDF para envio ao jornal seleccionado.

Existirão funcionalidades que só estarão disponíveis para o presidente do júri, como sejam o envio de notificações de exclusão e a publicação da ordenação final de candidatos. Na geração de notificações/convocatórias o sistema produzirá documentos PDF para os casos de candidatos sem correio electrónico.

Existirá também uma opção para a criação de fichas de candidaturas correspondentes a processos recebidos em papel, com possibilidade de anexar a digitalização dos documentos instrutórios, de modo a agilizar todas as acções subsequentes.

O sistema controlará automaticamente os prazos em causa para cada procedimento, emitindo notificações electrónicas para os membros do júri sempre que se registre um evento relevante num determinado procedimento: disponibilização de candidaturas, recepção de documentos adicionais/pronúncias, etc.

#### **2.8.6. Registo em Procedimento**

Acedendo à área pública da BEP, os potenciais candidatos consultam, através das funcionalidades já existentes, a lista de todos os procedimentos em curso.

Tendo interesse em algum, seleccionam-no e escolhem a opção “Registo no Procedimento”, a partir do qual têm disponíveis duas opções: a de reutilizar um registo anterior, apenas alterando os dados que entretanto tenham sofrido qualquer modificação, ou criar um registo de raiz, de acordo com o descrito no ponto respectivo. Após este registo inicial, que no caso de novos registos deverá ser

confirmado pelo administrador da BEP, os candidatos podem efectuar toda a tramitação do procedimento através da BEP.

### **2.8.7. Área de Trabalho - Candidatos**

Após o seu registo no sistema, segundo o anteriormente descrito, os candidatos acederão a uma lista com todos os procedimentos em que estão a participar ou já participaram, com a indicação do organismo, da designação abreviada do procedimento, o estado actual e a próxima data relevante (se aplicável). Procedimentos em que esteja pendente a realização de determinada acção por parte dos candidatos terão um indicador desse facto, que deverá permitir descortinar de imediato qual o tipo de acção: comparência, envio de documentos, consulta de lista/notificação.

A partir da selecção de dado procedimento, os candidatos acedem ao respectivo detalhe, visualizando a informação do procedimento e os dados da sua candidatura (caso já tenha sido submetida), bem como a lista dos diferentes eventos já realizados, quer pelo júri, quer por si próprio, e com as acções pendentes da sua responsabilidade.

Seleccionando a acção pendente, os candidatos procedem à sua concretização:

- No caso de se tratar da submissão da candidatura, acede ao respectivo formulário para preenchimento dos dados, podendo ainda associar documentos digitalizados;
- Quando se tratarem de convocatórias/notificações comuns, que recebeu também no seu e-mail, a simples visualização confirma a sua recepção (alternativa à do registo de recepção do e-mail);
- No caso de solicitações de documentos adicionais ou esclarecimentos, visualiza o pedido recebido e pode introduzir um texto adicional e/ou adicionar documentos digitalizados;
- No caso de notificações com direito de pronúncia (audiência prévia), acede ao texto que justifica a exclusão, podendo desde logo submeter a sua contestação;
- Relativamente às listas de ordenação de candidatos, a sua visualização confirma desde logo a recepção.



## **2.7. Conclusão**

Com base no modelo de recrutamento de pessoal on-line apresentado, visa-se a uniformização e a simplificação dos procedimentos atinentes ao processo de criação / modificação da relação de emprego público.

Do lado da Administração Pública, procura-se desmaterializar os procedimentos tradicionais (organizados em papel e que implicam a necessidade de estabelecer contactos pessoais, através da deslocação dos candidatos aos serviços públicos, e escritos, através de inúmeros ofícios enviados por correio registado com aviso de recepção); bem com a agilização de todo o procedimento, com expectáveis melhorias ao nível da prestação de um serviço de qualidade.

Outra vantagem do modelo apresentado prende-se com o aproveitamento de um serviço que já existe e que está a ter grande adesão por parte dos cidadãos, aproveitando-se as funcionalidades informáticas para permitir que todo o procedimento se processe via internet e não se limite a publicitar as ofertas de emprego público.

