

# FICHA TEMÁTICA DO SEMESTRE EUROPEU

## QUALIDADE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

### 1. INTRODUÇÃO

A administração pública reflete os fundamentos institucionais com base nos quais os países são geridos<sup>1</sup>. A administração pública dá resposta às necessidades da sociedade e o seu funcionamento assenta em estruturas organizacionais, processos, cargos, relações, políticas e programas. Contribui para a prosperidade económica sustentável<sup>2</sup>, a coesão social e o bem-estar humano<sup>3</sup>. Influencia a confiança social e gera condições propícias à criação de valor público<sup>4</sup>.

As instituições desempenham um papel fundamental na definição de incentivos adequados, na redução da incerteza e na promoção da prosperidade a longo prazo. As insuficiências no funcionamento da administração pública podem criar obstáculos significativos ao funcionamento

do mercado único, ao investimento a nível regional e local<sup>5</sup>, bem como à inovação.

Alguns países da UE têm vindo a realizar esforços conscientes e sistemáticos para melhorar o desempenho das suas administrações; outros necessitam de reformular os elementos constitutivos do seu sistema administrativo. Perante o ritmo atual de transformações sociais, tecnológicas e económicas, todas as administrações públicas são obrigadas a adaptar-se às novas realidades.

A UE apoia os esforços realizados neste domínio mediante financiamento, normas e ferramentas técnicas, análises, intercâmbio interpares, orientações e assistência técnica (ver anexo 1).

**Esta ficha temática diz respeito aos aspetos horizontais do funcionamento da administração pública.** Analisa a obtenção de resultados e a melhoria da responsabilização, a elaboração de políticas, as estruturas e os processos, os recursos humanos e a prestação de serviços. Os aspetos relacionados com a governação, tais como a sustentabilidade das finanças públicas, a corrupção, a eficácia dos sistemas judiciais e fiscais, bem como a administração fiscal são tratados em fichas temáticas separadas.

<sup>1</sup> Holmberg S. e Rothstein B., «*Good Government: The Relevance of Political Science*», Edward Elgar Publishing, 2012.

<sup>2</sup> Kaufmann, D. Kraay, e Zoido-Lobaton, «*Governance Matters*», Policy Research Working Paper 2196.

<sup>3</sup> Hallerod B, Rothstein B, Nandy S, Daoud A. «*Bad governance and poor children: a comparative analysis of government efficiency and severe child deprivation in 68 low- and middle-income countries*», World Development, agosto de 2013; 48:19-31.

<sup>4</sup> Por «valor público» entende-se o valor partilhado por todos os intervenientes na sociedade: cidadãos, empresas, organizações e grupos informais. É o resultado de todas as decisões de afetação de recursos tomadas por todos os intervenientes na sociedade no seu conjunto.

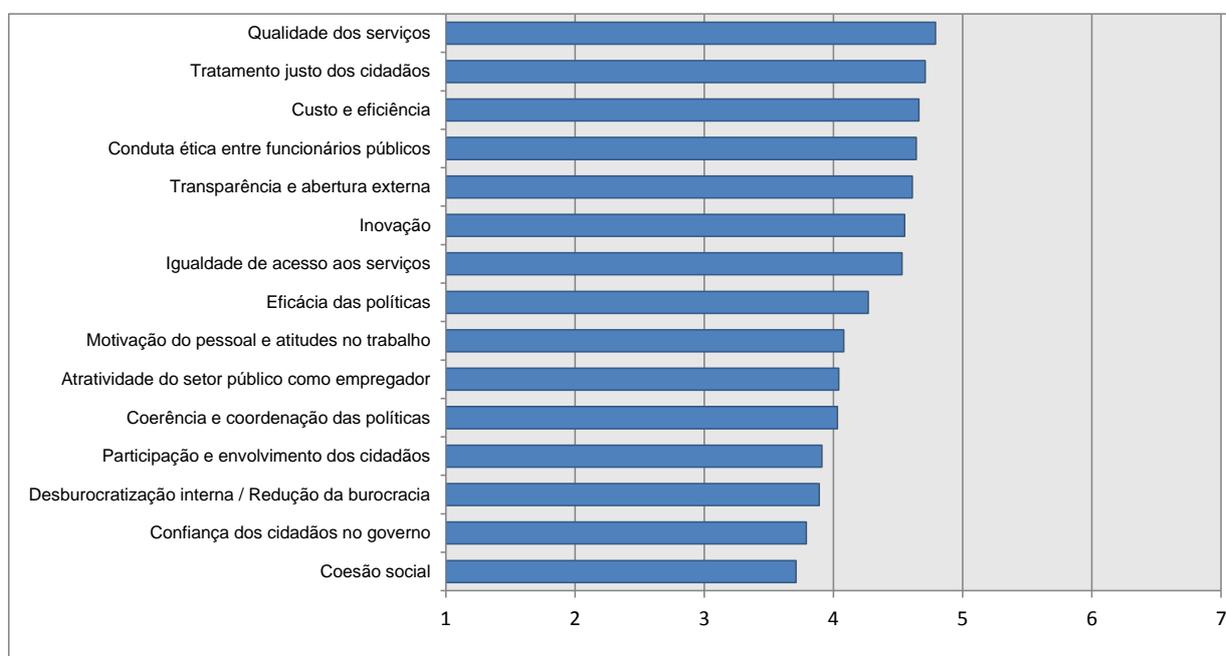
<sup>5</sup> Comité das Regiões, «*Results of the CoR online consultation on obstacles to investments at local and regional level*» [Resultados da consulta em linha do CR sobre os obstáculos ao investimento a nível local e regional], Secretariado da Comissão de Política Económica (ECON), Bruxelas, setembro de 2016.

## 2. PRINCIPAIS DESAFIOS

### 2.1. Realizações e limitações das recentes reformas empreendidas

As reformas levadas a cabo nos Estados-Membros ao longo das duas últimas décadas contribuíram para melhorar, em certa medida, a eficácia e a eficiência da administração pública. De modo geral, as instituições tornaram-se mais abertas e transparentes, tendo-se registado melhorias tanto no acesso aos serviços como na qualidade dos mesmos. Contudo, houve uma deterioração da confiança dos cidadãos no governo, bem como da coesão social e da atratividade do setor público como empregador.

Figura 1 – Resultados das reformas<sup>6</sup>



Fonte: Hammerschmid, et al<sup>7</sup>.

Não se verificaram melhorias suficientes ao nível do trabalho em parceria e em rede.

Os motivos que explicam este progresso irregular são difíceis de analisar, uma vez que a avaliação sistemática dos resultados

das reformas tende a ser subestimada e, por conseguinte, limitada<sup>8</sup>. Além disso, a análise comparativa entre países, domínios de intervenção e organizações administrativas, relativamente às experiências de reforma e ao respetivo sucesso, é escassa<sup>9</sup>.

Muitas iniciativas de reforma levadas a cabo em toda a Europa concentram-se na reorganização das estruturas e dos procedimentos formais. São, frequentemente, impulsionadas do topo para a base, refletindo uma lógica política ou orçamental, e por vezes descumram o desenvolvimento do potencial humano, a reformulação da ação governativa ou a mudança da cultura administrativa. Os

gestores públicos debatem-se, muitas vezes, com baixos níveis de autonomia. As instituições raramente são incentivadas a estimular a capacidade de reflexão interna, a aprender com os erros ou a inovar. Em muitos países, a reestruturação formal prolongada e intensiva deu origem a um cansaço geral face às reformas.

<sup>6</sup> Desde 1= forte deterioração até 7= forte melhoria.

<sup>7</sup> Hammerschmid, Gerhard, et al., «Trends and Impact of Public Administration Reforms in Europe: Views and Experiences from Senior Public Sector Executives», COCOPS European Policy Brief, 2013.

<sup>8</sup> Hammerschmid, Gerhard, ed., et al., «Public Administration Reforms in Europe — The View from the Top», Elgar, 2016.

<sup>9</sup> Peters, B. G. e Pierre, J., «Two Roads to Nowhere: Appraising 30 Years of Public Administration Research», Governance, 30, 2017, 11-16.

Os Estados-Membros que aderiram à UE após 2004 realizaram reformas administrativas substanciais no âmbito da sua preparação para a adesão à UE. Estas reformas visavam a modernização do processo de elaboração das políticas, a melhoria da coordenação eficaz e a criação de uma função pública baseada no mérito e capaz de atrair e manter funcionários altamente qualificados.

Porém, decorridos vários anos desde a adesão, em muitos destes países a dinâmica esmoreceu<sup>10</sup>. Muitos aspetos da reforma administrativa permaneceram frágeis e fragmentados. A sustentabilidade foi frequentemente comprometida pela falta de consenso político quanto à substância e direção, pela incapacidade de combater a politização subjacente e pela fragilidade e instabilidade das principais instituições governamentais. A inexistência de quadros superiores profissionais e isentos para orientar a modernização reduziu muitas alterações às disposições legais a letra morta, não seguidas de medidas práticas<sup>11</sup>.

## 2.2. Capacidade de execução

Os Indicadores de Governança Sustentável (*Sustainable Governance Indicators* - SGI<sup>12</sup>) analisam a capacidade dos governos para aplicar políticas sólidas, bem como as competências participativas e fiscalizadoras dos agentes sociais. Revelam a existência de amplas diferenças na UE em termos de capacidade de execução e responsabilização. Um número significativo de países continua a colocar muito pouco em prática os dispositivos formais de que dispõem para uma melhor elaboração das políticas.

