Carina da Conceição Rodrigues Henriques Lopes da Silva

A Avaliação das Políticas Públicas em Portugal:

O Caso da Modernização e Inovação Administrativa

Orientador: Professor Doutor António Ribeiro Gameiro

Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias

Faculdade de Ciências Sociais, Educação e Administração

Departamento de Ciência Política, Segurança e Relações Internacionais

Lisboa

2022

Carina da Conceição Rodrigues Henriques Lopes da Silva

A Avaliação das Políticas Públicas em Portugal:

O Caso da Modernização e Inovação Administrativa

Dissertação defendida em provas públicas para a obtenção do Grau de Mestre no Curso de Mestrado em Ciência Política - Cidadania e Governação, conferido pela Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias, no dia 12 de outubro de 2022, com o Despacho de Nomeação de Júri Nº 272/2022, de 24 de agosto de 2022, com a seguinte composição:

Presidente: Prof. Doutor Fernando Campos
Arguente: Prof. Doutor André Azevedo Alves
Orientador: Prof. Doutor António Gameiro

Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias

Faculdade de Ciências Sociais, Educação e Administração

Departamento de Ciência Política, Segurança e Relações Internacionais

Lisboa

2022

AGRADECIMENTOS

Foram várias as pessoas que colaboraram, direta e indiretamente, para a realização da presente dissertação, as quais merecem o meu reconhecimento e gratidão.

Ao meu orientador, Professor António Ribeiro Gameiro, que me acompanha desde a licenciatura, e que acedeu ao meu pedido para orientar o presente trabalho. Agradeço-lhe penhoradamente, todo o seu incentivo, motivação, dedicação e disponibilidade. Obrigado pelos seus comentários, sugestões e partilha de conhecimentos para o tema proposto.

Um agradecimento ao diretor do mestrado, Professor Fernando Campos, que já me acompanha desde a licenciatura. Obrigado pelos ensinamentos, e por todo o auxílio, apoio e compreensão.

Aos docentes deste mestrado pelos conhecimentos transmitidos.

Finalmente, mas de modo especial, agradeço ao meu marido Paulo, todo o apoio incondicional, incentivo e motivação imensuráveis para a concretização desta dissertação. Sem ti, não seria possível.

A todos vós, um muito obrigado. Um bem hajam!

RESUMO

A avaliação das políticas públicas em Portugal, no âmbito da modernização e inovação da Administração Pública tem, ao longo das últimas décadas, sofrido uma evolução considerável, tendo um grande impulso sido dado com a entrada de Portugal na União Europeia. A avaliação e controlo das políticas é efetuado por departamentos especializados na Administração Pública, sendo que o controlo financeiro externo cabe ao Tribunal de Contas.

Várias políticas públicas neste âmbito foram criadas na última década, com o intuito de modernizar e introduzir as novas tecnologias na Administração Pública, e com efetivos e visíveis ganhos de eficiência, eficácia e qualidade do serviço para os cidadãos e empresas. A AMA - Agência para a Modernização Administrativa, é atualmente a entidade responsável por gerir e coordenar estes projetos e avaliar o seu impacto.

A avaliação das políticas públicas é um passo essencial do seu processo de implementação, já que permite aferir se os objetivos traçados foram efetivamente atingidos, permitindo extrapolar conclusões e ajudar na definição de políticas futuras. Permite também garantir a respetiva responsabilização dos atores políticos, sobre as políticas por estes definidas.

PALAVRAS-CHAVE

Avaliação; Políticas Públicas; Controlo; Modernização Administrativa.

ABSTRACT

The evaluation of public policies in Portugal, within the scope of the modernization and innovation of Public Administration has undergone, over the last decades, through a considerable evolution, with a significant impulse given with the entry of Portugal in the European Union. Specialized departments in the Public Administration carry out the evaluation and control of the policies, with the financial control being the responsibility of the Court of Auditors.

Several public policies in this area were created in the last decade, with the aim of modernizing and introducing new technologies in Public Administration, with effective and visible gains in efficiency, effectiveness and quality of service for citizens and companies. AMA - Agency for Administrative Modernization, is currently the entity responsible for managing and coordinating these projects and evaluating their impact.

The evaluation of public policies is an essential step in their implementation process, as it allows assessing whether the objectives defined have been effectively achieved, allowing the extrapolation of conclusions and helping to define future policies. It also allows the accountability of political actors, for the policies created by them.

KEYWORDS

Evaluation; Public Policies; Control; Administrative Modernization.