O modelo apresentado permitirá ainda o aumento da produtividade dos profissionais afectos aos recursos humanos de cada serviço, uma vez que simplifica a sua intervenção (ao reduzir a necessidade de contacto presencial e ao possibilitar a eliminação de documentos em formato papel), mas potenciando, simultaneamente, a responsabilização e a prestação de contas, uma vez que todas as operações são registadas pelo sistema.

Em conclusão, o modelo apresentado pretende modernizar o serviço público de emprego, perspectivando-se a optimização dos seus recursos e o aumento da sua eficácia, de forma a incrementar a confiança dos cidadãos na Administração Pública.

## **CAPÍTULO 3 – Efeitos e consequências do modelo de recrutamento de pessoal on-line**

### **3.1. Principais consequências do modelo proposto**

O projecto que se visa desenvolver com este trabalho insere-se numa lógica de *e-Government*, o qual, a ser implementado, provocaria, conforme entende Bovaird (2007), impacto organizacional a nível interno e externo, dado que se encontra associado a processos de melhoria da tomada de decisão, à maximização da utilização das bases de dados e à melhoria da qualidade dos meios de comunicação.

A concepção de um serviço público como o proposto, que corresponda às necessidades dos cidadão enquanto parceiros da Administração Pública, a modernização do serviço público de emprego, através da criação de novas funcionalidades à Bolsa de Emprego Público (BEP), de forma a melhorar a eficácia e a eficiência dos concursos para recrutamento de pessoal. Desta forma, os destinatários deste serviço (organismos empregadores, funcionários públicos e cidadãos em geral) poderiam usufruir de um procedimento concursal de recrutamento de pessoal on-line, com claras vantagens ao nível do acesso à informação, de encurtamento de prazos procedimentais, de redução de custos, de maior comodidade, maior transparência, o que resultaria numa melhoria da qualidade do serviço partilhado de emprego e uma maior proximidade da Administração Pública ao cidadão.

Os principais benefícios deste trabalho de projecto seriam, de entre outros, a abolição do congestionamento dos organismos e filas de espera no decurso dos concursos; a redução do trabalho dos serviços de recursos humanos dos organismos a que pertencem os candidatos; a possibilidade destes consultarem, na BDAP, a natureza do vínculo do candidato à Administração Pública, a antiguidade na função pública e na carreira; bem como as classificações de serviço no GEADAP; a possibilidade de candidatura remota 24 horas por dia; um maior e melhor acesso à informação, permitindo ao utilizador a visualização atempada da informação relativa ao procedimento concursal.

Significa isto que se pretende a concepção de um sistema que simplifique os procedimentos relativos a concursos de recrutamento de pessoal para os candidatos

e para os organismos empregadores, torná-los mais transparentes, menos burocráticos e que permita reduzir os tempos e os custos que o actual sistema implica. Com este sistema consegue-se proporcionar eficiência e transparência dos processos da Administração Pública, obtendo poupanças e ganhos de eficiência e optimizando a eficácia do procedimento de recrutamento de pessoal, e consequentemente aumentar a qualidade dos serviços prestados aos organismos e aos cidadãos.

### **3.2. O impacto do modelo nos organismos**

O desenvolvimento destas novas funcionalidades para a BEP permitirá melhorar a qualidade do serviço prestado uma vez que, ao permitir toda a tramitação do procedimento concursal por via electrónica, reduzirá o tempo de cada procedimento, gerando acréscimos de produtividade, bem como um aumento da transparência dos processos assente num posicionamento equitativo e de cumprimento da legalidade, traduzida num reforço da legitimidade dos serviços perante os cidadãos.