---

<sup>10</sup> Meyer-Sahling, Jan-Hinrik, «*The Sustainability of Civil Service Reform in Central and Eastern Europe Five Years after Accession*», Documento SIGMA n.º 44. OCDE, Paris, 2009.

<sup>11</sup> Verheijen, Tony, «*Administrative Capacity in the New EU Member States: The Limits of Innovation?*», Documento de Trabalho n.º 115 do Banco Mundial, Washington DC, 2007.

<sup>12</sup> Os «Sustainable Governance Indicators» (SGI) da Bertelsmann Stiftung combinam uma análise do desempenho político, da democracia e da governação em 41 países da UE e da OCDE (Bertelsmann, 2017).

A Grécia, Chipre e a Hungria registam o mais baixo nível de planeamento estratégico e coordenação, aspetos que se encontram mais bem integrados no processo político na Dinamarca, na Finlândia e no Reino Unido. Num número significativo de países, a utilização de dados concretos na elaboração das políticas continua a ser limitada e a qualidade da avaliação periódica do impacto regulamentar precisa de ser substancialmente melhorada. Uma maior participação da sociedade civil e do meio académico no desenvolvimento e na avaliação das políticas poderá melhorar a qualidade destas últimas na Grécia, Hungria e Roménia.

No total, 14 Estados-Membros da UE revelam uma tendência decrescente no índice global de governação (Estónia, Croácia, Letónia, Lituânia, Luxemburgo, Hungria, Países Baixos, Polónia, Portugal, Eslovénia, Eslováquia, Finlândia e Suécia). Apenas três países (Itália, Chipre e Malta) registaram uma melhoria mais significativa da sua capacidade de execução (superior a 0,5 p.p.) ao longo dos últimos 4 anos, desde o lançamento dos indicadores.

## 2.3. Desenvolver o potencial dos funcionários da administração pública

O setor público é a maior «indústria» da UE. Emprega cerca de 75 milhões de pessoas, ou seja, perto de 25 % da população ativa. A despesa pública totaliza quase 50 % do PIB.

De acordo com estudos recentes<sup>13</sup>, após uma quebra em 2012 (para 7 % na Grécia e 4,7 % no Reino Unido), o emprego global nas administrações públicas dos Estados-Membros regressou aos níveis anteriores à crise. Alguns países registaram reduções de pessoal (3,5 % na Letónia, 3,6 % nos Países Baixos), enquanto noutros o número de efetivos da administração pública aumentou até dois pontos percentuais (República Checa, Estónia, Hungria, Eslovénia). Os dados disponíveis indicam que, de modo geral, as

---

<sup>13</sup> OCDE, «*Government at a Glance 2017*», OECD Publishing, Paris, 2017.

administrações centrais e subcentrais têm partilhado os encargos dos ajustamentos em termos de emprego. Existem várias exceções, embora algumas sejam reflexo da reorganização da prestação de serviços entre os vários níveis da administração central.

O envelhecimento dos funcionários públicos é o maior risco para as instituições públicas em toda a UE. Em alguns países (Bélgica, Espanha, Itália), até 45 % dos funcionários públicos irão aposentar-se nos próximos 15 anos. Este facto suscita sérias preocupações quanto à capacidade a longo prazo, à estabilidade institucional e à qualidade dos serviços<sup>14</sup>.

Impõem-se estratégias eficazes para atrair pessoas competentes, assegurar a transferência de conhecimentos e oferecer perspectivas de carreira.

Um dos principais problemas em alguns sistemas nacionais é o recrutamento clientelista, que poderá constituir um obstáculo a qualquer esforço racional para construir uma melhor administração pública<sup>15</sup>. A politização e a falta de um sistema meritocrático de recrutamento de funcionários públicos são fonte de corrupção na administração pública e prejudicam o desempenho<sup>16</sup>.

A redução da despesa pública durante a crise afetou a remuneração dos trabalhadores e o investimento em formação na administração pública<sup>17</sup>. Em média, a remuneração dos técnicos superiores da função pública é 2,6 vezes inferior à dos seus quadros de direção. A Itália apresenta o maior hiato entre a remuneração dos altos funcionários públicos e dos quadros de direção, enquanto a Grécia, a Letónia e a Eslovénia

registam a diferença mais pequena<sup>18</sup>. De modo geral, a intensidade do trabalho e o estresse têm vindo a aumentar na administração pública. Não se verificou qualquer aumento patente de comportamentos pouco éticos.

As políticas de recursos humanos centram-se, na sua maioria, no desempenho e nem sempre conferem o mesmo grau de prioridade ao desenvolvimento do potencial dos efetivos. Privilegiam a gestão dos processos em detrimento da gestão das pessoas. Em alguns países da Europa Central e Oriental, as abordagens a nível central e subcentral são incoerentes<sup>19</sup>. Tendo em conta o papel fundamental que a administração ao nível subcentral desempenha na prestação de serviços (e, em alguns casos, na regulamentação), uma melhor coordenação entre todos os níveis da administração pública ajudará a colmatar a necessidade de uma função pública qualificada e eficiente.

#### 2.4. Qualidade dos serviços públicos

De acordo com um estudo recente<sup>20</sup>, a qualidade dos serviços públicos de um país está relacionada com o nível de confiança na administração pública, a facilidade de desenvolver atividades empresariais e o bem-estar social. Constitui também um excelente indicador do bom funcionamento geral de um Estado.

A figura 2 mostra grandes diferenças na perceção da qualidade dos serviços públicos em toda a UE.

---

<sup>14</sup> Baltic Institute of Social Sciences, *et al.*, «*The Study on the Future Role and Development of the Public Administration*», Riga, 2015.

<sup>15</sup> Kopecky, Petr, *et al.* eds., «*Party Patronage and Party Government in European Democracies*», Oxford: Oxford University Press, 2012.

<sup>16</sup> Meyer-Sahling, Jan-Hinrik e Sass Mikkelsen Kim, «*Civil Service Laws, Merit, Politicization, and Corruption: The Perspective of Public Officials from Five East European Countries*», Public Administration, 2016.

<sup>17</sup> OCDE, «*Engaging Public Employees for a High-Performing Civil Service*», OECD Publishing, Paris, 2016.

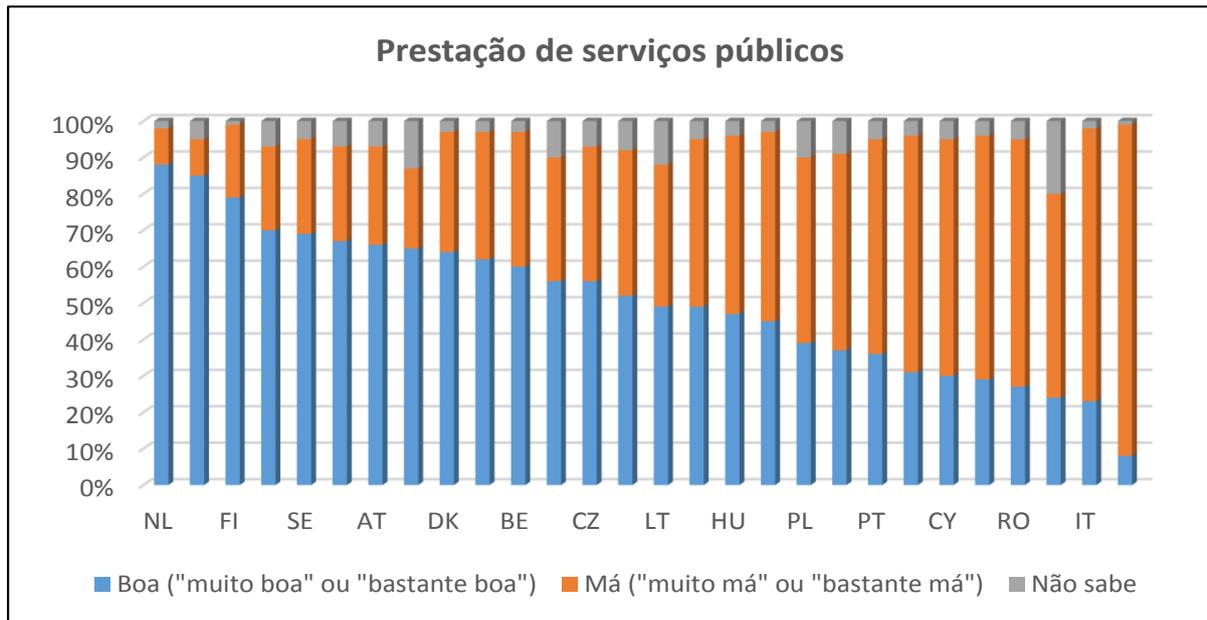
---

<sup>18</sup> Aplicam-se as definições da OCDE. Os «altos funcionários públicos» são os funcionários abaixo do ministro ou do secretário de Estado. Os «quadros de direção» encontram-se no nível abaixo dos altos funcionários públicos. Os «técnicos superiores» são os analistas políticos e outros profissionais envolvidos na elaboração de políticas e programas.

<sup>19</sup> Comissão Europeia, «*Overview of public administrations in EU Member States*», a publicar em breve.