ÍNDICE

Introdução 9

Capítulo I – Políticas Públicas na União Europeia 13

1.1. Conceito de políticas públicas 13

1.2. As políticas públicas na teoria da Administração e do Estado 14

1.3. As políticas públicas no Tratado da União Europeia e na Constituição da República Portuguesa 20

1.4. Conceito de avaliação e controlo 24

1.4.1. Figuras afins 29

1.5. Avaliação das políticas públicas na União Europeia 30

1.6. Avaliação das políticas públicas em Portugal em geral 36

Capítulo II – Avaliação das Políticas Públicas em Portugal 40

2.1. Evolução 40

2.2. As políticas públicas: seu regime jurídico 47

2.3. Conceção, execução e avaliação das políticas públicas 55

2.4. O sistema nacional de avaliação e controlo administrativo e financeiro 65

2.5. A orçamentação por programas, o SNC – Administração Pública e a avaliação das políticas públicas 70

2.6. Resultados da avaliação das políticas públicas em especial 74

Capítulo III – A Política de Modernização e Inovação Administrativa 79

3.1. Conceito 79

3.2. Sua estrutura, âmbito e fins 85

3.3. A AMA: Novo paradigma de modernização administrativa 91

3.4. A avaliação da política de modernização e inovação administrativa em Portugal: resultados qualitativos e quantitativos 98

3.5. Perspetivas de evolução 108

Conclusão 115

Bibliografia 119

Legislação 128

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 Evolution of the ESIF Regulatory Framework (2000-2027) 46

Figura 2 Eixos Estratégicos e suas medidas, da Estratégia TIC 2020 101

Figura 3 Estimativa de Investimentos, Poupanças e Benefícios 102

Figura 4 Objetivos atingidos pela Estratégia TIC 2020..... 103

LISTA DE ABREVIATURAS

AD&C – Agência para o Desenvolvimento e Coesão

AGE – Análise Global de Efeitos

AMA – Agência para a Modernização Administrativa, I.P.

Centro de Competências de Planeamento, de Políticas e de Prospetiva da Administração Pública – PlanAPP

DGO – Direção-Geral do Orçamento

e-Gov – Electronic Government; Governo Eletrónico

FEEI – Fundos Europeus Estruturais e de Investimento

FEOGA – Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola

GPEARI – Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais

IGF – Inspeção-Geral das Finanças

IGFSS – Instituto de Gestão Financeira de Segurança Social

LEO – Lei de Enquadramento Orçamental

MAA PI – Medida Agroambiental Proteção Integrada

ODS – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

ONU – Organização das Nações Unidas

PAC – Política Agrícola Comum

PRACE – Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado

PREMAC – Plano de Redução e Melhoria da Administração Central

PRR – Plano de Recuperação e Resiliência

PRU – Parcerias para a Regeneração Urbana

QCA – Quadro Comunitário de Apoio

QREN – Quadro de Referência Estratégico Nacional

REPLAN – Rede de Serviços de Planeamento e Prospetiva da Administração Pública

SCI – Sistema de Controlo Interno

SNC-AP – Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas

TdC – Tribunal de Contas

TIC – Tecnologias de Informação e Comunicação

UTAIL – Unidade Técnica de Avaliação de Impacto Legislativo

INTRODUÇÃO

A Administração Pública tem sido, nas últimas duas décadas, alvo de uma grande reorganização e alteração dos seus processos internos. Estas alterações resultam, em grande parte, de pressões de mudança decorrentes de alterações na sociedade, da sua cada vez maior dependência de meios digitais e de uma cada vez mais omnipresente digitalização da sociedade, em geral (Santos, 2020). Adicionalmente, a sociedade tornou-se mais exigente, solicitando uma efetiva prestação de contas e uma garantia que os seus impostos são aplicados eficientemente. Isto é, a Administração Pública, nomeadamente os serviços que esta fornece aos seus cidadãos e suas empresas, são cada vez mais vistos com um processo de aquisição de um serviço onde, ao se pagar, estes esperam obter um serviço adequado ao montante pago. Consequentemente, o Estado tem, tendencialmente, passado a ver os seus cidadãos, em parte, como um cliente ao qual deve ser disponibilizado um serviço de qualidade, com eficácia e de uma forma eficiente. Tudo isto contribui para um desenvolvimento da qualidade da cidadania e da democracia em Portugal (Mozzicafreddo, 2000).

Para dar resposta a estas novas obrigações, os Estados tiveram de criar e implementar políticas de modernização e de inovação para dar resposta a estas novas necessidades e exigências, no sentido de melhorar a resposta dos seus serviços aos utentes, na digitalização e simplificação dos seus processos, maior integração entre as suas várias áreas de atuação, na simplificação e desburocratização de procedimentos, entre outros. Mas, para garantir uma constante evolução e melhoria, as políticas públicas introduzidas têm que ser alvo de avaliação, já que é este processo que permite perceber o real efeito que a aplicação destas tem, e se os objetivos previamente traçados são efetivamente cumpridos, ajudando no processo de decisão administrativa. Esta avaliação torna-se premente, porque sem esta, a aplicação da política poderá ser inconsequente, ou estar longe de cumprir o objetivo que foi traçado, podendo este facto, eventualmente, nunca ser conhecido. Dá também uma resposta à cada vez maior necessidade de uma prestação de contas, tanto interna, para as entidades de controlo, como externa, para os cidadãos e empresas (Tavares, 2004).

