

APRESENTAÇÃO

Falar de Administração Pública é falar de escolas, hospitais, de finanças, esquadras de polícia, centros de segurança social, câmaras municipais, juntas de freguesia, quartéis e embaixadas, enfim, milhares e milhares de unidades administrativas que nos rodeiam, prestam serviços, facilitam a vida, asseguram a defesa do País e a segurança e tranquilidade pública.

A Administração Pública é também gigantesco mercado de trabalho, onde se encontra todo o tipo de profissões e especialidades. Mais de 15 em cada 100 portugueses empregados trabalham para o Estado, pesam no Orçamento, são encargo dos Contribuintes.

Tal importância, grandeza, complexidade, custos e condicionamentos do setor público, porém, não têm despertado correlativo interesse no debate público. Ainda que, no meio académico e científico, se venha registando a criação de estudos graduados e pós-graduados em Administração Pública e edição de publicações, sobretudo numa perspetiva jurídica.

Ora – sem prejuízo das necessárias referências jurídicas – *Administração e Gestão Pública* olha a máquina do Estado numa perspetiva organizacional. Cada serviço público, cada unidade administrativa, independentemente da relação mais ou menos próxima do poder político é uma organização. Pessoas e recursos públicos votados a um objetivo concreto, específico, diferenciado, uma missão. Mas todas estão irmanadas por um traço comum: servir os cidadãos, as empresas e comunidades.

Administração e Gestão Pública dá uma visão global e precisa do sistema de provisão de bens públicos. Habilita para o compreender; capacita para nele trabalhar; facilita o relacionamento com a burocracia do Estado. Os milhares de serviços públicos – do Estado, das Regiões Autónomas, das

Autarquias Locais – constituem um vasto sistema. Floresta intrincada a exigir descoberta dos trilhos que permitam visão, orientação e ação nos meandros administrativos.

Compreender é, pois, a finalidade primeira deste livro, pensado para o cidadão comum, o contribuinte, o utente dos serviços públicos. Compreender a máquina do Estado no seu papel de satisfazer necessidades comunitárias; seu funcionamento e regras de atuação; perceber como efetivar direitos e acionar meios de controlo do desempenho dos serviços e de comportamentos corretos dos trabalhadores em funções públicas.

Capacitar, o outro objetivo maior do livro. Na intenção de estudantes, investigadores, trabalhadores em funções públicas, dirigentes e gestores públicos. Situar e situar-se na organização, compreender o meio, a missão, os recursos, as regras de funcionamento de cada organização pública.

Dividido em duas partes – conhecer a Administração Pública e atuar na Administração Pública – *Administração e Gestão Pública* propõe-se revistar a teoria do Poder e identificar o sistema político; caracterizar o sistema administrativo e suas relações com o setor social; assinalar o papel da Alta Administração no sistema político e administrativo; distinguir e caracterizar os vários níveis da Administração Pública – Central, Regional e Autárquica; explicar os mecanismos de conceção, desenho e instituição de organizações públicas; indicar os processos de entrada e progressão na Função Pública; dar conta das relações da Administração com a União Europeia.

A segunda parte do livro clarifica a noção e condicionamentos políticos e legais da Gestão Pública que a diferenciam da Gestão Privada; elenca os instrumentos de Gestão das organizações públicas; assinala as especificidades da comunicação dos serviços públicos; releva os desafios de adaptação às disrupções das duas décadas do século XXI – Grande Crise Financeira e Pandemia do COVID-19; assinala o papel da participação cívica, as particularidades da Ética Pública e, ainda, os meios de controlo da atividade administrativa, nomeadamente pela opinião pública.

Administração e Gestão Pública é tributário de trabalho de gestão – em diferentes organizações públicas, privadas e sociais – e de investigação e docência universitária. Em linguagem acessível e parca em citações, constitui seguro instrumento de trabalho de iniciação, consolidação e aprofundamento de conhecimentos nas diferentes temáticas da Admi-

nistração Pública. Parcimoniosa e seletiva bibliografia, apresentada no final do trabalho, permite aprofundamentos de diferentes conteúdos temáticos abordados.

Deste modo, *Administração e Gestão Pública* constitui prestimoso auxiliar para quantos pretendam conhecer, relacionar-se e trabalhar em funções públicas, recomendando-se particularmente a:

- Estudantes e Professores das áreas da Administração Pública, Ciência Política, Ciências Económicas, Sociais e Jurídicas;
- Dirigentes, Chefias e Profissionais da Administração Direta do Estado, das Regiões Autónomas e Autarquias Locais;
- Gestores Públicos, Dirigentes e Técnicos do Setor Empresarial do Estado, dos Institutos Públicos, dos Municípios e das Freguesias e das respetivas Associações;
- Gestores e Quadros das Organizações do Terceiro Setor e da Economia Social;
- Políticos, Advogados, Solicitadores e Agentes de Execução, Economistas e Contabilistas;
- Consultores das áreas de Gestão, Desenvolvimento Organizacional, Recursos Humanos e Marketing Público e Social;
- Licenciados em Gestão, Economia, Administração Pública, Ciência Política, Ciências do Trabalho, Ciências da Comunicação, Direito, Solicitadoria e Relações Internacionais;
- Cidadãos e Contribuintes interessados na vida pública.