A tramitação electrónica apresentada tem ainda implicações ao nível da organização do trabalho, reduzindo tarefas de índole administrativa e burocrática, reduzindo o tempo afecto aos procedimentos de análise e reduzindo, ainda, grande parte do papel em circulação (toda a documentação inerente ao processo poderá ser virtual e os contactos com os candidatos serão efectuados com recurso às novas tecnologias, abolindo assim as tradicionais cartas registadas com aviso de recepção, com todos os custos inerentes); procura-se um aumento da produtividade, reduzindo simultaneamente recursos humanos, materiais e financeiros, melhorando a imagem dos serviços públicos, garantindo o cumprimento dos princípios da legalidade, igualdade, legitimidade e transparência.

Acresce que a possibilidade de os organismos poderem aceder à informação constante da BDAP e do GEADAP relativamente aos candidatos que já têm um vínculo à Administração Pública, evita a duplicação de dados e permite poupar tempo e recursos humanos na passagem das respectivas certidões, contribuindo, uma vez mais, para um aumento de produtividade.

Contudo, a forte aposta nas tecnologias de informação que este modelo implica, aporta desafios aos serviços no que respeita à resposta dos recursos humanos envolvidos que, para estarem habilitados a operar com as novas ferramentas informáticas de forma a proverem a adequada resposta aos utentes,

necessitarão da adequada formação. Uma vez assegurada a componente tecnológica do projecto, serão os recursos humanos os principais responsáveis pelos projectos de modernização nos serviços, pelo que será necessário assegurar o seu envolvimento desde o início do projecto, motivando-os e assegurando-lhes as necessárias competências técnicas, para que se possam sentir, eles próprios, agentes de mudança. Para o conseguir, afigura-se-nos indispensável uma liderança forte e empenhada.

### **3.3. O impacto do modelo nos cidadãos**

O desenvolvimento de novas funcionalidades na BEP constituem um acréscimo da qualidade deste serviço. Efectivamente, os cidadãos poderão usufruir de uma maior comodidade, uma vez que para se candidatarem a um emprego público, não necessitarão de se deslocar ao organismo empregador, nem à estação de correios para expedir a candidatura por carta registada com aviso de recepção, o que se traduzirá também numa diminuição de tempo e custos para estes.

Pelo facto de todo o procedimento concursal se processar de forma electrónica, os cidadãos terão maior facilidade em contactar os serviços e obter uma resposta mais célere. Acresce que obterão ainda ganhos ao nível de acesso à informação sobre o estado do procedimento, o que resultará em ganhos significativos em termos de qualidade e quantidade de serviços prestados. Desta forma, consegue-se que os cidadãos obtenham um maior e melhor serviço, com uma significativa diminuição de custos.

Esta aplicação web-based, de suporte aos procedimentos concursais, permite um sistema desburocratizado de candidatura, gestão e acompanhamento dos concursos de recrutamento de pessoal na Administração Pública, concebendo, naturalmente, limitações de acesso, de forma a garantir a segurança do sistema e das informações nele contidas.

## CONCLUSÃO

Num mundo moderno caracterizado pela globalização e pela crescente velocidade de mudança, a Administração Pública necessita de fazer um esforço acrescido no sentido da modernização e da inovação. Este motivo, bem como a necessidade de fazer face a défices orçamentais elevados, tem pressionado os Governos a implementar reformas, no sentido de virar a Administração Pública para os cidadãos. O desenvolvimento da SI é já considerado crucial em muitos países desenvolvidos e em vias de desenvolvimento, no sentido de promover mais oportunidades de emprego, melhor qualidade de vida dos cidadãos e governação mais eficiente e eficaz.

Estas reformas não podem ser dissociadas da necessidade cada vez maior de inovação, potenciada pelas Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC). A partir dos anos 90 do Século XX, a maioria dos programas de modernização da Administração Pública assentou no e-Government. As TIC têm sido utilizadas para simplificar processos internos, bem como para aumentar a interacção entre os serviços e os cidadãos, através de acessos electrónicos, uma vez que facilitam a circulação da informação, a comunicação das organizações com o seu ambiente externo, a partilha de conhecimento e a automatização dos processos.