Esta dissertação pretende efetuar um estudo rigoroso e fundamentado que permita concluir se as políticas públicas de modernização e inovação administrativa são avaliadas em Portugal, e com que resultados qualitativos e quantitativos. Trata-se de um tema cada vez mais relevante, pelas razões anteriormente descritas, sendo

importante concluir se as políticas de modernização administrativa são avaliadas, por quem, quando e com que resultados.

Será então efetuado um estudo de como as políticas públicas são criadas, e também por quem e como são avaliadas. As políticas que serão o âmbito de análise e alvo de estudo são as políticas direcionadas para a modernização e inovação. Pretende-se conseguir responder a questões como: de que forma é que as políticas públicas em Portugal estão organizadas, e como é que estão alinhadas com as políticas definidas ao nível da União Europeia? Como é que estão estruturadas e como funciona o seu ciclo? Quais são as entidades responsáveis por efetuar o planeamento e a avaliação das políticas? São efetivas e cumprem os objetivos traçados? Quais os resultados quantitativos e qualitativos que se obtêm da sua aplicação?

Ao tentar responder a estas questões pretende-se chegar a uma conclusão, quanto e como é que as políticas de modernização administrativa estão organizadas, estruturadas e planeadas, como e por quem é que estas são avaliadas, e por fim analisar quais são os resultados quantitativos e qualitativos que se obtêm com a sua execução, extraindo algumas conclusões relativamente à sua importância, tanto para melhorar a eficiência da Administração Pública como um todo, ou em particular na área intervencionada, assim como analisar de que forma é que esta contribui para a modernização da Administração Pública e os serviços que esta fornece aos cidadãos e empresas, com benefícios tanto quantitativos, ao nível de redução de custos de estrutura ou de recursos, como qualitativos, com relevância em questões como o tempo gasto pelos utentes do serviço, na concretização de um processo (Lopes M. d., 2013).

Para se estudar esta problemática foi utilizado material teórico disponível sobre a temática, outros estudos científicos que tratam assuntos semelhantes, legislação relativa às entidades responsáveis pelos processos de modernização e de avaliação de políticas públicas, e também informação legislativa que define políticas públicas na temática em estudo, assim como documentação técnica e de referência disponibilizada pelas entidades em Portugal, responsáveis pelos processos de modernização e inovação da Administração Pública, com foco na AMA – Agência para a Modernização Administrativa, I.P.

Como referido anteriormente, para esta investigação foi utilizada pesquisa bibliográfica como principal fonte de dados, seguida de uma análise, organização e extração de conclusões, para dar resposta à pergunta de partida. Esta iniciou com uma pesquisa

exploratória, de aproximação ao tema e de organização de ideias, com base num levantamento bibliográfico efetuado. Nesta fase também foi tomado conhecimento dos factos e definições relacionadas com o tema, e que serviu de base para a fase introdutória desta dissertação.

Este tema foi escolhido por se enquadrar na área da Administração Pública, sendo esta a minha principal área de interesse e o foco do mestrado que aqui me levou, e por se tratar de uma temática cada vez mais relevante na nossa sociedade atual, nomeadamente na interação da sociedade com a Administração Pública. A exigência colocada pelas sociedades democráticas atuais é imensa, o que coloca uma imensa pressão na Administração Pública para se modernizar e inovar. Considerei então que seria interessante estudar e analisar quais e como é que as políticas públicas direcionadas para resolver este problema são definidas, qual é a sua lógica, organização, estruturação, planeamento, implementação e, finalmente, se ou como é que estas são avaliadas. Trata-se de um assunto que me parece sofrer de alguma falta de elementos académicos, estudo e análise em Portugal, esperando que este estudo ajude a enriquecer este setor da vida pública, Estado e Administração Pública.

Pretende-se no final concluir em que medida é que as políticas públicas na área da modernização e inovação administrativa são avaliadas, como e em que medida é esta efetuada, quem é responsável por definir as políticas e por as avaliar, e se esta avaliação contribui para uma melhoria das próprias políticas.

O trabalho encontra-se organizado em três capítulos. No primeiro capítulo é efetuada uma introdução aos conceitos base do tema em análise, nomeadamente com uma explicação sobre o conceito de políticas públicas, como é que estas estão alinhadas com a teoria da administração e do Estado, e integradas no Tratado da União Europeia e na Constituição da República Portuguesa. De seguida, é introduzida a definição de avaliação e de controlo, conceitos basilares da matéria em estudo. Para terminar o estudo introdutório, será feita uma introdução à avaliação das políticas públicas, no âmbito da União Europeia, seguido de uma introdução à avaliação das políticas públicas em Portugal, focando-se numa introdução histórica das políticas públicas no nosso país.