A linguagem acessível e descomplicada do livro não deixa, porém, de se requerer cuidada e rigorosa, o que não significa isenta de lapsos e omissões, pelo que se agradece a indicação de correções ao texto que permitam melhorá-lo.

Especialmente se agradece a quem *Administração e Gestão Pública* venha a suscitar inovações positivas na burocracia estatal. Se o livro vier a concorrer para a compreensão e melhor relacionamento com a Administração Portuguesa e a introdução de melhorias no seu funcionamento – sentir-se-ão muito gratificados pelo trabalho que agora oferecem.

OS AUTORES

ÍNDICE

APRESENTAÇÃO	5
--------------	---

PRIMEIRA PARTE – CONHECER A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

I. ADMINISTRAÇÃO PRIVADA E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	11
1. Administração e Gestão	11
1.1. O Sentido das Palavras	11
1.2. Administração, Atividade e Estrutura	13
1.3. Administração, um Acervo de Conhecimentos	14
2. As Organizações, Conceito Central da Administração	18
2.2. Organização como Formação Social	20
2.3. Os Elementos do Conceito de Organização	20
2.4. O Contexto Organizacional	21
2.5. Teleologia das Organizações	23
2.6. Organizações Privadas e Organizações Públicas	26
2.6.2. Ato Constitutivo	26
2.6.3. Regime Jurídico	28
2.6.4. O Mercado	28
3. Especificidade das Organizações Públicas	29
3.1. Os Espartilhos Legais	30
3.2. Princípios Constitucionais e Legais	30
3.3. Legislação Comum às Organizações Públicas	31
3.4. Instrumentos Legais e Técnicos Específicos	31
3.5. O Envolvimento do Poder	31
4. Os Prestadores de Serviço Público	32

4.1. Administração Pública e Serviço Público	32
4.2. Entidades Privadas e Serviço Público	33
II. A ADMINISTRAÇÃO, INSTRUMENTO DO ESTADO	35
1. Sociedade, Estado, Governo, Administração	35
1.1. Sociabilidade e sociedade	36
1.2. Complexidade Crescente das Formações Sociais	36
1.3. Sociedade, Comunidades, Organizações e Cultura	37
2. O Estado, Aparelho Político da Sociedade	38
2.1. Poder e Partilha do Poder Social	39
2.2. Especificidade do Poder Político: o Poder	40
2.3. Origem do Poder e do Estado	41
2.4. Papel e Funções do Estado	42
2.5. A Descentralização: Poder Central, Regional e Local	44
2.5.1. Descentralização supranacional	45
2.5.2. A Dicotomia Centralização-Descentralização	46
3. O Governo, Órgão Superior da Administração	49
3.1. Referência à Personalidade Coletiva Pública	49
3.2. Breve ideia de Constituição Política	49
3.3. Os órgãos Supremos da República	50
3.4. Competências Administrativas do Governo	52
4. A Administração, Instrumento do Estado	54
4.1. Poderes Governamentais sobre a Administração Pública	54
4.2. Amplitude do Governo e Burocratização	55
4.3. A Administração dos Gabinetes e das Consultoras	56
4.4. As Missões da Administração Pública	58
III. A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E O TERCEIRO SETOR	61
1. Evolução do Conceito de Terceiro Setor	61
1.1. Setor Público, Setor Privado, Setor Social	62
1.2. O Estado Social de Garantia	63
1.3. A Mercantilização do Setor Social	64
1.4. Escrutínio do Terceiro Setor	65
1.5. Caracterização da Economia Social	67
2. Novos Modelos de Economia	69
2.1. Modelos Económicos e Economia Social	69