<sup>20</sup> Ver Portal de Dados Abertos da UE, inquérito Eurobarómetro Standard 85, dados de 2016, volume A.

**Figura 2 – Percepção da qualidade dos serviços públicos**

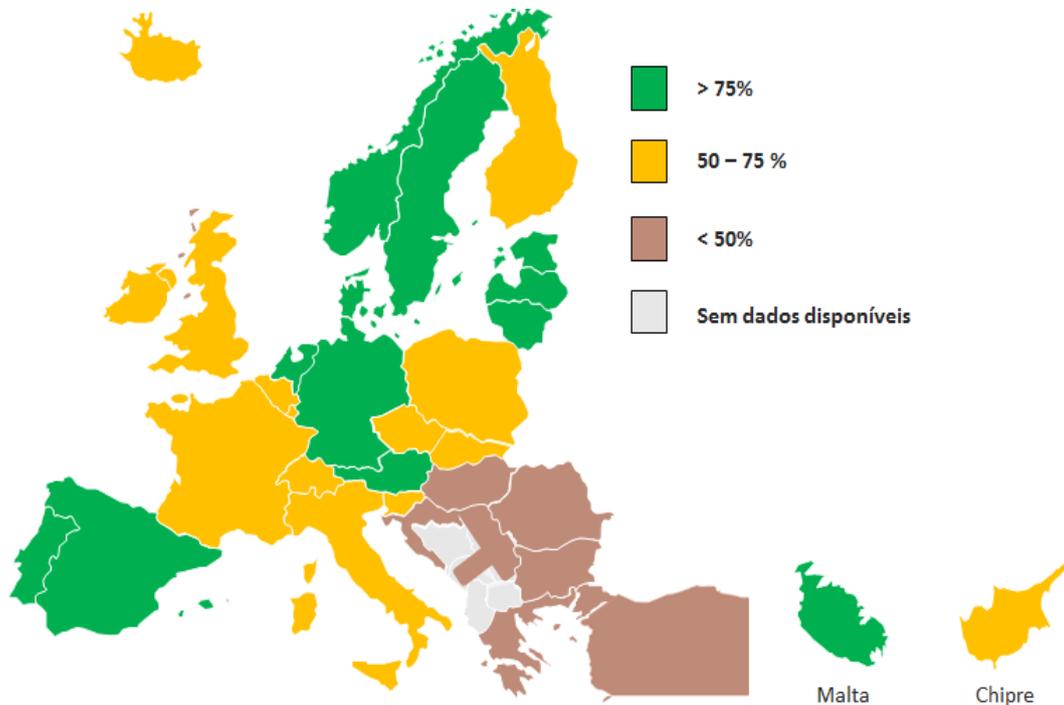


A figura 2 mostra grandes diferenças na percepção da qualidade dos serviços públicos em toda a UE.

### 2.5. Prestação de serviços em linha

Os serviços de administração pública em linha bem concebidos encerram o potencial de transformar a qualidade e eficiência dos serviços públicos prestados.

**Figura 3 – Desempenho da administração pública em linha**



Fonte: Comissão Europeia, 2016

Porém, o estudo comparativo de 2017 sobre a administração pública em linha aponta para a existência de grandes variações no desempenho da administração pública em linha em toda a Europa. O grupo com melhor desempenho é composto pelos países nórdicos, países bálticos, países ibéricos, Alemanha, Malta, Países Baixos e Áustria. Já os países do Sudeste da Europa foram aqueles que registaram o pior desempenho. O desempenho é avaliado com base na média de resultados obtidos no que respeita a quatro parâmetros de referência de nível superior: centragem no utilizador, transparência, mobilidade transfronteiras, tecnologias facilitadoras.

Analisando as prioridades do novo [Plano de ação europeu para a administração pública em linha](#), que visa criar novas iniciativas recorrendo aos sete princípios enunciados a seguir, o estudo comparativo sobre a administração pública em linha revela disparidades na melhoria dos serviços públicos em linha:

«**Digital por definição**»: a obrigatoriedade de serviços empresariais em linha constitui uma prática comum em muitos países (metade dos países da UE tornaram obrigatórios um ou mais serviços em linha). Os serviços dirigidos aos estudantes também aumentaram (em 11 de 34 países). Contudo, tal não sucede no resto da UE (em 4 de 34 países).

Nos Estados-Membros que dispõem dos serviços em linha mais desenvolvidos, esta constitui a via por definição para a prestação dos serviços ao cidadão, podendo atingir até 43 % . No entanto, 48 % dos cidadãos da UE que necessitam de utilizar serviços públicos ainda não conseguem usar a via em linha, sendo o principal obstáculo a falta de competências.

«**Princípio da declaração única**»: a reutilização das informações apenas registou um ligeiro aumento, correspondente a um ponto percentual, e este princípio é agora aplicado em metade dos serviços públicos. No que diz respeito à criação de empresas, 10 % dos serviços necessários para esse efeito foram automatizados, mas esta percentagem é bastante mais baixa para os serviços ao cidadão. A utilização de programas informáticos antigos tem causado complicações significativas na modernização dos serviços da administração pública em linha e está a impedir a plena aplicação do «princípio da declaração única».

«**Inclusividade e acessibilidade**»: quase todos os cidadãos da UE têm acesso à Internet. A utilização de dispositivos móveis para aceder à Internet aumentou drasticamente nos últimos cinco anos: atualmente, um em cada dois sítios Web públicos está disponível em versão móvel.

«**Transfronteiras por definição**»: o parâmetro de referência da mobilidade das empresas indica um desfasamento quanto aos serviços transfronteiras: 17 % dos serviços necessários à criação de empresas (ou as informações acerca desses serviços) não se encontram disponíveis a partir de um país estrangeiro. Em contrapartida, os empresários que lançam uma empresa no seu próprio país enfrentam este problema em menos de 1 % dos casos.

As barreiras mais comuns são a língua, a falta de informações no sítio Web e a necessidade de uma presença física para prestar o serviço.

«**Interoperabilidade por definição**»: os resultados indicam que a interoperabilidade na UE poderá estar a melhorar lentamente. Neste momento, um documento eletrónico emitido no estrangeiro é aceite em apenas 31 % dos casos e uma identificação eletrónica estrangeira pode ser utilizada em apenas 22 % dos casos.

«**Credibilidade e segurança**»: os cidadãos da UE sentem, na sua maioria, que têm *algum* controlo sobre as informações que fornecem em linha (ou seja, a possibilidade de gerir os dados pessoais nos serviços públicos em linha), mas muitos sentem que não têm um controlo *total* (apenas 15 % dos inquiridos, em média). Em alguns países, existe um paradoxo relativo aos dados pessoais, na medida em que os cidadãos sentem que controlam os seus dados pessoais, quando, na realidade, a transparência proporcionada pelas suas administrações públicas é muito limitada. De igual forma, também sucede o inverso em alguns países.

A **IDE** pode garantir a identificação inequívoca de uma pessoa e possibilitar a prestação do serviço ao respetivo destinatário. Quase todos os Estados-Membros já instituíram, ou estão a instituir, um sistema nacional de IDE. Contudo, a inexistência de uma base jurídica comum impede os Estados-Membros de reconhecerem e aceitarem as identificações eletrónicas emitidas noutros Estados-Membros.

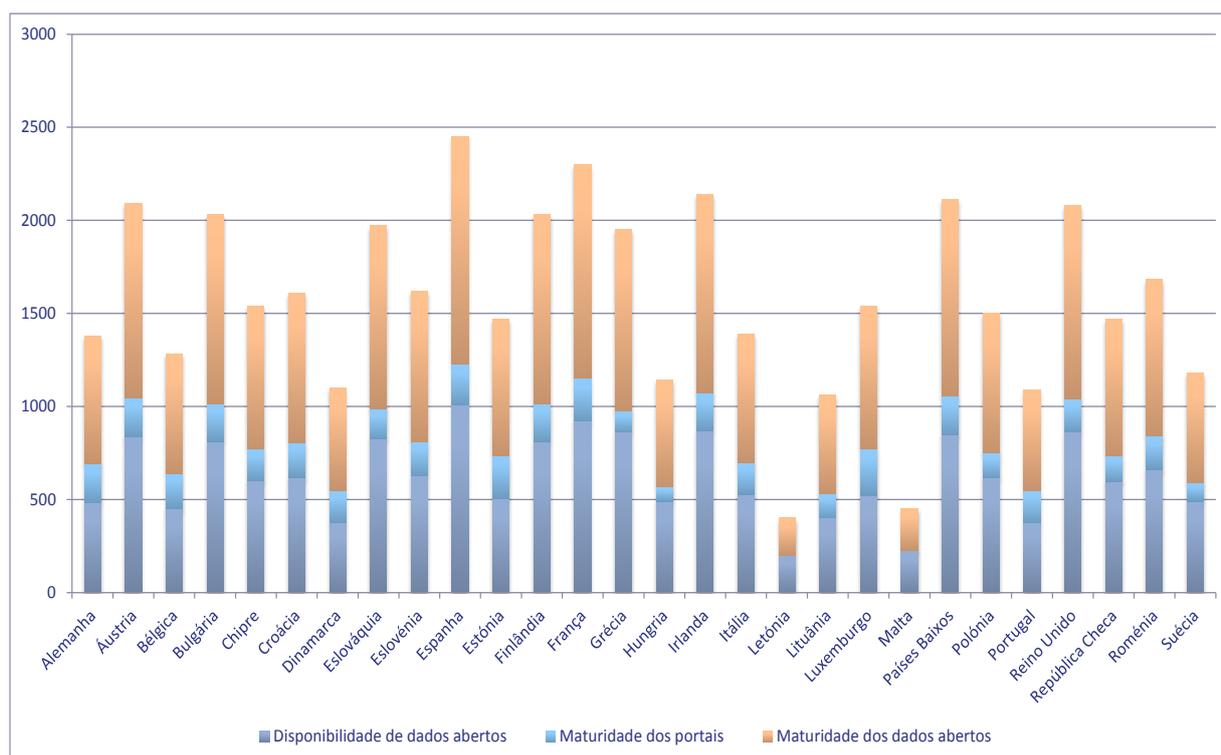
Registou-se uma melhoria da **transparência** no que diz respeito às responsabilidades próprias e ao desempenho das administrações públicas, ao processo de prestação de serviços

e aos dados pessoais em causa. Embora a transparência se afigure como uma prioridade para a maioria dos governos, os resultados divergem e não indicam uma aplicação coerente deste princípio: enquanto alguns Estados-Membros estão muito avançadas, outros registam grandes atrasos a este respeito.