O segundo capítulo foca-se na avaliação das políticas públicas em Portugal, partindo de uma análise detalhada da evolução da avaliação das políticas públicas, seguindo-se uma análise do regime jurídico, legislação, e das entidades responsáveis pelo processo de avaliação das políticas. Seguidamente será efetuada uma sistematização de como é

que se concebem, executam e avaliam políticas públicas. O foco passa então para o sistema nacional de avaliação e de controlo administrativo e financeiro, e a questão da orçamentação com base nos programas, o uso do Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas, terminando com a avaliação e os resultados da avaliação das políticas públicas.

O terceiro e último capítulo é dedicado à análise das políticas de modernização e inovação administrativa. Aqui trataremos de falar dos conceitos de modernização e inovação, de como é que estas políticas são estruturadas, qual é o seu âmbito e quais os fins que se pretende atingir com estas. Falaremos em seguida da Agência para a Modernização Administrativa, como foi introduzido um novo paradigma na modernização administrativa nos últimos anos e como é que é efetuado o acompanhamento e avaliação das políticas focadas na modernização em Portugal, com uma análise de resultados qualitativos e quantitativos. Por fim, será efetuada uma análise das perspetivas de evolução nas políticas que impactam a modernização e evolução da Administração Pública, preparando-a para o futuro que se avizinha.

CAPÍTULO I – POLÍTICAS PÚBLICAS NA UNIÃO EUROPEIA

1.1. Conceito de políticas públicas

As políticas públicas têm como base duas premissas, a Ciência Política e a Ciência da Administração Pública, tendo como foco as relações existentes entre a política e a atuação do Poder Público (Bucci, 2006, p. 1).

Conforme Bucci, "As políticas públicas são programas de ação governamental visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados", e também "Como tipo ideal, a política pública deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera atingimento de resultados" (Bucci, 2006, pp. 38-39).

Constituem a soma de todas as atividades desenvolvidas pelo Governo nos seus diversos patamares, o governo nacional, o governo regional e o governo local. Estas são um conjunto de decisões e ações com uma lógica subjacente, adotadas por vários atores, sejam eles públicos ou não, com diferentes recursos e interesses, e cujo objetivo é encontrar soluções para dificuldades políticas que são de interesse público. Esta panóplia de soluções conduz à criação de mecanismos formais, opcionais ou obrigatórios, tendo como propósito alterar o comportamento dos grupos sociais que foram a origem do problema público, e consequentemente resolver o problema inicial, em prol daqueles que dele padeciam.

Entendemos então que a definição de política pública abarca um vasto conjunto de ações normativas e administrativas que tem como função aperfeiçoar e solucionar os problemas da sociedade. Verifica-se também que grande parte destas alterações só produzem efeito quando a respetiva decisão é implementada, com diferentes abordagens, pelos atores políticos. Como tal, os resultados ambicionados resultam de um vasto leque de medidas. Este leque de medidas denomina-se por política pública, desde que estas emergem dos atores políticos podendo, no entanto, emergir de outros atores que tencionem direcionar o comportamento de uma sociedade alvo, e cujo propósito é solucionar um problema coletivo, por a sociedade não o conseguir solucionar sozinha.

A "Política pública incorpora então as decisões correspondentes a toda e cada uma das etapas da ação pública e incluem tanto regras gerais e abstratas (leis, decretos, ordens, etc.), como atos individuais e concretos produzidos durante a execução das mesmas (decisões administrativas, autorizações, subvenções, etc.)" (Subirats , Knoepfel, Larrue, & Varone, 2012, pp. 38-39).

Uma política pública é constituída por diversos elementos: solução de um problema público, existência de grupos-alvo na origem de um problema público, uma coerência pelo menos intencional, existência de diversas decisões e atividades, programa de intervenções, papel chave dos atores públicos, existência de atos formais, e natureza mais ou menos obrigatória das decisões e atividades.

O reconhecimento de um problema ou a existência de uma insatisfação social, cuja solução requer a ação do setor público, implica a existência de uma política pública. No entanto, alguns problemas poderão passar para a esfera social e privada e, portanto, desaparecer da agenda política. Deste modo, toda a política pública procura alterar a conduta de grupos específicos de população alvo, tendo uma base conceptual de partida. A falta de coerência numa política pública manifesta-se através de uma coincidência ocasional das medidas aplicadas à população alvo. Estas devem, portanto, ser um conjunto de decisões e atividades relacionadas entre si, que deverão ser mais ou menos concretas e individualizadas. No que diz respeito ao papel chave dos atores públicos, estes terão de estar integrados no sistema político-administrativo, ou então em atores privados, cuja legitimidade necessária para decidir está fundamentada juridicamente. Há que salientar que uma política pública pressupõe que se produzem atos, cujo resultado é a alteração dos comportamentos de grupos ou indivíduos geradores do problema público em resolução. Em virtude de várias opiniões, podemos também considerar que a omissão de atos pode ser uma política pública. Por último, muitos autores dão por certo a necessidade da existência de um caráter coercivo nas decisões que são tomadas pelos atores político-administrativos. Porém, há formas de ação pública que são tanto incentivadoras como coercivas (Subirats et al., 2012, pp. 40-42).