2.2. Definindo a Economia Social	70
2.3. Subsetores da Economia Social	71
2.3.1. O Subsetor Mercantil da Economia Social	74
2.3.2. O Subsetor Não Mercantil da Economia Social	77
3. A Economia Social na Europa	78
4. A Economia Social em Portugal	79
4.1. A Conta Satélite da Economia Social	81
4.2. Economia Social e a Administração Pública	82
4.3. A CASES	83
4.4. A Santa Casa da Misericórdia de Lisboa	85
4.5. As Fundações Públicas	86
4.5. A Questão da Saída do Perímetro Orçamental	91
5. Transparência da Economia Social em Portugal	93
IV. COMPLEXIDADE DO APARELHO ADMINISTRATIVO	95
1. A Complexidade Administrativa	95
1.1. Administração e Burocracia	96
1.1.1. Modelos de Relacionamento com o Poder	96
1.1.2. Da Burocracia à Gestão	96
1.2. Desburocratizar, Simplificar, Esclarecer	98
2. Clarificar a Administração e Torná-la Servicial	99
2.1. Orientar na Floresta Administrativa	99
2.2. Levar a Administração aos Cidadãos	101
3. A Administração Pública na Constituição	102
3.1. Os Princípios Orientadores	103
3.2. A Criação de Entidades Independentes	104
4. Tipologias das Organizações Públicas	104
4.1. As Organizações Públicas e os Poderes Administrativos	105
4.1.1. Administração Direta: Organizações sem Personalidade	106
4.1.2. Administração Indireta: Organizações com Personalidade	107
4.1.2.1. Os Serviços Personalizados	107
4.1.2.2. Os Fundos Públicos	108
4.1.2.3. As Entidades Públicas Empresariais	109
4.1.3. Administração Autónoma	109
4.1.3.1. A Administração Regional	110
4.1.3.2. A Administração Local	111

4.1.3.3. As Associações Públicas	113
4.2. A Administração Independente: Organizações com e sem Personalidade Jurídica	114
4.2.1. As Entidades de Proteção de Direitos	114
4.2.2. As Entidades Reguladoras	115
4.3. Poderes Administrativos e Instâncias do Poder	119
4.3.1. Organizações de Administração Direta	119
4.3.2. Organizações de Administração Indireta	120
4.4. Administração e Território	121
4.4.1. A Administração Central	121
4.4.2. A Administração Regional	123
4.4.3. A Administração Local	123
4.4. Administração e Setor de Atividade	124
V. AS ORGANIZAÇÕES DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL	127
1. As Organizações de Administração Direta	127
1.1. Princípios de Organização da Administração Direta	128
1.2. Tipologia dos Serviços por Função Dominante	130
1.2.1. Os Serviços Executivos	131
1.2.2. Serviços de Controlo, Auditoria e Fiscalização	132
1.2.3. Serviços de Coordenação	132
1.2.4. A Teoria Clássica da Estrutura Organizacional	133
1.3. Tipologia dos Serviços quanto à Estruturação Interna	137
1.3.1. O Modelo de Estrutura Hierarquizada	137
1.3.2. O Modelo de Estrutura Matricial	138
1.3.3. Níveis dos Cargos Diretivos e Regulamentos Internos	139
1.3.4. Os Cargos Dirigentes e os Organogramas dos Serviços	140
1.3.4.1. Os Cargos Dirigentes	140
1.3.4.2. Os Organogramas	142
2. As organizações de Administração Indireta	143
2.1. A Criação de Institutos Públicos	144
2.2. Regime, Tutela e Superintendência	145
2.3. Órgãos e Serviços dos Institutos	146
3. As organizações empresariais do Estado	147
3.1. As Empresas Públicas	148
3.1.1. Organizações Constituídas sob Forma Comercial	148

3.1.2. Contexto Concorrencial e Laboral	148
3.1.3. A Função Acionista e Prestação de Serviço Público	149
3.2. Entidades Públicas Empresariais	150
4. As Associações Públicas Profissionais	150
4.1. Constituição das Associações	151
4.2. Organização e Vida Financeira das Associações	153
4.3. Tutela e Controlo Jurisdicional	154
VI. A ORGÂNICA DO GOVERNO E A ADMINISTRAÇÃO CENTRAL	155
1. O Governo e a Administração Central	155
1.1. Itinerário da exposição	155
1.2. Composição e Estrutura Governamental	159
1.3. Natureza e Exercício de Competências	160
1.4. A Coordenação de Políticas Estratégicas	163
2. O Centro do Governo e o Ministério das Finanças	165
2.1. Centro do Governo e Presidência do Conselho	165
2.2. As Finanças e os Ministérios Gastadores	166
2.3. O Centro do Governo e a Comunicação Governamental	166
2.3.1. Especificidades da Comunicação Governamental	166
2.3.2. Pluralidade de Comunicadores Governamentais	167
2.3.3. Pluralidade de Recetores	167
2.3.4. Necessidade de Assessoria Técnica	168
2.4. Os Gabinetes dos Membros do Governo	169
2.5. Os Ministérios e as Grandes Funções do Estado	171
3. Os Ministérios das Funções Soberanas	172
3.1. A Presidência do Conselho de Ministros	172
3.2. O Ministério das Finanças	172
3.3. O Ministério da Defesa Nacional	175
3.4. O Ministério dos Negócios Estrangeiros	177
4. Os Ministérios das Funções Económicas	179
4.1. Ministério da Agricultura	179
4.2. O Ministério da Economia e da Transição Digital	180
5. Os Ministérios das Funções Sociais	183
5.1. O Ministério da Educação	183
5.1.1. Conselho Nacional da Educação	185
5.1.2. Conselho das Escolas	185