## 2.6. Dados abertos

A publicação de «dados abertos»<sup>21</sup> e a definição de regras para a sua reutilização têm uma dupla vantagem. Por um lado, aumentam a transparência e responsabilização das administrações públicas e, por outro, estimulam a oferta de serviços em linha inovadores por parte de operadores privados<sup>22</sup>. Além disso, os dados abertos podem fomentar a investigação e a participação dos cidadãos de modo a reforçar a base factual da definição de políticas.

Figura 4 – Dados abertos



Fonte: Comissão Europeia, 2016

A panorâmica geral relativa à disponibilidade de dados abertos e à maturidade dos portais dos Estados-Membros mostra que os países têm de aumentar a sensibilização (política) para os dados abertos, bem como os processos automatizados nos seus portais para facilitar a capacidade de utilização e reutilização dos dados, e têm de organizar mais eventos e ações de formação para apoiar as iniciativas locais e nacionais<sup>23</sup>.

## 2.7. Administração pública em períodos de consolidação orçamental

A crise financeira aumentou a pressão orçamental exercida sobre os governos e o setor público, colocando assim a gestão orçamental em primeiro plano na reforma do setor público. As respostas à crise têm sido muito diversas e dependem fortemente de fatores contextuais e específicos a cada país.

Embora se possa defender a realização de

<sup>21</sup> O indicador «dados abertos» avalia o estado dos dados abertos e a reutilização das informações do setor público em toda a UE (o indicador varia entre 0 e 700). Ver: Comissão Europeia, «European Public Sector Information Scoreboard», 2014.

<sup>22</sup> Comissão Europeia, Comunicação «Construir uma economia europeia dos dados», 2017.

<sup>23</sup> Comissão Europeia, Portal Europeu de Dados, «Insights into the European State of Play», 2016.

cortes específicos em detrimento de uma solução única, muitos Estados-Membros optaram por uma abordagem baseada em cortes proporcionais.

## 2.8. Administração pública e desafios sociais

O papel da administração pública consiste em antecipar os desafios sociais e em enfrentá-los de forma pró-ativa a fim de reduzir os choques para os cidadãos e as empresas. No entanto, a própria administração pública está a ser afetada por grandes tendências externas<sup>24</sup>, como pode constatar-se no anexo 2.

Não existem soluções imediatas capazes de responder a esta evolução. As organizações públicas do futuro devem procurar orientar-se para missões específicas, ser impulsionadas pela inovação, basear-se em perspetivas a longo prazo, ser descentralizadas, trabalhar em rede e assumir riscos<sup>25</sup>. A antecipação das transformações que se avizinham pode ajudar os gestores públicos a dotar as suas instituições das necessárias capacidades, competências, conhecimentos e estruturas.

## 3. INSTRUMENTOS ESTRATÉGICOS PARA FAZER FACE AOS DESAFIOS

### 3.1. Componentes para uma melhor administração pública

A administração pública faz parte de um quadro de governação pública mais lato<sup>26</sup>. Por isso, é necessário ter em conta o contexto político na conceção e aplicação das reformas administrativas<sup>27</sup>.

<sup>24</sup> Pollitt Christopher, «Advanced Introduction to Public Management and Administration», Edward Elgar Publishing, 2016.

<sup>25</sup> Mazzucato Mariana, «Mission-Oriented Innovation Policy», IIPP Working Paper 2017-1.

<sup>26</sup> Pollitt, Christopher e Bouckaert, Geert, «Public Management Reform: A Comparative Analysis», 3.ª ed., Oxford University Press, 2011.

<sup>27</sup> Para uma panorâmica geral dos instrumentos de análise de economia política, ver: Mcloughlin, C., «Political Economy Analysis: Topic Guide» (2.ª ed.), GSDRC, University of Birmingham, Reino Unido, 2014.

A presente secção analisa as possibilidades de que os Estados-Membros dispõem para melhorar a qualidade das administrações públicas. As cinco dimensões interligadas a seguir referidas são relevantes para todas as políticas e setores públicos<sup>28</sup>:

Resultados e responsabilização	
Estruturas e processos institucionais	Serviço público e gestão de recursos humanos
Desenvolvimento e aplicação das políticas	Prestação de serviços

### 3.2. Resultados e responsabilização

Dado o aumento acentuado da complexidade das sociedades modernas e das expectativas quanto à apresentação de resultados por parte das administrações públicas, é necessário que as abordagens transacionais<sup>29</sup> dominantes na gestão pública sejam substituídas por uma lógica mais sistémica<sup>30</sup>. Um elemento fundamental desta abordagem é a responsabilização da administração pública com base na meritocracia<sup>31</sup>, na transparência e na participação dos cidadãos. As autoridades públicas têm de aproveitar melhor os conhecimentos, o discernimento, a capacidade de iniciativa e a integridade dos seus funcionários para produzir maior valor público<sup>32</sup>.

<sup>28</sup> O aspeto interligado e altamente pertinente da *gestão das finanças públicas* é tratado numa ficha temática em separado.

<sup>29</sup> Morieux, Yves e Tollman, Peter, «Six Simple Rules: How to Manage Complexity without Getting Complicated», Harvard Business Review Press, 2014.

<sup>30</sup> OCDE, «Systems Approaches to Public Sector Challenges: Working with Change», OECD Publishing, Paris, 2017.

<sup>31</sup> Para uma abordagem de avaliação da meritocracia, ver Charron, Nicholas, et al., «Measuring meritocracy in the public sector in Europe, A New National and Sub-National Indicator», Working Paper Series, The Quality of Government Institute, Universidade de Gotemburgo, 2015.

<sup>32</sup> Uma abordagem promovida pelo denominado «New Synthesis framework», ver:

### 3.3. Estruturas e processos institucionais

O quadro institucional de um país é normalmente constituído por uma série de diferentes organizações sob a forma de ministérios, agências e outras entidades públicas, que atuam a nível nacional, regional ou local. A qualidade da interação entre estes organismos influencia significativamente a eficácia ou ineficiência do desempenho de um país.

As oportunidades seguintes poderão contribuir para a melhoria do sistema global:

**Aumentar a produtividade sistémica**, melhorando a qualidade das relações e a colaboração;

**Reforçar a governação a vários níveis**, incluindo a identificação e a análise de funções para clarificar as responsabilidades e reduzir a sobreposição;

**Garantir que os poderes/responsabilidades** sejam acompanhados pelos recursos necessários a todos os níveis administrativos;

**Promover a cooperação intermunicipal**, incluindo a partilha de recursos e a criação de redes entre os vários níveis da administração central e no âmbito dos mesmos;

**Racionalizar e simplificar os processos** e promover o conceito e as práticas de interoperabilidade a nível interno e entre administrações;

**Utilizar soluções de TIC, concebidas de forma global** passíveis de transformar a interação e comunicação entre instituições e a nível interno, podendo assim melhorar o desempenho das administrações públicas.

Não existe qualquer solução única para efeitos da organização do setor público. É preciso adotar uma abordagem diferenciada que tenha em conta os custos e os benefícios da conceção e gestão de combinações de diferentes formas de governação para alcançar os resultados

---

Bourgon, Jocelyne, «*A New Synthesis of Public Administration: Serving in the 21st Century*», School of Policy Studies, Queen's University, 2011.

pretendidos e otimizar a afetação de recursos com base em necessidades diferentes<sup>33</sup>. As hierarquias tradicionais estão a ser cada vez mais substituídas por novas formas de organização, que colocam uma nova ênfase naquilo que podemos designar de «**capacidade de colaboração**». A denominada «administração em rede» baseia-se na cooperação e na coordenação no âmbito da administração pública, bem como com as partes interessadas e os intermediários. Implica a eliminação da compartimentação<sup>34</sup> entre diferentes entidades administrativas e, ao mesmo tempo, a partilha de infraestruturas, processos, dados, ativos, conhecimentos, recursos, conteúdos e ferramentas<sup>35</sup>.