Apesar deste evidente contributo das TIC para a modernização da Administração Pública, não poderemos esquecer que o código genético da Administração Pública está nas pessoas e que as TIC permitem automatizar processos, mas não transformam, só por si, a cultura organizacional. Assim, as TIC, quando desenquadradas de uma estratégia global de modernização, acabam por ser um esforço mal dirigido, duplicado, dispendioso, extemporâneo, destinado tão somente a esconder a burocracia.

Ora, para a implementação de medidas de e-Government terá que se utilizar as TIC para facilitar a evolução e não para reestruturar a Administração Pública em torno das TIC, não abdicando de uma liderança forte e empenhada, que domine as “soft skills” (capacidades de envolvimento, motivação, negociação) e que favoreça a aceitação dos novos conceitos.

Significa isto que para modernizar a Administração Pública não basta introduzir novas tecnologias, uma vez que esta modernização envolve uma mudança organizacional, ou seja, mais do que tecnologias, estruturas ou processos, trata-se de uma mudança de valores, pelo que se torna necessário investir em aspectos

organizacionais e mudança da cultura de gestão, criando novos modelos de organização (com estruturas planas e eliminação de níveis decisórios) e investir numa reengenharia dos procedimentos transversais às organizações (facilitando a partilha de informação e de conhecimento).

Acresce que, paralelamente, será necessário uma mudança da cultura de gestão da Administração Pública, com um novo modelo de liderança que seja capaz de conhecer as necessidades e mobilizar as pessoas; construir uma visão unificadora e definir uma estratégia enquadradora das várias iniciativas; exercer a coordenação e a avaliação; ser persistente e mobilizar apoios para a mudança; dar o exemplo, partilhando informação, delegando poderes, adoptando novos métodos de trabalho e desenvolver o capital humano da organização. Quanto a este último ponto, os gestores públicos devem criar um clima de confiança junto dos funcionários; desenvolver as competências, alinhando-as com a estratégia da organização; investir na gestão do conhecimento; mobilizar os funcionários para a melhoria contínua e criar uma cultura de inovação.

Em suma, e concluindo, as TIC articulam-se com as linhas estratégicas da modernização através da horizontalização das estruturas organizacionais, controle e melhoria dos processos de trabalho e circulação da informação; comunicação eficiente, simplificação e agilização de procedimentos, serviços de qualidade, prestação electrónica de serviços e reforço da transparência da Administração Pública, com canais para informação e prestação de contas aos cidadãos. Urge, assim, preparar os funcionários para o e-Government e os cidadãos para a “cidadania electrónica”, integrar as TIC numa estratégia de mudança e conjugá-las com as infra-estruturas organizacionais, sobretudo nas dimensões humana e cultural.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