5.1.3. Conselho Consultivo da Juventude	186
5.1.4. Conselho Nacional do Desporto	186
5.2. Ministério da Saúde	188
VII. AS REGIÕES AUTÓNOMAS DOS AÇORES E DA MADEIRA	189
1. Os Arquipélagos dos Açores e da Madeira	189
1.1. O Arquipélago dos Açores	189
1.2. O Arquipélago da Madeira	193
2. A Antiga Governação dos Arquipélagos	194
2.1. O Regime das Donatarias	195
2.2. Das Donatarias aos Distritos Autónomos	197
2.2.1. A Capitania Geral dos Açores	197
2.2.2. A Divisão em Províncias	198
3. Os Distritos Autónomos das Ilhas Adjacentes	198
4. As Regiões Autónomas da Era Democrática	199
4.1. Poderes da Região Autónoma	201
4.2. Funções do Representante da República	203
4.3. Órgãos de Governo Próprio	203
4.4. O Estatuto Político-Administrativo dos Açores	204
4.4.1. O Governo Regional	205
4.4.2. As Administrações Públicas	206
4.5. O Estatuto Político-Administrativo da Madeira	207
4.5.1. O Governo Regional	207
4.5.2. As Administrações Públicas	209
VIII. A ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DOS AÇORES E DA MADEIRA	211
1. A Administração e o Governo Regional dos Açores	211
1.1. O Governo Regional dos Açores	212
1.2. Composição e Estrutura Governamental	213
1.3. Distribuição dos Serviços pelas Ilhas	214
2. A Organização da Administração Açoriana	216
2.1. Espelho da Administração Central do Estado	219
2.2. Um Programa de Reforma Administrativa	219
2.2.1. Setor Público Administrativo	219
2.2.2. Setor Público Empresarial Regional	221

2.2.3. Transparência e Combate à Corrupção	222
3. A Administração e o Governo Regional da Madeira	222
3.1. O Órgão Superior da Administração Madeirense	224
3.2. Os Gabinetes dos Membros do Governo Regional	224
4. A Organização da Administração Regional da Madeira	228
4.1. O Departamento da Vice-Presidência do Governo Regional	229
4.2. Tipologia das Organizações da Administração Madeirense	230
4.3. Administração Pública e Modernização Administrativa	232
IX. EVOLUÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO LOCAL	235
1. A Tradição Municipalista em Portugal	235
2. O Municipalismo no Liberalismo e na I República	237
3. A Administração Local no Estado Novo	238
4. A Administração Local no Portugal Democrático	240
4.1. O Quadro Constitucional	240
4.2. O Atual Enquadramento Legal	244
4.3. As Atribuições e Competências das Autarquias Locais	245
4.3.1. Atribuições dos Municípios	246
4.3.2. Atribuições das Freguesias	246
4.4. Os Órgãos das Autarquias Locais	248
4.4.1. Os Órgãos da Freguesia	248
4.4.2. Os Órgãos do Município	249
4.5. O Estatuto dos Eleitos Locais	250
4.6. A Eleição dos Titulares dos Órgãos Autárquicos	251
4.6.1. O Quadro Legal das Eleições Autárquicas	251
4.6.2. Os Grupos de Cidadãos Eleitores	252
4.7. A Tutela Administrativa sobre as Autarquias Locais	254
4.7.1. Diferentes Mecanismos de Controlo	254
4.7.2. Agentes dos Procedimentos de Controlo	255
4.7.3. Dissolução dos Órgãos Autárquicos	256
X. O APARELHO ADMINISTRATIVO AUTÁRQUICO	259
1. A Administração Pública da Freguesia	259
1.1. Os Meios ao Dispor das Autarquias	259
1.2. Estrutura Administrativa das Freguesias	260
2. Administração Direta e Indireta dos Municípios	261