O **SOLVIT**<sup>36</sup> é um exemplo de uma rede constituída entre as autoridades dos Estados-Membros da UE e reunindo as mesmas. Pode ajudar a resolver problemas administrativos que se coloquem aos cidadãos e empresas que queiram viver ou exercer uma atividade noutro país da UE. Para o êxito deste tipo de redes, é necessária a participação ativa dos Estados-Membros, bem como capacidade para produzir os resultados que os cidadãos e as empresas esperam em tempo útil.

Por outro lado, o desmantelamento indiscriminado de entidades institucionais pode levar ao desaparecimento de estruturas formais que podem ser necessárias para efeitos de eficácia e responsabilização<sup>37</sup>.

Da mesma forma que as estruturas organizativas têm de encontrar um equilíbrio entre hierarquia e colaboração,

---

<sup>33</sup> Meuleman, Louis, «*Public Management and the Metagovernance of Hierarchies, Networks and Markets — The Feasibility of Designing and Managing Governance Style Combinations*», Springer, 2008.

<sup>34</sup> Tett, Gillian, «*The Silo effect*», Simon & Schuster, 2015.

<sup>35</sup> Comissão Europeia, «*A Vision for Public Services*», 2013.

<sup>36</sup> <http://ec.europa.eu/solvit/>.

<sup>37</sup> Niestroy, Ingeborg e Meuleman, Louis, «*Teaching Silos to Dance: A Condition to Implement the SDGs*», IISD, SDG Knowledge Hub, 2016.

as vantagens da **descentralização política, administrativa e orçamental** também têm de ser equacionadas com as oportunidades de racionalização e simplificação e os efeitos de escala positivos<sup>38</sup>.

Para o bom funcionamento da **governança a vários níveis**, é necessário definir claramente as responsabilidades dos órgãos de poder local e regional. Os seus poderes, recursos e capacidades têm de estar em consonância com as suas responsabilidades. A divisão territorial tem de ser viável e as fronteiras não podem ser alvo de contestação; além disso, a margem de interferência a partir do topo para a base na autonomia dos órgãos de poder local e regional deve ser claramente regulamentada<sup>39</sup>.

### 3.4. Serviço público e gestão de recursos humanos

Os trabalhadores são o principal ativo dos organismos públicos. Com o envelhecimento dos funcionários e a crescente automatização dos processos de rotina, é necessário colocar uma maior ênfase em antecipar e responder às questões estratégicas. Tal exige uma liderança capaz, que envolva todos os colaboradores. Entre as oportunidades específicas para o desenvolvimento das organizações através da gestão de recursos humanos destacam-se as seguintes:

**Planificar a força de trabalho** para melhorar o desempenho, dispondo das pessoas certas com as competências adequadas no momento certo;

**Atrair novos funcionários** para as administrações públicas, melhorando a imagem como empregador e a gestão das aptidões;

**Potenciar a mobilidade** interna e interinstitucional, a fim de partilhar

conhecimentos e desenvolver a flexibilidade e a capacidade de resposta; impõe-se alguma prudência, uma vez que a estabilidade e fiabilidade também são importantes;

**Facilitar a evolução do papel do gestor** em direção ao de facilitador e apoiante da equipa, em vez de controlador e decisor; recomenda-se a utilização de sistemas de gestão da qualidade para efeitos de autoaperfeiçoamento;

**Promover o trabalho em equipa** e a colaboração, a gestão dos conhecimentos, incluindo redes de aprendizagem e a aprendizagem intergeracional;

**Aplicar o princípio da avaliação das competências nos processos de recrutamento**, promoção e progressão na carreira, de modo a reconhecer o mérito e promover a aprendizagem e o desenvolvimento contínuos;

**Criar postos de trabalho estimulantes** e reforçar a confiança nos colaboradores, a fim de os motivar e capacitar, aproveitando ao máximo a diversidade da força de trabalho; sondar e avaliar a satisfação dos colaboradores;

**Criar um quadro mais amplo para a gestão do desempenho** que reflita a realidade de um ambiente em constante mutação, a necessidade de flexibilidade e de responsabilização, a obtenção de resultados e, por conseguinte, a importância da aprendizagem contínua.

São necessários sistemas e instrumentos que permitam às organizações transformar os conhecimentos tácitos e implícitos em conhecimentos explícitos que possam ser partilhados em toda a organização. Deste modo, as organizações podem tornar-se menos vulneráveis à rotação de pessoal e o risco de perda de eficiência é menor.

Devem ser adotadas **práticas de gestão de recursos humanos com base em feedback** para aumentar a motivação, a colaboração e o profissionalismo na administração pública. No entanto, se não forem bem aplicadas, as práticas de gestão de recursos humanos podem constituir um fator de divisão e desmotivação, além de

<sup>38</sup> Netivist, «*Political organisation: centralisation vs decentralisation – which is the best approach?*», 2015.

<sup>39</sup> Buis, Hans e Boex, Jamie, «*Improving local government performance by strengthening their 5 core capabilities*», VNG International, 2015.

poderem desencorajar o trabalho em equipa.

A **melhoria da gestão dos recursos humanos** na administração pública é um exercício que depende fortemente do contexto, e os modelos não são necessariamente transferíveis<sup>40</sup>. Mas uma coisa é certa: aquilo que se passa no âmbito de uma organização tem um impacto direto na sua aptidão e capacidade para executar políticas e prestar serviços.

### 3.5. Desenvolvimento e aplicação das políticas

*«Não existe nada mais importante para o progresso das nossas economias e sociedades do que uma boa regulamentação. Por "boa regulamentação" entende-se uma regulamentação que atinge os objetivos legítimos da política pública de forma eficiente em termos de custos, ao mesmo tempo que melhora o bem-estar da população no seu conjunto.»<sup>41</sup>*

O processo de definição de políticas não só é linear e composto por fases sequenciais, como também inclui elementos interligados e interdependentes e circuitos de resposta. O impacto das decisões políticas deve ser sempre estimado, mas nunca é perfeitamente previsível. Os mecanismos de *feedback* são fundamentais para corrigir o rumo seguido quando a política prosseguida não está a atingir os objetivos visados. Aqueles mais afetados pelas decisões políticas, designadamente os cidadãos e as empresas, devem participar ativamente no processo de elaboração das políticas.

Para o efeito, convém:

**Desenvolver a capacidade analítica** e uma melhor base factual, bem como integrar a análise de dados, o pensamento criativo e a dimensão comportamental na definição das políticas;

---

<sup>40</sup> Demmke, Christoph, *«Doing Better with Less? The future of the Government Workforce, Politics of Public HRM reforms in 32 countries»*, Peter Lang, 2016.

<sup>41</sup> OCDE, *«OECD Regulatory Policy Outlook 2015»*, OECD Publishing, Paris, 2015.

**Envolver a sociedade civil, a comunidade de investigação e as organizações profissionais**, desde o início, na cocriação e elaboração das políticas;

**Criar um centro eficaz de administração central** para definir normas, servir de intermediário para ultrapassar as barreiras institucionais no desenvolvimento das políticas e monitorizar a sua aplicação;

**Passar a adotar uma abordagem baseada em ensaios/experiência e reflexão**, monitorização contínua e ajustamento em tempo real (adotar e adaptar);

**Aumentar a transparência e abertura** e disponibilizar dados para o desenvolvimento de produtos e serviços de melhor qualidade.

Seguindo os devidos processos e garantindo uma consulta suficiente, obter-se-á uma maior aceitação das escolhas políticas. Deve evitar-se a apropriação de políticas, em que alguns interesses limitados monopolizam a elaboração das políticas em detrimento dos interesses da sociedade em geral.

**Pensar para além da legislação.** Embora a legislação continue a ser um instrumento político preponderante, alguns países estão a optar cada vez mais pela adoção de uma dimensão comportamental para alcançar os resultados estratégicos pretendidos<sup>42</sup>.

Os grandes desafios que se colocam não são problemas limitados a um único setor ou uma única organização. Os Estados-Membros fizeram a experiência de criar departamentos analíticos específicos, laboratórios estratégicos (tais como o Gabinete de Análise da Política Económica dos Países Baixos [CPB], o MindLab na Dinamarca ou o Nudge Unit no Reino Unido), bem como grupos de trabalho (por exemplo, o Futures Research Centre na

---

<sup>42</sup> OCDE, *«Behavioural insights and new approaches to policy design — The views from the field»*. Resumo de um seminário internacional, Paris, 2015.

Finlândia ou a rede Smarter Network nos Países Baixos).

**Os dados desempenham um papel** muito importante na criação de políticas eficazes e fiáveis, na medida em que proporcionam uma base factual sólida. Para o efeito, é necessário recolher e interpretar dados provenientes de um conjunto de fontes e quadrantes, bem como questionar ideias preconcebidas e práticas correntes em busca de soluções estratégicas mais eficazes<sup>43</sup>. A disponibilidade de estatísticas de base é fundamental. Os representantes dos setores estratégicos devem indicar claramente quais os dados de base de que necessitam.

**A capacidade para aplicar as políticas e a legislação** é outro pré-requisito necessário. O *défice de aplicação*, ou seja, o facto de a regulamentação existente não ser executada ou não existir uma fiscalização e sanções adequadas para punir a falta de rigor na aplicação da lei, representa um sério desafio para a credibilidade da administração. Neste contexto, colocam-se questões quanto à qualidade da inspeção independente e da supervisão por parte da sociedade.