- Antunes, Eugénio (2007), “Os movimentos de reforma e a redefinição do papel do Estado”, em Juan Mozzicafreddo *et. al.* (org.), *Interesse Público, Estado e Administração*, Oeiras, Celta Editora, pp.399-432.
- Antunes, Eugénio (s.d.), *Gestão Pública (texto policopiado)*, Lisboa, ISCTE.
- Araújo, Filipe (2000), “Tendências Recentes de Abordagem à Reforma Administrativa”, *Revista Portuguesa de Administração e Políticas Públicas*, I, (1)
- Araújo, Joaquim Esteves (1998), “Hierarquia, Mercado e Networks: Mudança Institucional, Controlo e Avaliação no Reino Unido”, em *A Avaliação na Administração Pública*, INA
- Araújo, J. F. Esteves de (2000), “Hierarquia e Mercado: A Experiência Recente da Administração Gestionária”, em *Moderna Gestão Pública*, 2.º Encontro INA
- Bilhim, João (2008), “Políticas Públicas e Agenda Política”, *Revista de Ciências Sociais e Políticas*, (2)
- Blau, Peter M. (1971), “O Estudo Comparativo das Organizações”, em Edmundo Campos, *Sociologia da Burocracia*, Rio de Janeiro, Zahar Editores
- Bovaird, Tony e Ken Russell (2007), “Civil Service Reform in the UK, 1999-2005: Revolutionary Failure ou Evolutionary Success?”, *Public Administration*, 85, (2)
- Bovens, Markk et al (2006), “The Politics of Policy Evaluation”, em Michael Moran et al. “The Oxford Handbook of Public Policy”, Oxford, University Press
- Canotilho, J.J. Gomes (2000), “Paradigmas de Estado e Paradigmas de Administração Pública”, em *Moderna Gestão Pública*, 2.º Encontro INA, Lisboa
- Capucha, Luís et al. (1996), “Metodologias de Avaliação: O Estado da Arte em Portugal”, em *Sociologia: Problemas e Práticas*, 22
- Carapeto, Carlos (2003), “Autoridades Reguladoras nos Monopólios Tradicionais do Estado – independência e participação”, em Juan Mozzicafreddo et al, *Ética e Administração – Como Modernizar os Serviços Públicos*, Oeiras, Celta Editora
- Carapeto, C. et al. (2001), “Administração Pública – modernização e inovação”, Lisboa, Edições Sílabo
- Carvalho, Nuno Ponces (2000), “Gestão baseada em projectos: um instrumento para a moderna administração pública”, em *Moderna Gestão Pública*, Lisboa, INA
- Carvalho, Rogério (1998), “Avaliação de Serviços Públicos”, em *A Avaliação na Administração Pública*, 2.º Encontro INA
- Chevalier, Jacques (2003), “La Gouvernance, un nouveau paradigme étatique ?”, *Revue Française d'Administration Publique*, (105-106)
- Conceição, Maria de Lourdes (2001), “As compras públicas por meios electrónicos: abrangência e limitações”, *Revista Portuguesa de Administração e Políticas Públicas*, II, (2)
- Couto, João Pedro, “Planeamento estratégico aos vários níveis da Administração Pública: Uma análise Comparada”, *Revista de Administração e Políticas Públicas*
- Crozier, M. (1991), “Etat Modest, Etat Moderne”, Paris, Ed. Fayard, 2.ª ed.
- Denhardt, Robert e Janet Denhardt (2003), “The New Public Service: An Approach to Reform”, *International Review of Administrative Sciences*, 8

- Dias, Baptista (2006), “Estudo de Avaliação do Impacto das Medidas Legislativas de Modernização Administrativa”, *Revista Portuguesa de Administração e Políticas Públicas*, I, (1)
- Dias, José (2004), “Contributo para um Modelo de Avaliação de Políticas Públicas em Portugal”, Comunicação apresentada no 2.º Congresso Nacional de Administração Pública, 2004, Oeiras, INA
- Dreschler, Wolfgang (2005), “The Rise and Demise of New Public Management”, *Economics Review*, 33
- Esping-Anderson, G.(2000), “Um Estado-Providência para o Século XXI”, em *Para uma Europa da Inovação e do Conhecimento*, Oeiras, Celta Editora
- Esteves, João Pizarra (org.), *Comunicação e Sociedade*, Lisboa, Livros Horizonte
- Estorninho, Maria João, (2009), “A fuga para o direito privado”, Coimbra, Editora Almedina
- Farrell, Catherine (2000), “Citizen Participation in Governance”, *Public Money and Management*, Januray-March
- Ferraz, David (2008), “ A Alta Administração Pública no contexto da evolução dos modelos de Estado e de Administração”, INA
- Ferrera, Maurizio (2000), “O Futuro do Estado-Providência Europeu”, em *O Futuro da Europa Social*, Oeiras, Celta Editora
- Flora, Peter (1984), “Modernization, democratization and the development of welfare states in western Europe”, em P. Flora et al. *The Development of Welfare States in Europe and America*, Londres, Transaction Publishers
- Fonseca, Eduardo (2000), “Criação e implementação de um Portal eGovernment: Infraestrutura de suporte à inovação e modernização”, *Revista Portuguesa de Administração e Políticas Públicas*, II, (2)
- Frederickson, H. George (1999), “Ethics and the New Managerialism”, *Public Administration and Management*, 4, (2)
- Gerth, H.H. e C. Wright Mills (1974), “Ensaio de Sociologia”, Rio de Janeiro, Zahar Editores
- Giaque, David (2003), “New Public Management and Organizational Regulation: The Liberal Bureaucracy”, *International Review of Administrative Sciences*, 69
- Gomes, João Salis (2000), “Qualidade da Regulação Jurídica e Redefinição Estratégica da Gestão Pública”, separata da *Revista de Administração Local* (179), Lisboa
- Gomes, Salis (1998), “A Perspectiva Jurídica na Avaliação de Políticas Públicas”, em *A Avaliação na Administração Pública*, 1.º Encontro INA
- Gouldner, Alvin W. (1971), “Conflitos na Teoria de Weber”, em Edmundo Campos, *Sociologia da Burocracia*, Rio de Janeiro, Zahar Editores
- Hall, Richard H. (1971), “O Conceito de Burocracia: Uma Contribuição Empírica”, em Edmundo Campos, *Sociologia da Burocracia*, Rio de Janeiro, Zahar Editores
- Hood, Christopher (1991), “The New Public Management in the 1980: Variations on a Theme”, *Accounting Organizations and Society*, XX, (2/3)
- Hood, Christopher, “The Tools of Government in the Digital Age”, Palgrave Macmillan, Hampshire e Nova Iorque
- Ingram, Helen et al. (2006), “Policy Analysis for Democracy”, em Michael Moran et al. *The Oxford Handbook of public policy*, Oxford, Oxford University Press
- Kelly, Terence (2004), “Unlocking the Iron Cage – Public Administration in the Deliberative Theory of Jurgen Habermas”, *Administration and Society*, 36 (I)