2.1. A Administração Direta dos Municípios	262
2.1.1. Modelos Organizativos	262
2.1.2. Organização e Funcionamento dos Serviços	263
2.1.3. Serviços Municipalizados	264
2.2. A Administração Indireta Municipal	264
2.2.1. Empresas Municipais, Intermunicipais e Metropolitanas	265
2.2.2. Empresas de Gestão de Serviços de Interesse Geral	266
2.2.3. Empresas de Promoção do Desenvolvimento Local e Regional	267
3. O Associativismo Autárquico	267
3.1. As Áreas Metropolitanas	268
3.1.1. Atribuições	269
3.1.2. Órgãos e Serviços	269
3.2. As Comunidades Intermunicipais	270
3.2.1. Atribuições	270
3.2.2. Órgãos e Serviços	271
3.3. As Associações Autárquicas de Fins Específicos	271
3.4. Outras Parcerias dos Municípios	272
3.4.1. Acordos de Geminção	272
3.4.2. A ANMP e a ANAFRE	273
3.4.3. Associativismo de Autarcas e de Trabalhadores	273
3.5. Regiões Administrativas e Descentralização	273
3.5.1. A Lei-Quadro	274
3.5.2. As CCDR	274
3.5.3. Transferência de Competências	274
3.6. As Novas Competências	275
3.6.1. Novas Competências dos Municípios	275
3.6.2. Novas Competências das Freguesias	276
3.6.3. Novas Competências das Entidades Intermunicipais	277
4. Panorâmica dos Recursos Financeiros das Autarquias	278
4.1. Receitas Municipais	279
4.2. Receitas das Freguesias	280
5. Administração Central e Administração Autárquica	281
XI. CRIAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS E LEGIFERAÇÃO	283
1. Políticas Públicas Gerais e Setoriais	283
1.1. Da Noção de Política	284

1.2. Das Políticas Públicas	284
1.3. Enunciar Políticas Públicas e Pô-las em Marcha	285
2. Políticas Públicas e Produção Legislativa	285
2.1. Elementos Básicos de uma Política Pública	286
2.2. O Recurso à Legiferação	287
3. A Produção da Legislação Governamental	288
3.1. O procedimento legislativo	289
3.2. Os Documentos que Acompanham os Projetos Normativos	291
3.3. Pareceres que Têm de Acompanhar os Projetos Normativos	292
4. A Legística na Formatação dos Textos Legislativos	295
4.1. Sistematização e Redação dos Atos Normativos	296
4.2. A Lei Formulária	296
4.3. Legística Formal	297
4.4. Ultimação do Processo Legislativo	298
4.4.1. As Audições Obrigatórias	298
4.4.2. Aprovação e publicação	299
XII. AS PESSOAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	301
1. Breve Caracterização do Emprego Público	301
1.1. Funcionários e Trabalhadores	302
1.2. O Volume do Emprego Público	303
1.3. A Feminização da Administração Pública	305
1.4. A Idade dos Trabalhadores	306
1.5. A Escolaridade do Funcionalismo	308
1.6. Cargos e Carreiras da Administração Pública	309
2. O Acesso ao Emprego Público	312
2.1. O Vínculo Laboral	312
2.1.1. O Contrato de Trabalho	313
2.1.2. A Nomeação	314
2.1.3. A Comissão de Serviço	314
2.1.4. O Contrato de Prestação de Serviço	315
2.2. Recrutamento e Seleção do Pessoal	315
3. Trabalhar na Administração Pública	317
3.1. O Período Experimental	317
3.2. Os Horários da Função Pública	318
3.2.1. Horários Rígidos e Horários Flexíveis	318

3.2.2. Horários Desfasados e Horários por Turnos	319
3.2.3. Horários Específicos	319
3.2.4. Situações Sem Horário	320
3.3. Modalidades de Prestação do Trabalho	321
3.3.1. Precisando Noções	321
3.3.2. Trabalho a Tempo Parcial	322
3.3.3. Trabalho por Turnos	323
3.3.4. Trabalho Noturno	324
3.3.5. Teletrabalho	324
3.3.6. Trabalho Suplementar	325
3.3.7. Situação de Pré-Reforma	325
3.4. As Ausências ao Serviço	326
3.4.1. Férias	326
3.4.2. Faltas	327
3.4.3. Licenças	328
4. A Remuneração dos Trabalhadores em Funções Públicas	329
4.1. Referência aos Deveres dos Trabalhadores	329
4.2. O Direito à Remuneração	329
4.2.1. A Remuneração Base	330
4.2.1.1. Níveis Remuneratórios	330
4.2.1.2. Alteração do Posicionamento Remuneratório	331
4.2.2. Suplementos Remuneratórios	332
4.2.2.1. Suplementos Ocasionais	332
4.2.2.2. Suplementos Permanentes	332
4.2.2.3. Suplementos Periódicos	333
4.2.3. Prêmios de Desempenho	334
XIII. A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A UNIÃO EUROPEIA	335
1. Dez Macrotendências	335
1.1. Consumo Consciente	336
1.2. Acesso Digital	336
1.3. Alfabetização Digital	337
1.4. Democracia com Futuro	337
1.5. Empregos Inclusivos	338
1.6. Saúde Mental	338
1.7. Limite do Aquecimento Global	339