O sistema de intercâmbio de peritos **TAIEX REGIO PEER 2 PEER** é um instrumento que visa dar resposta às necessidades de especialização em diferentes países. Esta ferramenta centrada na procura responde diretamente aos pedidos específicos das autoridades nacionais ou regionais responsáveis pela gestão dos [Fundos Europeus Estruturais e de Investimento](#), através de missões de peritos, visitas de estudo e seminários específicos.

O [TAIEX-EIR P2P](#) é outro instrumento da Comissão que visa apoiar a partilha de conhecimentos especializados entre as autoridades públicas nacionais, regionais e locais responsáveis pela aplicação da legislação e das políticas ambientais da UE.

### 3.6. Prestação de serviços

Este é o ponto em que a política se cruza com a vida quotidiana dos cidadãos. As atuais mudanças sociais, tecnológicas e económicas criam novas expectativas em relação aos serviços públicos. Muitos utilizadores esperam serviços personalizados, simplificados ou automatizados que sejam prestados através dos canais da sua preferência, cada vez mais móveis<sup>44</sup>.

Assim sendo, as atenções poderão centrar-se nas seguintes oportunidades:

**Compreender o que os cidadãos, as empresas e as outras administrações necessitam e esperam** dos serviços públicos, utilizando, por exemplo, inquéritos, grupos de discussão, clientes fictícios, mapas de experiência do consumidor, análises de eventos de vida e técnicas baseadas na empatia;

**Prestar os serviços no momento, no local e ao ritmo que mais convém aos utilizadores** e combinar o princípio «digital por definição» com opções multicanal<sup>45</sup>;

**Possibilitar o registo «único» e balcões «no-stop»** (onde os serviços são prestados automaticamente com base num direito adquirido), oferecer nuvens de serviços públicos onde os utentes podem compor os seus próprios pacotes de serviços eletrónicos, e adotar o princípio «digital por definição», sempre que possível;

**Rever toda a carteira de serviços** para verificar se estes se sobrepõem ou estão desatualizados;

**Aplicar soluções criativas para o encerramento de serviços** e substituir os serviços obsoletos para alcançar melhores resultados;

**Mudar para serviços internos partilhados**, quando apropriado, para aumentar a eficiência e, sobretudo, para

<sup>43</sup> Comissão Europeia, «*Quality of Public Administration — A Toolbox for Practitioners*», 2015.

<sup>44</sup> Comissão Europeia, «*eGovernment Benchmark Report*», 2017.

<sup>45</sup> The Vanguard Periodical, «*The Vanguard Method and Digital*», 2017.

umentar a centragem no cliente (a nível interno);

**Incentivar os cidadãos e as organizações da sociedade civil** a tirarem proveito da sua experiência enquanto utentes dos serviços para participarem na respetiva criação e produção em parceria com as administrações públicas, e a partilharem a sua apropriação, incluindo através da colaboração no levantamento das necessidades.

Os princípios da **interoperabilidade** e da «**natureza transfronteiras por definição**» têm vindo a tornar-se cada vez mais relevantes na elaboração das políticas públicas em consequência da crescente digitalização e internacionalização da sociedade.

A adoção da **identificação eletrónica** e de **serviços fidedignos** pode melhorar a segurança e facilidade de qualquer atividade em linha como, por exemplo, a apresentação de uma declaração fiscal, a inscrição numa universidade estrangeira, a criação de uma empresa noutro Estado-Membro, a apresentação de propostas num concurso em linha, etc.

A estratégia «**digital por definição**» a nível da UE poderia traduzir-se numa poupança anual de cerca de 10 mil milhões de EUR<sup>46</sup>. A transição para o quadro digital também é fundamental para uma gestão eficiente e responsável do orçamento público<sup>47</sup>.

Do mesmo modo, a aplicação do princípio da «**declaração única**» na UE poderia gerar uma poupança líquida anual a nível da UE de cerca de 5 mil milhões de EUR por ano até 2017<sup>48</sup>.

Hoje em dia, os utilizadores esperam também que as administrações públicas sejam abertas e transparentes e lhes

<sup>46</sup> Comissão Europeia, «*Study on collaborative production in eGovernment (SMART 2010/0075)*», 2010.

<sup>47</sup> Comissão Europeia, «*eGovernment Benchmark Report*», 2017.

<sup>48</sup> Comissão Europeia, «*Study on eGovernment and the Reduction of Administrative Burden (SMART 2012/0061)*», 2012.

permitam acompanhar os processos e procedimentos administrativos, dar *feedback* sobre a qualidade dos serviços prestados, contribuir para melhorias administrativas e a aplicação de novas ideias. A consulta deve ser vista como um processo contínuo, que começa com a identificação das necessidades e expectativas iniciais e prossegue com o acompanhamento e a avaliação da satisfação quanto à forma como as expectativas foram cumpridas durante a prestação do serviço ou evoluíram<sup>49</sup>.

**A disponibilização das informações do setor público em formato eletrónico** é uma forma eficaz de apoiar as empresas baseadas em dados e, desse modo, o crescimento. Prevê-se que venha a gerar ganhos económicos de aproximadamente 40 mil milhões de EUR por ano<sup>50</sup>. O impacto direto dos dados abertos na economia da UE foi estimado em 32 mil milhões de EUR em 2010, com uma taxa de crescimento anual prevista de 7 %<sup>51</sup>.

As TIC e a automatização são, sem dúvida, fatores que impulsionam uma melhor prestação de serviços públicos, mas também existem alguns riscos que importa ponderar:

**Não digitalizar a burocracia** — As questões tecnológicas devem ser realmente relegadas para segundo plano nas estratégias integradas baseadas em processos simplificados pois, caso contrário, corre-se o risco de digitalizar a burocracia, em vez de prestar um serviço linear.

**Partilhar e reutilizar ferramentas, sistemas e serviços**<sup>52</sup> — A tentação de

<sup>49</sup> Comissão Europeia, «*Quality of Public Administration — A Toolbox for Practitioners*», 2015.

<sup>50</sup> Vickery, Graham, «*Review of recent studies on PSI re-use and related market developments*», 2011.

<sup>51</sup> Capgemini Consulting, «*The Open Data Economy — Unlocking Economic Value by Opening Government and Public Data*», 2013.

<sup>52</sup> Deloitte, «*Study on cloud and service oriented architectures for eGovernment*» (para a Comissão Europeia), 2011.

«reinventar a roda» nas TIC é considerável. Muitos projetos de TIC são excessivamente caros e apresentam um desempenho insatisfatório. Já existem muitas soluções digitais comprovadas para os serviços públicos que estão disponíveis gratuitamente a partir de vários programas da UE, como o Mecanismo Interligar a Europa<sup>53</sup> (MIE) ou o programa ISA através da plataforma JoinUp<sup>54</sup>.

**Proteção de dados** — É fundamental que as normas de proteção de dados sejam plenamente respeitadas. Caso contrário, os cidadãos perderão a confiança na administração pública.

**Segurança** — As ciberameaças são um problema sem fronteiras e têm um impacto negativo na nossa economia, nos direitos fundamentais dos cidadãos e na sociedade em geral. A proteção dos dados pessoais, a privacidade e a confidencialidade são pré-requisitos importantes para aumentar a confiança e a implantação dos serviços digitais.

### 3.7. Empreender reformas coroadas de êxito — fatores de sucesso

A questão de como conceber e aplicar reformas que produzam os resultados e benefícios esperados é fulcral. A análise do contexto específico, incluindo o processo político<sup>55</sup>, constitui um ponto de partida importante. Apresentam-se, a seguir, mais alguns conselhos transversais para garantir o sucesso das reformas<sup>56</sup>:

As reformas devem basear-se em **avaliações ex ante** de circunstâncias específicas e dados concretos sobre os principais desafios e lacunas;

As reformas administrativas devem **centrar-se** menos na redução de custos e mais **em objetivos/resultados** e visar uma maior participação dos funcionários e do público em geral;

**Não basta alterar as estruturas formais** e as regras e, por vezes, nem sequer é necessário;

**Desenvolver o potencial dos funcionários públicos**, de modo a desenvolver as suas aptidões e competências para o futuro. Importa colocar a tónica na cultura administrativa e empreender planos a médio e longo prazo com vista à transição para organizações mais jovens, pequenas e flexíveis socializadas com os valores do setor público<sup>57</sup>;

O grau de **autonomia da gestão** e de politização pode limitar a aplicação e o impacto das reformas;

Prestar atenção ao **ritmo e à velocidade** das reformas; evitar o excesso de reformas!

**Adotar uma abordagem pragmática:** usar sistemas simples que sejam relevantes tanto para os gestores como para os funcionários;

**Não às soluções instantâneas:** a paciência e a perseverança são fatores importantes para o sucesso das reformas;

Não considerar as reformas como um exercício político ou técnico — **a comunicação, a procura de consenso e a criação de confiança** são fundamentais;

A **aplicação** deve basear-se na **análise/avaliação contínua** dos aspetos que funcionam e daqueles que não funcionam.

## 4. ANÁLISE COMPARATIVA DAS ESTRATÉGIAS ATUAIS

### 4.1. Prioridades de reforma nos Estados-Membros

Quais são os objetivos considerados prioritários para a reforma da administração pública? De acordo com um inquérito aos quadros superiores das

<sup>53</sup> <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/connecting-europe-facility>.

<sup>54</sup> <https://joinup.ec.europa.eu/>.