1.2. As políticas públicas na teoria da Administração e do Estado

A origem da palavra Estado remonta ao século XVI, sendo que este termo começou a ser utilizado na terminologia política dos povos ocidentais. No entanto, este conceito já tinha sido utilizado anteriormente. Os gregos utilizavam o termo *polis*, para representar

o ato de gestão de uma cidade, termo de onde adveio a palavra política. Já os romanos, com o mesmo sentido, usavam *civitas* e *respublica*.

Aristóteles (IV a.C.), na sua obra intitulada "a Política", já escrevia sobre o Estado, referindo-se à forma como Atenas e Esparta se organizavam ao nível dos seus órgãos governativos, tentando compreender como estes se regiam podendo este ser, assim, considerado o autor da ciência do Estado. Platão (IV a.C.), no seu livro denominado "a República", pelo contrário, descreveu o que este considerava como Estado ideal, conforme a sua conceção do homem e do mundo. Mais tarde, Cícero (II a.C.), efetuou uma análise jurídica e moral do Estado romano. Já no século XVI, Maquiavel na sua obra "o Príncipe", definiu as bases da política como o objetivo de alcançar, desempenhar e manter o poder.

Quando falamos em teoria do Estado referirmo-nos às teses cujos autores são, Johann Kaspar Bluntschli (1808-1881), e Georg Jellinek (1851-1911). Este movimento teve a sua origem nas ciências cameralísticas na segunda metade do século XVIII, onde ocorreu a transformação da arte política do movimento da razão de Estado, na então conhecida, ciência do governo, arte de governar ou *Staatswissenschaf.* Estes adjetivos foram atribuídos ao estudo das mais diversificadas atividades do Estado, designadamente de cariz político, social económico, financeiro e jurídico. Já em França, o físico André-Marie Ampère (1775-1836), definiu ciência política como o estudo das áreas da economia, do direito, da diplomacia e consequentemente da governação. Este modelo teve a sua origem na Prússia de Frederico, o Grande, de onde adveio a ideia de um Estado que tinha como propósito a polícia de segurança externa e interna, e também uma polícia de bem-estar cujo objetivo era alcançar a produção e a circulação da riqueza.

Ao longo dos tempos, estas ciências políticas foram evoluindo para uma teoria geral do Estado que cientificamente estuda a entidade política que conhecemos por Estado, os seus elementos, formas, fins, funções, órgãos, poderes, assim como o tipo de regime político ou dos seus sistemas de governo (*apud* Freitas do Amaral). Como tal, esta teoria encaixa nas ciências políticas, ou ramos do saber que de alguma forma dizem respeito ao Estado, e acontecimentos de poder que advenham tanto do Estado, como fora dele (Politipédia, s.d.).

Indo ao encontro da noção de Estado na atualidade, podemos definir o mesmo como uma ideia de comunidade instituída num determinado território, onde os homens vivem

imperiosamente em sociedade, e cujo objetivo é praticar o bem geral que lhes é devido, ou seja, o bem comum. Para tal, uma comunidade vale-se de vários mecanismos, designadamente uma organização político-administrativa, um suporte jurídico revelador dessa organização política e um suporte jurídico revelador da organização administrativa. Tudo isto leva há coerência do Poder, isto é, do Poder de ser Estado.

Segundo Lozano "O Estado moderno pode ser destacado como uma das mais complexas instituições concebidas pelo homem" (Lozano, 2017, p. 1).

Ora, o Estado moderno é uma sociedade delimitada por um território, dividida por membros que governam e por outros que não governam, cujo objetivo é que lhe seja reconhecido a hegemonia sobre todas as instituições, dominando todas as formas de atividade consideradas por estes relevantes. Coercitivamente, o Estado pode fixar a sua vontade aos que habitam no seu território, com a intenção de manter a ordem e a defesa social, para almejar o bem da comunidade (Lopes A. L., 2010, pp. 3-4).