1.8. ESG de Próxima Geração	340
1.9. Acesso Universal aos Cuidados de Saúde	340
1.10. Segurança Pública	340
2. As Orientações	341
2.1. Ambições Digitais para 2030	341
2.2. Meios conjugados	342
3. Administração Pública em Rede	343
3.1. Os Modelos de IA e ML	343
3.2. Riscos Associados aos Modelos de IA e ML	344
3.2.1. Designação de um Responsável	344
3.2.2. Clareza de Práticas e Padrões Analíticos	345
3.2.3. Gestão do Risco do Modelo	345
3.2.4. Painéis de Revisão de Algoritmo	345
3.2.5. Nomeação de um Provedor	346
3.2.6. Estratégias e Planos de Ação	346
3.3. Planos Estaduais e Europeus	347
4. Plano de Ação Europeu	347
4.1. Bases Concertadas em Administração Pública	347
4.2. Resultados já Alcançados	349
4.3. Visão e Princípios Subjacentes	350
4.4. Prioridades Estratégicas	353
4.4.1. Modernizar a Administração Pública com as TIC	353
4.4.2. Mobilidade Transfronteiriça com Serviços Digitais Interoperáveis	355
4.4.3. Interação Digital com os Cidadãos e as Empresas	357
5. Plano para a Transição Digital	359
5.1. As Novas Tecnologias	363
5.2. O Plano de Ação	364
5.3. Três Focos do Plano de Ação	366
5.4. Digitalização do Estado	368
5.4.1. A concretização dos objetivos definidos nos três pilares	368
5.4.2. Um Plano Aberto	369
5.5. PRR e Transição Digital da Administração Pública	370
5.5.1. PRR e Modernização	370
5.5.2. Coordenação das Iniciativas de Transição Digital	371
5.5.3. O INCoDe.2030	371
5.5.4. Investimentos relacionados com a transição digital	372

5.6. Estratégia para a Transformação Digital	374
5.7. Estratégia TIC 2020	376
5.7.1. Investimentos e Resultados	377
5.7.2. Recomendações a Implementar	378
5.7.3. O CTIC e o GPTIC	379
5.7.4. Portugal e as Tendências Internacionais	381

SEGUNDA PARTE – ATUAR NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

XIV. COORDENADAS DA GESTÃO PÚBLICA	387
1. A Partitura da Gestão Pública	387
1.1. Os Princípios Orientadores da Atividade Administrativa	388
1.1.1. Princípio da Legalidade	389
1.1.2. Princípio da Prossecução do Interesse Público e da Proteção dos Direitos e Interesses dos Cidadãos	389
1.1.3. Princípio da Boa Administração	390
1.1.4. Princípio da Igualdade	391
1.1.5. Princípio da Proporcionalidade	391
1.1.6. Princípios da Justiça e da Razoabilidade	392
1.1.7. Princípio da Imparcialidade	393
1.1.8. Princípio da Boa-Fé	393
1.1.9. Princípio da Colaboração com os Particulares	394
1.1.10. Princípio da Participação	394
1.1.11. Princípio da Decisão	394
1.1.12. Princípio da Gratuitidade	395
1.1.13. Princípio da Responsabilidade	396
1.1.14. Princípio da Administração Aberta	397
1.1.15. Princípio da Proteção dos Dados Pessoais	397
1.1.16. Princípio da Cooperação Leal com a União Europeia	397
1.2. O consumo de Serviços Públicos	398
1.3. Outros Direitos dos Utentes	399
1.3. Princípios Aplicáveis à Administração Eletrónica	400
2. Instrumentos de Planeamento e Orçamento	402
2.1. Planear e Orçamentar	402
2.2. O Programa do Governo	402

2.3. As Grandes Opções do Plano	403
2.4. O Orçamento do Estado	404
2.4.1. O Método Incremental	404
2.4.2. Métodos Mais Racionais	405
3. A Aquisição e Utilização de Recursos	406
3.1. Os Recursos Humanos	406
3.2. A Contratação Pública	407
3.3. A Aquisição de Móveis e Serviços	410
4. A gestão do Património Imobiliário	410
XV. INSTRUMENTOS DE GESTÃO DAS ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS	413
1. A Gestão Pública e o Planeamento	413
2. Instrumentos Gestionários Jurídicos e Técnicos	415
2.1. Instrumentos Jurídicos	415
2.2. Instrumentos de Planeamento e de Prestação de Contas	417
2.2.1. Enumeração dos Instrumentos Técnicos de Gestão	417
2.2.2. Os Instrumentos de Prestação de Contas	418
3. Descrição dos Instrumentos Técnicos de Gestão Pública	419
3.1. A Carta de Missão	419
3.2. O Plano Anticorrupção	421
3.4. O Plano de Atividades	422
3.5. O Plano de Formação Profissional	422
3.6. O Plano de Modernização Administrativa	424
3.7. A Carta da Qualidade	424
3.8. O QUAR – Quadro de Avaliação e Responsabilização	425
3.9. O SIADAP: Sistema Integrado de Gestão e Avaliação	425
3.10. Relatórios de Avaliação no Âmbito do SIADAP	427
3.11. Relatório de Execução do Plano Anticorrupção	428
3.12. Relatório de Gestão da Formação	429
3.13. Relatório de Modernização Administrativa	429
3.14. O Balanço Social	430
3.15. O Relatório de Atividades	431
4. O Ciclo Anual da Gestão Pública	432
4.1. As fases do Ciclo da Gestão	433
4.2. Metodologia de Elaboração do Plano de Atividades	433
4.3. Funcionalidades do Plano de Atividades	434