<sup>55</sup> Hammerschmid, *et al.*, 2016

<sup>56</sup> Hammerschmid, *et al.*, 2016.

<sup>57</sup> Pollitt, Christopher e Geert Bouckaert, «A Comparative Analysis - Into The Age of Austerity», Oxford University Press Oxford, 2017.

administrações públicas de um grupo selecionado de Estados-Membros<sup>58</sup>, os serviços digitais ou a administração pública em linha figuram no topo da lista de prioridades, em paralelo com a melhoria da colaboração e cooperação no setor público.

A estes tópicos segue-se o objetivo da transparência. A redução de efetivos continua a ser importante, tal como a melhoria dos resultados e a desburocratização. A privatização, a criação de agências e a «subcontratação» perderam interesse significativo enquanto prioridades de reforma.

**Figura 5 — Prioridades de reforma num grupo selecionado de Estados-Membros**



Fonte: Hammerschmid, et al. 2016

A tónica colocada na «responsabilização baseada em indicadores» no âmbito da avaliação do desempenho está a ser gradualmente substituída pela tónica na «aprendizagem baseada em indicadores».<sup>59</sup>

#### 4.2. Exemplos inspiradores em matéria de reformas da administração pública na UE

A seguinte seleção de exemplos inspiradores apresenta um conjunto de seis casos diferentes, de dimensão, âmbito,

subsetor e contexto variados<sup>60</sup>, que mostram como é possível responder aos desafios e oportunidades enunciados nas secções anteriores.

#### Reforma pluridimensional da administração pública espanhola

As pressões orçamentais extremas induzidas pela crise financeira de 2008 levaram o Governo espanhol a considerar que era urgente proceder a uma ampla e profunda mudança na administração pública.

A abordagem abrangente adotada e o rigor com que foi aplicada, paralelamente a um controlo atento dos resultados, tornam este caso exemplar:

Foi criada uma **Comissão para a Reforma das Administrações Públicas** (CORA) sob a égide da Vice-Presidência espanhola, em cooperação com partes interessadas de alto nível, a fim de melhorar a eficiência e a eficácia das atividades públicas e reduzir os custos sem diminuir a qualidade dos serviços prestados. A CORA concentrou a sua atividade na eliminação da duplicação

<sup>58</sup> Hammerschmid, et al., 2016.

<sup>59</sup> Van Dooren, Wouter, et al., «Performance Management in the Public Sector», Roulledge, Londres, 2015.

<sup>60</sup> Muitos outros exemplos inspiradores podem ser consultados no documento «Quality of Public Administration — A Toolbox for Practitioners», Comissão Europeia, 2015.

administrativa, no reforço da simplificação administrativa, na gestão dos serviços e recursos comuns e na administração institucional. Propôs 218 medidas destinadas a melhorar e simplificar o funcionamento das administrações públicas, tanto a nível nacional como local.

Estas medidas estão a ser aplicadas de forma sistemática pelo Organismo para a Execução da Reforma da Administração (OPERA), e os resultados em termos de eficiência, transparência administrativa, redução de custos e qualidade do serviço são comunicados regularmente e escrutinados pela CORA.

### *Obtenção de resultados através da capacitação dos funcionários na Bélgica*

As reformas da administração pública são, na sua maioria, de índole política e coordenadas do topo para a base. Contudo, um exemplo inspirador da Bélgica mostra que também é possível alcançar uma mudança positiva simplesmente através de uma boa gestão a nível organizativo.

Nas palavras de Frank van Massenhove, desde 2002 gestor do **Serviço Público Federal de Segurança Social (FPS)**, este transformou-se, tendo passado do «*pior ministério no hemisfério ocidental*» para o «*empregador mais atrativo da Bélgica*». Van Massenhove usou um estilo de gestão único, baseado na confiança nos trabalhadores, na autonomia e na flexibilidade, deixando ao mesmo tempo bem claro quais eram os resultados esperados. Os funcionários trabalham em equipas de gestão autónoma, com pouca interferência por parte dos seus superiores. As pessoas têm liberdade para trabalharem onde quiserem, o que reduziu as necessidades em termos de espaços de escritório. Daí resultaram poupanças significativas nos custos de funcionamento. O espaço de escritório que subsiste está configurado de modo a incentivar a colaboração e o trabalho em equipa. Esta abordagem fez com que o FPS passasse a ser o empregador do setor público mais atrativo na Bélgica. A cultura, o estilo de gestão, os métodos de trabalho e a infraestrutura física contribuíram para melhorias substanciais de produtividade.

Praticamente deixaram de existir casos de esgotamento profissional e de absentismo por motivo de doença.

### *Atribuição de prestações familiares sem requerimento na Áustria*

A administração pública em linha é um vetor importante na modernização da administração pública. Na prática, porém, nem sempre é fácil concretizar o seu verdadeiro potencial de melhorar a qualidade dos serviços, aumentar a integração organizativa e reduzir os custos. A Áustria fornece um exemplo de como a reformulação dos processos pode ser benéfica tanto para os cidadãos, como para a administração:

O projeto «Prestações familiares sem requerimento» é uma solução de balcão «no-stop» baseada na integração dos processos e na interoperabilidade. Anteriormente, os cidadãos tinham de apresentar um requerimento individual para as prestações familiares, junto da autoridade fiscal, por via postal ou por via eletrónica (apenas 20 % dos requerimentos). Em seguida, os funcionários competentes procediam à recolha dos dados pertinentes e à avaliação do requerimento.

Desde que o projeto foi lançado, sempre que um hospital comunica o nascimento de um nado-vivo, desencadeia-se um processo totalmente automático. O sistema gera a certidão de nascimento da criança e verifica se há lugar ao pagamento de prestações familiares, cruzando os dados necessários nas bases de dados pertinentes. O requerimento é processado no prazo médio de dois dias. Em mais de 60 % dos casos, o pagamento das prestações familiares é automático. Em 45 % dos restantes casos, apenas são solicitados os dados bancários. Estima-se que a poupança de tempo para os cidadãos ronda cerca de 39 000 horas por ano. A taxa de erro registada é de 2 %. Ao reduzir o volume de trabalho associado ao processamento dos requerimentos, a administração pode reafetar o seu pessoal a outras tarefas que exijam intervenção humana.

### *Planeamento político inovador na Finlândia*

As administrações públicas resolvem, na sua maioria, de forma reativa os problemas. Estar preparado para antecipar o futuro pode ser imperioso num mundo cada vez mais instável, imprevisível, complexo e ambíguo. A Finlândia dá-nos um exemplo:

A **Comissão para o Futuro** da Finlândia, composta por 17 deputados representantes de todos os partidos, é uma comissão permanente alicerçada na Constituição. Os membros deliberam sobre questões que afetam o desenvolvimento futuro, desempenhando, na prática, um papel de defesa contra a falta de visão do Governo. Não estão envolvidos na elaboração de propostas, nem no exame da legislação. Atuam como assessores, realizam pesquisas relevantes sobre o futuro e avaliam o desenvolvimento tecnológico e as consequências das políticas adotadas para a sociedade. Utilizam técnicas participativas, tais como a consulta dos cidadãos e a colaboração coletiva para desenvolver metodologias adequadas para a investigação sobre o futuro. O seu trabalho tem influenciado, por exemplo, a política em matéria de cuidados de saúde, tendo operado uma mudança das mentalidades na cena política finlandesa no sentido da tomada em consideração de opções para o futuro a longo prazo.

### *Prestação de melhores serviços públicos – levantamento da experiência dos utentes em França*

Os cidadãos e as empresas esperam serviços públicos de melhor qualidade que facilitem o cumprimento da regulamentação e sejam favoráveis ao cliente.

Data: 22.11.2017

A França tomou medidas para concretizar essas expectativas:

O **Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique** adotou uma abordagem genuinamente centrada no utente aquando da prestação de serviços públicos, que abrange todo o percurso administrativo. Tal engloba a interação com uma série de agências governamentais, os documentos a apresentar, os dossiês a serem criados e os prazos a cumprir. Esta abordagem já facilitou muitas interações dos utentes com a administração pública, desde a preparação dos documentos para a aposentação até à criação de empresas, passando pela declaração do óbito de um familiar próximo ou ainda pelo recenseamento eleitoral. A experiência com esta abordagem demonstra que uma fase de auscultação dos utentes ajuda a identificar rapidamente formas específicas de melhorar o serviço prestado. Revela também que as melhorias mais eficazes nem sempre são as mais difíceis de pôr em prática.