Hoje, o Estado assume o papel de pessoa jurídica e, por isso, funciona através de pessoas físicas que fazem parte integrante do aparelho burocrático dos demais órgãos e entidades da Administração Pública. Podemos assim referenciar que os três elementos indispensáveis, e indissociáveis que compõem o Estado são: o território; povo nacional e estrangeiro, e o Governo que possui o poder e a organização concedida pelo povo. Segundo a definição clássica por Montesquieu, os poderes do Estado encontram-se divididos em três: o Legislativo, o Executivo e o Judicial. Começando pelo poder Legislativo, este abarca todas as funções de fazer leis. A título de exemplo, esta função é uma das competências da Assembleia da República Portuguesa, estando a mesma inscrita no art.º 161 alínea c), da Constituição da República Portuguesa. Quanto ao poder Executivo, este tem como função predominante a concretização das leis em ações, ou seja, tem um papel administrativo. No caso português, e segundo a CRP no seu art.º 182, quem detém o poder Executivo é o Governo, já que este é o órgão que conduz a política do país, sendo também por isso, o órgão superior da Administração Pública Portuguesa. Por último, o poder Judicial, e que tem como principal função a aplicação coerciva da lei. Na CRP, este poder está elencado no seu art.º 202, estando o mesmo atribuído aos Tribunais (Lozano, 2017, pp. 1-3).

Todavia, para a palavra Estado existem inúmeras aceções, sendo que as mais relevantes são a aceção internacional, a aceção constitucional e, por último, a aceção administrativa. De modo a elucidar o que é cada uma, entende-se então por – aceção

internacional – quando se trata de um Estado soberano, detentor de direitos e obrigações na arena internacional; já a – aceção constitucional – é a figura do Estado como comunidade de cidadãos, em que perante o poder da constituinte se auto atribui, assumindo por isso um determinado caminho político cujo objetivo é seguir com as suas finalidades; Por último temos a – aceção administrativa – com o Estado no seu papel de pessoa coletiva pública que desempenha, sob a liderança do Governo, a atividade administrativa. Resumindo, na primeira condição, o Estado é uma entidade internacional, já na segunda comporta um papel constitucional e, por fim uma entidade administrativa.

Começando pela primeira aceção, podemos dizer que o Estado, como membro da sociedade internacional tem os mesmos direitos, independentemente do regime político ou sistema económico-social vigente. Significando isto que, mesmo que haja alterações em qualquer num destes sistemas, o Estado mantêm todos os direitos que já possuía anteriormente. Quanto à caracterização da aceção constitucional de um Estado, esta leva em conta o formato político do mesmo, sendo que neste caso existem diferenças entre monarquias absolutas, monarquias constitucionais, em repúblicas liberais ou democráticas, ou até em ditaduras. No que diz respeito à aceção administrativa, não existe qualquer relevância nas questões ligadas tanto à capacidade internacional ou até mesmo à forma política interna do Estado. O que mais importa nesta aceção jurídico-administrativa é o rumo que o Governo dá à Administração Pública, ou seja, a divisão das competências pelos demais órgãos centrais ou locais, assim como a separação entre o Estado e as várias pessoas coletivas públicas, nomeadamente as regiões autónomas, as autarquias locais e os institutos públicos (do Amaral, 2006, pp. 211-212).

Continuando o presente estudo mas agora na área da Administração Pública, e segundo Freitas do Amaral, “Quando se fala em Administração Pública, tem-se presente todo um conjunto de necessidades coletivas cuja satisfação é assumida como tarefa fundamental pela coletividade, atráves de serviços por esta organizados e mantidos” (do Amaral, 2006, p. 29).

Durante o século XIX , altura do liberalismo, a Administração Pública era essencialmente uma organização de âmbito municipal em que o Rei e o poder central tinham sob a sua alçada várias áreas, nomeadamente da justiça, da política, da diplomacia e dos impostos. Contudo, muitas vezes e com grande espíríto de autonomia, eram os municípios que tratavam da maioria das questões de Administração Pública como regulamentar a construção privada, a administração de águas, a inspeção de feiras e

mercados, a determinação de preços, entre outras situações. Todavia, a situação atual não é a mesma, visto que atualmente vivemos num cenário que difere do passado, onde a Administração Pública progrediu de forma excecional, ocupando o lugar primordial perante as restantes administrações. No entanto, tanto a administração regional como a administração municipal têm assumido maior destaque, tendo em conta que a tendência é dar primazia ao princípio da descentralização.

Ora, no que diz respeito à administração institucional, atualmente esta é vista como uma forma de administração estadual indireta já que, aqui, todas as entidades distintas do Estado estão encarregues de exercer, através da restituição de poderes, uma ação mais administrativa sendo que, apesar desta não advir organicamente do Estado, trata-se de uma atividade estadual.

Já a administração municipal ainda possui a sua forma autónoma da Administração Pública. Os municípios surgiram antes do Estado, e a sua origem e função sempre foi a execução de tarefas da Administração Pública. Hoje em dia o Estado é quem define o estatuto jurídico dos munícipios. No entanto, este serve apenas para reconhecer uma entidade que já existia (do Amaral, 2006, pp. 35-36).