- Kohler-koch, Beate (1998), "A Evolução e Transformação da Governação Europeia", em *Análise Social*, XXXIII, (148)
- Lucas, Rui Afonso (2000), "Sistemas e Tecnologias de Informação", em *Moderna Gestão Pública*, Lisboa, INA
- Machete, Rui Chancerelle de (2003), "Reestruturação do Estado, Serviços Públicos e Mercado", em Juan Mozzicafreddo et al. *Ética e Administração – Como Modernizar os Serviços Públicos*, Oeiras, Celta Editores
- Majone, Giandomenico (2006), "Agenda Setting", em Michael Moran et al., *The Oxford handbook of Public Policy*, Oxford, Oxford University Press
- Majone, Giandomenico (1997), "From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance", Estudio/Working Paper 1997/93, Madrid, Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones
- Majone, Giandomenico, *Regulating Europe*, London and New York, Routledge
- Mano, Elsa (2009), *NetEstágio – Estágio profissional: A porta de entrada dos jovens diplomados no mercado de trabalho*, Trabalho de projecto do Mestrado em Administração Pública
- Marques, Maria Manuel, "Uma Administração Pública em rede", *Sociedade da Informação, o percurso Português, dez anos de Sociedade de Informação, análises e perspectivas*, Edições Sílabo
- Monteiro, Jorge (2006), "A Conjuntura das Escolhas Públicas", *Revista de Administração Pública*
- Moreira, José Manuel (2000), "Ética e Administração Pública", em *Moderna Gestão Pública*, Lisboa, INA
- Moreira, Vital (2004), "Estudos de Regulação Pública – I", Coimbra, Coimbra Editora
- Mozzicafreddo, Juan (2000), *Estado-Providência e Cidadania em Portugal*, 2.<sup>a</sup> Ed. Oeiras, Celta Editora
- Mozzicafreddo, Juan (2007), "Interesse Público e Funções do Estado – Dinâmica Conflitual de Mudança", em Juan Mozzicafreddo et al., *Interesse Público, Estado e Administração*, Oeiras, Celta Editora
- Mozzicafreddo, Juan (2003), "A Responsabilidade e a Cidadania na Administração Pública", em *Ética e Administração – Como modernizar os Serviços Públicos?*, Oeiras, Celta Editora
- Mozzicafreddo, Juan (2009), "O papel do Estado na Sociedade", em António José Telo et al., "Pilares da Estratégia Nacional", Lisboa, Edição Prefácio, Instituto da Defesa Nacional
- Muller, W. e V. Wright (1994), "Reshaping the State: The Implications for Public Administration", em *West European Politics*, 17, (3)
- Pereira, Luiz Bresser, "A Reforma Gerencial da Administração Pública Brasileira de 1995"
- Peters, B. Guy (1996), "Changing State, Governance and the Public Service", em *The Future of Governing: four emerging models*, Kansas, University Press of Kansas
- Peters, Guy (1996), "The future of Governing: Four Emerging Models", Kansas, University Press of Kansas
- Peters, Guy (1997), "Policy Transfers between Governments: The Case of Administrative Reforms", *West European Politics*, 20, (4)
- Peters, Guy and Donald Savoie (2000), *Governance in the Twenty-first Century: Revitalizing the Public Service*, Montreal and Kingston, Canadian Center for Management Development