4.4. Execução e Monitorização do Plano de Atividades	435
4.5. Áreas Setoriais da Gestão Pública	436
XVI. A GESTÃO DA COMUNICAÇÃO NOS SERVIÇOS PÚBLICOS	439
1. A Aventura da Comunicação	439
1.1. O Processo Comunicacional	439
1.2. Redundância e Retroalimentação	441
2. A Gestão da Comunicação nas Organizações	442
2.1. Ferramentas da Comunicação Organizacional	443
2.2. Os Públicos da Comunicação Organizacional	443
2.3. Potenciar as Vendas e Incrementar a Produção	444
3. A Comunicação nas Organizações Públicas	445
3.1. Indicadores da relevância da comunicação	446
3.2. A Comunicação Interna	446
3.3. Os Meios de Comunicação nos Serviços Públicos	449
3.3.1. Meios de Comunicação Descendente	450
3.3.2. Meios de Comunicação Ascendente	451
3.4. Complementaridade dos Meios de Comunicação Interna	452
4. Normas da Comunicação nos Serviços Públicos	452
4.1. A Comunicação Presencial	454
4.2. A Comunicação Telefónica e Escrita	456
4.3. A Comunicação Eletrónica	458
4.4. A Audição dos utentes dos serviços públicos	459
4.5. Comunicação e Imagem das Organizações Públicas	461
XVII. AVALIAÇÃO, INOVAÇÃO, MODERNIZAÇÃO E QUALIDADE	465
1. Desenvolver o Potencial dos Funcionários	465
1.1. O Setor Público na União Europeia	465
1.2. Recrutamento e Condições de Trabalho	466
1.4. Crise dos Modelos de Gestão do Funcionalismo	469
2. Inovação com Acréscimo de Valor para o Utente	472
2.1. Desafios à Inovação nos Serviços Públicos	473
2.2. Sistemas de Incentivos à Inovação	474
2.2.1. O Sistema de Incentivos à Inovação	474
2.2.2. O Sistema de Incentivos à Eficiência	475
2.3. Medir o Impacto da Inovação	477

2.4. Inovação e Experimentalismo	478
2.5. Qualidade dos Serviços Públicos	479
2.5.1. Os Serviços em Linha	479
2.5.2. Parâmetros de Administração em Linha	480
3. Administração Pública e Desafios Sociais	481
3.1. Para uma Melhor Administração Pública	482
3.1.1. Resultados e Responsabilização	483
3.1.2. Estruturas e Processos Institucionais	483
3.2. Serviço Público e Gestão de Recursos Humanos	485
3.3. Desenvolvimento e Aplicação das Políticas	486
3.4. Prestação de Serviços	487
3.5. Fatores de Sucesso das Reformas	489
4. Prioridades de Reforma	490
4.1. Oportunidades de Reforma	490
4.2. Abordagem Global	492
XVIII. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E PARTICIPAÇÃO CÍVICA	493
1. Participação como Pilar da Modernização do Estado	493
1.1. A Democracia Participativa na Constituição	493
1.2. Dia Nacional da Participação	495
1.3. Orçamento Participativo da Administração Pública	495
1.4. A Estratégia para a Modernização	496
1.5. A Resolução do Conselho de Ministros n.º 130/2021	498
2. O Orçamento Participativo Portugal	499
2.1. Cinco Princípios Orientadores	500
2.1.1. – 1º Princípio: Fortalecer a democracia através da participação cidadã nas escolhas orçamentais:	500
2.1.2. – 2º Princípio: Implementar o Orçamento Participativo Portugal como instrumento de reforço da equidade social e territorial:	501
2.1.3. – 3º Princípio: Estabelecer parcerias para desenvolver o ecossistema participativo:	501
2.1.4. – 4º Princípio: Incorporar o Orçamento Participativo Portugal nos modelos de gestão pública:	502
2.1.5. – 5º Princípio: Aprofundar a maturidade da participação com transparência e capacidade de inovação:	502
2.2. As Normas de Participação	503