Todavia, é importante salientar que nem todos os serviços funcionam para satisfazer as necessidades coletivas têm a mesma origem. Ou seja, determinados serviços são criados e geridos pelo Estado, outros são geridos por organismos autónomos, e há também alguns serviços que são administrados pelo poder local (do Amaral, 2006, p. 31).

A CRP, no seu art.º 266º n.º 1, diz que “A Administração Pública visa a prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos.” Deste modo, a Administração Pública tem como objetivo satisfazer as carências coletivas pela via de serviços por esta implementados. Para além do sentido orgânico, anteriormente descrito, para definir Administração Pública, há outros dois sentidos. No sentido material ou formal cuja forma de atividade é executada por órgãos, serviços e agentes públicos, o objetivo é satisfazer as carências coletivas no que se refere à segurança, cultura e bem-estar (Botelho, p. 2). Como referiu Freitas do Amaral esta é a “atividade típica dos organismos e indivíduos que, sob a direção ou fiscalização do poder político, desempenham em nome da coletividade a tarefa de prover à satisfação regular e contínua das necessidades coletivas de segurança, cultura e bem-estar económico e social, nos termos estabelecidos pela legislação aplicável e sob o

controle dos tribunais competentes" (do Amaral, 2006, p. 50). Falamos no sentido jurídico-formal quando se relaciona com o seu modo de ação em vários sistemas de administração da Administração Pública (Botelho, p. 2).

Podemos então afirmar que a Administração Pública é fator que dá corpo ao governo, é aquela que atua e por isso toda a Administração Pública é simultaneamente poder e serviço. Serviço no sentido de servir o outro ou servir os outros. Como tal, todos aqueles que exercem as suas funções na Administração Pública estão por isso subordinados a um poder político, enquadrados em textos jurídicos e limitados por imperativos económicos.

Podemos dizer também, que a Administração Pública é a ciência de administrar no que diz respeito ao governo, ocupando-se do poder executivo, e onde toda a atividade emanada pelo governo é executada. No entanto, existem várias problemáticas de foro administrativo relacionadas aos poderes legislativo e judicial (Amato, 1955, pp. 5-6).

Como referiu Amato, "um sistema de Administração Pública é o conjunto de leis, regulamentos, práticas, relações, códigos e costumes que prevalecem em momento e lugar determinados, para a realização e execução da política pública" (Amato, 1955, p. 9).

Todos estes conceitos, tanto de Estado como de Administração Pública, estão intimamente ligados, e por isso, correlacionados com as políticas públicas.

Importa então salientar que a execução das políticas públicas é uma das finalidades do Estado. Estas são desenvolvidas pelo poder político em estreita colaboração com os cidadãos, os partidos políticos, os parlamentos, os tribunais, grupos de interesse entre demais agentes (Amato, 1955, p. 9). Podemos ainda dizer que as políticas públicas são bastante diversificadas, mas podem ser distinguidas entre macro e micro políticas. As primeiras resultam de opções constitucionais, traçando objetivos ao nível primário, e sendo transversais e globais. As micro políticas são tipicamente setoriais e resultam das macro políticas. A geografia das entidades públicas também pode ser um critério de distinção de políticas, variando entre políticas estaduais, regionais e locais, implementadas pelo Estado, regiões autónomas e autarquias locais respetivamente. Existem ainda políticas públicas mundiais, europeias ou supra-nacionais, resultantes da relação dos Estados soberanos entre si e com as organizações internacionais. Seja qual for o tipo de políticas públicas, há um conjunto de ideias que as une, seja qual for a área

em que estas se desenvolvem, o seu tamanho e dificuldade, o conjunto de competências que fomenta ou o espaço temporal em que esta ocorre (Garcia, 2009, pp. 43-44).

Maria da Glória Garcia defende que, "uma política pública está permanentemente a fazer-se e a refazer-se, num quadro de escassez financeira, de potencial esgotamento de bens ambientais e de pluralismo político. Por outras palavras, uma política pública está sempre financeiramente limitada e pressionada por considerações ambientais e por controvérsias políticas" (Garcia, 2009, p. 128).

1.3. As políticas públicas no Tratado da União Europeia e na Constituição da República Portuguesa

A edificação de políticas públicas europeias indicia a capacidade que a União Europeia tem de solucionar as divergências que decorrem das diferenças entre os vários Estados membros, ao nível do respetivo desenvolvimento.

As políticas públicas que são viabilizadas pelos Fundos Estruturais e pelos Fundos de Coesão favorecem a democratização e dão legitimidade ao processo de integração, já que ambos possibilitam obter benefícios, e cujo objetivo é alcançar a coesão económica e social.

Ao contextualizar historicamente as políticas públicas no Tratado da União Europeia, verificamos que, nos primeiros anos após o Tratado de Roma, a Comunidade Económica Europeia cresceu economicamente, o que por sua vez favoreceu o respetivo processo de integração. Desde então, a Política Agrícola Comum (PAC), constituiu-se como a principal política pública de integração económica e social.