- Pitschas, Rainer (2003), "Reformas da Administração Pública na União Europeia. Porque necessitamos de mais ética no Serviço Público?", em Juan Mozzicafreddo (2003), *Ética e Administração. Como modernizar os Serviços Públicos?*, Oeiras, Celta Editora
- Pitschas, Rainer (2006), "Trusted Governance due to Public Value Management", Frankfurt am Main, Peter Lang
- Rocha, Oliveira (2000), "Contabilidade e Gestão Pública", em *Moderna Gestão Pública*, Oeiras, INA
- Rocha, Oliveira (2001), "Evolução da Teoria Administrativa", em *Gestão Pública e Modernização Administrativa*, Oeiras, INA
- Rocha, Oliveira (2003), "Gestão Pública, Liderança e Avaliação do Desempenho", *Revista de Administração e Políticas Públicas*, IV, (102)
- Roque, Ana (2004), "Regulação do Mercado – novas tendências", Lisboa, Quid Juris Sociedade Editora
- Rosenbloom, David H. (1998), "Public Administration – Understanding Management, Politics and Law" em *the Public Sector*, Nova Iorque, McGraw Hill
- Sá, Luís (2000), "Traição dos Funcionários?", em *Sobre a Administração Portuguesa*, Lisboa, Campo das Letras
- Schmidt, João Pedro (2007), "Gestão de Políticas Públicas: Elementos de um Modelo Pós-burocrático e Pós-Gerencialista", em *Direitos Sociais e Políticas Públicas: Desafios Contemporâneos*, 7
- Schmidt, João Pedro (2008), "Para entender as Políticas Públicas: Aspectos Conceituais e Metodológicos", em *Direitos Sociais e Políticas Públicas: Desafios Contemporâneos*, 8
- Silva, José Orvalho (2000), "Qualidade e Gestão Pública", em *Moderna Gestão Pública*, Lisboa, INA
- Tonnen, et al. (2007), « The Civil Service in the 21<sup>th</sup> Century », Hampshire e Nova Iorque, Palgrave Macmillan
- Trevisan, Andrei e Hans Bellen (2008), "Avaliação de Políticas Públicas: uma revisão teórica de um campo em construção", *Revista de Administração*, 42, (3)
- Trosa, Sylvie (2003), "L'Évaluation des Politiques Publiques", Paris, Institut de l'entreprise
- Vogel, Steven K. (1996), *Free Markets, More Rules – Regulatory Reform in Advanced Industrial Countries*, Ithaca and London, Cornell University Press
- Zurn, Michael e Staphan Leibfried, *Transformation of the State?*, Cambridge, Cambridge University Press

## **SÍTIOS ELECTRÓNICOS**

[www.bdap.min-financas.pt](http://www.bdap.min-financas.pt)

[www.bep.gov.pt](http://www.bep.gov.pt)

[www.siadap.gov.pt](http://www.siadap.gov.pt)

## **LEGISLAÇÃO**

Decreto-Lei n.º 47/98, de 7 de Março

Resolução do Conselho de Ministros n.º 124/2005

Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro

Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro

Lei n.º 67/98, de 26 de Outubro

Portaria n.º 83-A/2009, de 22 de Janeiro