2.2.1. Os Participantes	503
2.2.2. Áreas e Âmbitos das Propostas	504
3. Ciclos e Fases do Orçamento Participativo Portugal	504
3.1. Cinco Fases do Ciclo da Decisão	505
3.1.1. Fase I – Submissão de propostas,	505
3.1.2. Fase II – Análise técnica das propostas para votação	505
3.1.3. Fase III – Audiência prévia	505
3.1.4. Fase IV – Votação	506
3.1.5. Fase V – Apresentação pública dos projetos	506
3.2. Cinco Fases do Ciclo da Execução	506
3.3. Calendarização do Ciclo da Decisão	507
3.4. Formalidades de Apresentação das Propostas	508
3.4.1. Meios e Requisitos	508
3.4.2. Propostas Elegíveis	509
3.4.3. Causas de Rejeição de Propostas	509
3.4.4. Publicitação e Reclamação	510
3.4.5. Votação dos Projetos	511
3.4.6. Implementação dos Projetos	511
4. Orçamento Participativo da Administração Pública	512
XIX. A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A ÉTICA	515
1. Importância Crescente da Ética	515
1.1. Duplo Enfoque da Ética	516
1.2. A Ética Não é Instintiva Nem Fácil	517
2. Especificidade da Ética da Administração Pública	517
2.1. Omnipresença da Administração	517
2.2. Singularidade da Ética Pública	518
3. Novo Paradigma Administrativo, Novos Riscos Éticos	521
3.1. Modelo de Estado e Modelo Administrativo	522
3.2. Um Contexto Cultural Permissivo	523
3.3. Embarços a Comportamentos Corretos	523
4. Reações Internacionais aos Novos Riscos Éticos	524
4.1. Outros Fatores de Exigência da Ética	524
4.2. Papel das Organizações Internacionais	525
4.3. Exemplos Estrangeiros de Promoção da Ética	527
5. O Sistema de Suporte à Ética da Administração	528

5.1. Subsistemas do Sistema de Suporte à Ética	528
5.2. Subsistema Cultural	529
5.3. Subsistema Político	531
5.4. Subsistema Jurídico	532
5.5. Subsistema Judiciário	533
5.6. Subsistema Administrativo	534
5.7. Juízo acerca do Sistema de Suporte à Ética	537
XX. O CONTROLO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	539
1. Mecanismos e Órgãos de Controlo	539
1.1. Controlo e Avaliação	540
1.2. Tipologias do Controlo	541
2. O Controlo Interno da Administração	542
2.1. O Autocontrolo nas Organizações Públicas	542
2.2. O sistema de Controlo Interno	542
3. O Controlo Externo da Administração	544
3.1. O controlo pelos Utentes	544
3.1.1. Controlo Preventivo	545
3.1.1.1. Oportunidades de Prevenção	545
3.1.1.2. Direito de Petição e de Ação Popular	545
3.1.2. Controlo Reativo	547
3.1.2.1. Diferentes Mecanismos	547
3.1.2.2. Recurso Gracioso e Contencioso	548
3.2. Controlo por Entidades Administrativas Independentes	549
3.2.1. O Acesso à Documentação Administrativa	549
3.2.1.1. O Direito de Acesso	549
3.2.1.2. Garantia de Acesso	550
3.2.1.3. Procedimento de Acesso	551
3.2.1.4. O Relatório da CADA	552
3.2.2. A Proteção de Dados Pessoais	552
3.2.2.1. Os Dados Pessoais	552
3.2.2.2. Direitos do Titular dos Dados	553
3.2.2.4. A CNPD	553
3.3. Papel do Provedor de Justiça	554
3.3.1. Estatuto do Provedor	554
3.3.2. Intervenção do Provedor	555

3.4. O Controlo Parlamentar	556
3.4.1. Moções de Censura	557
3.4.2. Apreciação de Decretos-Leis	557
3.4.3. Debates em Plenário	557
3.4.4. Interpelações ao Governo	557
3.4.5. Audições em Comissão	558
3.4.6. Inquéritos Parlamentares	558
3.4.7. Perguntas e Requerimentos	558
3.4.8. Petições Dirigidas à Assembleia da República	558
3.5. Controlo Judiciário	559
3.5.1. Acesso à Justiça	559
3.5.2. O Tribunal de Contas	561
3.5.3. Tipos de Controlo	562
3.5.4. Sanções	562
4. Controlo da Administração pela Opinião Pública	564
4.1. Breve Noção de Opinião Pública	564
4.2. Opinião Pública e Comunicação Social	564
4.3. A Lei de Imprensa	565
4.4. A Entidade Reguladora	566
4.5. A Carta de Direitos na Era Digital	566
 BIBLIOGRAFIA	 569