## 5. FONTES ÚTEIS

- Fichas temáticas do Semestre Europeu  
[https://ec.europa.eu/info/strategy/european-semester/thematic-factsheets\\_pt](https://ec.europa.eu/info/strategy/european-semester/thematic-factsheets_pt)  
Ver especificamente: Fiscalidade, Combate à corrupção, Contratos públicos, Eficácia dos sistemas judiciais, Sustentabilidade das finanças públicas
- Comissão Europeia, «*Quality of Public Administration — A Toolbox for Practitioners*»  
<http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=575&langId=en>
- Comissão Europeia, Plano de ação europeu para a administração pública em linha  
<http://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/communication-eu-egovernment-action-plan-2016-2020-accelerating-digital-transformation>
- Comissão Europeia, Portal Europeu de Dados  
<http://www.europeandataportal.eu/pt/dashboard>
- Comissão Europeia, «*Vision for public services*»  
<http://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/vision-public-services>
- Comissão Europeia, «*eGovernment factsheets*»  
[http://joinup.ec.europa.eu/community/nifo/og\\_page/egovernment-factsheets](http://joinup.ec.europa.eu/community/nifo/og_page/egovernment-factsheets)
- Comissão Europeia, «*Study on Analysis of the Needs for Cross-Border Services and Assessment of the Organisational, Legal, Technical and Semantic Barriers (SMART 2011/0074)*», 2011  
<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/final-report-study-analysis-needs-cross-border-services-and-assessment-organisational-legal>
- TAIEX — Environmental Implementation Review Peer 2 Peer  
[http://ec.europa.eu/environment/eir/p2p/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/eir/p2p/index_en.htm)
- Rede das Administrações Públicas Europeias (EUPAN)  
<http://www.eupan.eu/>
- OCDE — Observatory of Public Sector Innovation  
<https://www.oecd.org/governance/observatory-public-sector-innovation>
- OCDE — Recommendation of the Council on Digital Government Strategies  
<http://www.oecd.org/gov/digital-government/Recommendation-digital-government-strategies.pdf>
- SIGMA — Principles of Public Administration  
<http://www.sigmaweb.org/publications/principles-public-administration.htm>

### Exemplos de casos

- Reforma da administração pública espanhola  
[http://www.seap.minhap.es/en/web/areas/reforma\\_aapp.html](http://www.seap.minhap.es/en/web/areas/reforma_aapp.html)
- Serviço Público Federal de Segurança Social, Bélgica  
<http://socialsecurity.belgium.be/en>
- Atribuição de prestações familiares sem requerimento na Áustria  
<https://www.bmfj.gv.at/familie/finanzielle-unterstuetzungen/familienbeihilfe0/antrag-familienbeihilfe.html>
- Planeamento estratégico na Finlândia  
<http://www.fdsd.org/ideas/the-committee-for-the-future-finnish-parliament>
- Levantamento da experiência dos utentes em França  
<http://www.modernisation.gouv.fr/en/mapping-users-journey-improve-service-public>

## ANEXO TÉCNICO 1: PANORÂMICA DO APOIO DA UE PARA A MELHORIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

As iniciativas e o apoio da Comissão Europeia nesta área abrangem: financiamento, elementos de um quadro estratégico para a administração pública em linha, investigação, orientação e assistência técnica.

### Financiamento

As principais fontes de financiamento são o [Fundo Social Europeu](#) e o [Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional](#):

- O [Objetivo temático 11](#) «Reforçar a capacidade institucional das autoridades públicas e das partes interessadas e a eficiência da administração pública» é financiado pelo FSE/FEDER com um orçamento aproximado de 4,2 mil milhões de EUR em 17 Estados-Membros.
- O FEDER complementa este financiamento com ênfase na infraestrutura da administração pública em linha ao abrigo do [Objetivo temático 2](#).
- A Comissão ajuda a reforçar a capacidade administrativa das administrações nacionais e regionais através de melhorias no que se refere a estruturas, recursos humanos, sistemas e ferramentas: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/pt/policy/how/improving-investment/](http://ec.europa.eu/regional_policy/pt/policy/how/improving-investment/).
- O [Mecanismo Interligar a Europa](#) investe na interoperabilidade transfronteiras da administração pública em linha e promove a reutilização das principais tecnologias digitais facilitadoras comuns.

### Política de administração pública em linha

O quadro estratégico mais desenvolvido é o da administração pública em linha:

- O [Plano de Ação \(2016-2020\) para a administração pública em linha](#) define uma visão para as administrações públicas, definindo os princípios subjacentes e as prioridades estratégicas.
- O [Regulamento eIDAS](#) criou um quadro jurídico previsível para as pessoas, as empresas (em especial as PME) e as administrações públicas transitarem com confiança para a era digital através da utilização da identificação eletrónica (IDE) e de serviços fidedignos (ou seja, assinaturas eletrónicas, selos eletrónicos, registo temporal digital, serviços de envio eletrónico e autenticação de sítios Web).
- Existem **estudos** que estão a ajudar a compreender melhor como reduzir os encargos administrativos, avançar para uma administração central aberta e analisar o valor da nova geração de serviços de administração pública em linha (ver referências).
- A **partilha de boas práticas** e as bases de dados pesquisáveis com estudos de casos relevantes de administração pública em linha também constituem mecanismos de aprendizagem e apoio importantes.

### Apoio à investigação e inovação

Além disso, a UE financia projetos de investigação e inovação através do Sétimo Programa-Quadro/Horizonte 2020, p. ex., os projetos [LIPSE](#) (Learning from Innovation in Public Sector Environments), [COCOPS](#) (Coordinating for Cohesion in the Public Sector of the Future) ou [OPSI](#) (OECD Observatory of Public Sector Innovation).

O estudo [Behavioural Insights Applied to Policy](#) (BIAP) do Centro Comum de Investigação da Comissão ajuda a avaliar o *status quo* e a aprofundar os conhecimentos para melhorar a elaboração de políticas.

### **Orientação e assistência técnica**

A Comissão orienta e apoia os Estados-Membros através do documento «[EU Quality of Public Administration Toolbox](#)» e promove a aprendizagem interpares e o trabalho em rede.

Para ajudar os Estados-Membros a melhorar a sua administração, a Comissão criou um [Serviço de Apoio à Reforma Estrutural](#), que irá prestar assistência técnica, mediante pedido, através do *Programa de Apoio às Reformas Estruturais*.

Por último, mas aspeto não menos importante, a Comissão Europeia cofinancia o [Prémio Europeu para Serviços Públicos](#), atribuído pelo Instituto Europeu de Administração Pública (EIPA).

## ANEXO TÉCNICO 2: MUDANÇAS NA SOCIEDADE E DESAFIOS DAÍ DECORRENTES PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Mudanças na sociedade	Desafios para a administração pública
<b>Globalização</b>	A crescente interdependência e complexidade na sociedade torna difícil prever as tendências em matéria de desenvolvimento. As perturbações constantes na sociedade moderna exigem uma adaptação constante a que as práticas tradicionais de gestão e organização não conseguem dar resposta. A busca da otimização e eficiência reduz a resiliência das organizações e sistemas públicos. A necessidade de administrações públicas ágeis e flexíveis põe em causa alguns dos seus princípios tradicionais.
<b>Alterações demográficas</b>	O envelhecimento da população coloca pressões crescentes sobre os sistemas públicos e exige novas soluções políticas e novos serviços, bem como formas diferentes de utilizar os recursos.  Uma elevada percentagem dos funcionários públicos aproxima-se da idade de reforma, sendo necessário atrair novos trabalhadores entre o número decrescente de jovens que ingressam no mercado de trabalho.
<b>Alterações climáticas</b>	Os riscos ambientais acrescidos exigem novas competências e capacidades a todos os níveis da administração para a instituição de processos administrativos inovadores, integrados horizontalmente e baseados em factos.  É necessário adaptar as capacidades e infraestruturas.
<b>Evolução tecnológica</b>	As novas tecnologias introduzem mudanças em todos os aspetos das nossas vidas. Os governos têm de assegurar o devido equilíbrio entre, por um lado, facilitar a mudança e, por outro, garantir uma concorrência aberta e leal. As novas tecnologias exigem uma nova reflexão sobre as formas de assegurar a segurança, a privacidade, a transparência, a igualdade e a liberdade de expressão.  A inovação exige investimentos avultados a longo prazo. Estes podem competir com outras prioridades de financiamento público.  A evolução tecnológica requer novas aptidões e competências dos funcionários públicos.  Embora se pretenda que a prestação de serviços seja digital por definição, a clivagem digital pode prejudicar gravemente o acesso em determinados contextos.  A tecnologia digital pode recriar a burocracia e reduzir a capacidade das instituições para compreender e responder adequadamente às necessidades dos cidadãos.  O tipo de trabalho realizado na administração pública irá mudar com a digitalização das tarefas de análise e com o desenvolvimento da inteligência artificial. A digitalização tem de assegurar um equilíbrio entre a centralização e descentralização.
<b>Trajetórias económicas</b>	Os desafios sociais aumentam a concorrência a respeito de fundos públicos limitados.  A conjuntura em rápida mutação obriga os governos a reagir prontamente com estratégias centrais.  As pressões no sentido de poupanças a curto prazo criam a necessidade de estabelecer prioridades claras para não comprometer serviços e capacidades essenciais.
<b>Confiança pública no governo</b>	Os limites do setor público estão a esbater-se em consequência da privatização, da externalização e das parcerias público-privadas, bem como de outros métodos modernos de prestação de serviços e de elaboração de políticas. Esta situação tem implicações para a responsabilização pública na aplicação das políticas e na prestação de serviços;  Os governos nacionais devem dar resposta às crises mundiais que têm a sua origem para além das fronteiras nacionais.  A natureza do contexto político tem vindo a mudar. Os desafios sociais aumentam a desconfiança nas administrações públicas e nas respetivas respostas. Os movimentos sociais e políticos põem em causa a legitimidade do Estado.

Fonte: Com base em Pollitt<sup>61</sup> e adaptação própria

<sup>61</sup> Pollit, Christopher, «*Future Trends in European Public Administration and Management: An outside-in Perspective*», COCOPS, 2014.