Quando foi criado o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), que juntamente com o Fundo Social Europeu (FSE) e o Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (FEOGA)[1] foram agrupados e passaram a ser coordenados centralmente, passando a ser denominados de Fundos Estruturais. Estes Fundos, têm

[1] Este fundo foi substituído em 2007 pelo Fundo Europeu Agrícola de Garantia (FEAGA) e pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER).

como objetivo criar ajudas a fundo perdido, sendo direcionadas através de programas para subsidiar a produção.

Concluímos, em primeiro lugar, que se verifica um envolvimento contínuo, por parte da União Europeia, em melhorar e adequar as políticas públicas às exigências de cada fase. Na década de 90, apesar dos processos para uma convergência económica, nunca foi esquecida a vocação europeia para a construção do Estado e do bem-estar nos Estados membros, reforçando o princípio da coesão económico-social como principal motor para a integração regional.

Finalmente, verificou-se uma manifesta competência ao nível do planeamento e da mudança, e a apresentação de várias propostas políticas em que os partidos conservadores propunham a redução da agenda social a políticas de apoio à formação profissional. Contudo, os partidos sociais-democratas queriam um plano mais vasto da dimensão social da UE, defendendo uma maior musculatura das políticas públicas e do desenvolvimento regional, sendo este um pilar estratégico para uma maior coesão social, e que serviu de base aos Fundos Estruturais e de Coesão. Continua a ser relevante a manutenção do sistema de coesão económico-social (Stuart, 2004).

De modo a salientar as políticas públicas implementadas no Tratado da União Europeia (TUE), exemplificamos aqui alguns dos artigos que achamos mais pertinentes.

Conforme o art.º 3, n.º 3 do TUE, “A União estabelece um mercado interno. Empenha-se no desenvolvimento sustentável da Europa, assente num crescimento económico equilibrado e na estabilidade dos preços, numa economia social de mercado altamente competitiva que tenha como meta o pleno emprego e o progresso social, e num elevado nível de proteção e de melhoramento da qualidade do ambiente. A União fomenta o progresso científico e tecnológico (…) A União promove a coesão económica, social e territorial, e a solidariedade entre os Estados-Membros” (Gorjão-Henriques, 2016, p. 15).

Quanto à política de ação externa, o seu art.º 24, n.º 2 do TUE, define que, “No quadro dos princípios e objetivos da sua ação externa, a União conduz, define e executa uma política externa e de segurança comum baseada no desenvolvimento da solidariedade política mútua entre os Estados-Membros, na identificação das questões de interesse geral e na realização de um grau de convergência crescente das ações dos Estados-Membros (Gorjão-Henriques, 2016, p. 28).

No que respeita à política comum da agricultura e pescas, no Tratado de Funcionamento da União Europeia (TFUE), no art.º 38, n.º 1 é referido que "A União define e executa uma política comum da agricultura e pescas". Esta política abarca várias áreas nomeadamente a agricultura, as pescas, e o comércio de produtos agrícolas. Ainda sobre os produtos agrícolas, e no que respeita ao seu desenvolvimento e funcionamento do mercado interno, estes devem ser regulamentados por uma política agrícola comum (Gorjão-Henriques, 2016, p. 59).

Em relação à política económica, o TFUE, no seu art.º 120, advoga que "Os Estados-Membros conduzirão as suas políticas económicas no sentido de contribuir para a realização dos objetivos da União, tal como se encontram definidos no artigo 3.º do Tratado da União Europeia, e no âmbito das orientações gerais a que se refere o n.º 2 do artigo 121.º. Os Estados-Membros e a União atuarão de acordo com o princípio de uma economia de mercado aberto e de livre concorrência, favorecendo uma repartição eficaz dos recursos, e em conformidade com os princípios estabelecidos no artigo 119.º (Gorjão-Henriques, 2016, p. 93).

Por fim e no que concerne à política de coesão económica, social e territorial, o art.º 174 estabelece que a união deverá desenvolver ações para fortalecer a sua coesão, "a fim de promover um desenvolvimento harmonioso do conjunto da União", tendo em especial atenção ao desenvolvimento das zonas mais desfavorecidas (Gorjão-Henriques, 2016, p. 125).

Versando agora sobre a temática das políticas públicas na Constituição da República Portuguesa (CRP). A base das políticas públicas desenvolvidas e implementadas nos últimos 45 anos e que possibilitaram a modernização do país, decorreram de fundamentos inscritos na Constituição de 1976 e suas posteriores revisões. No seu Preâmbulo, o art.º 9 define as tarefas fundamentais do Estado como"

a) Garantir a independência nacional e criar as condições políticas, económicas, sociais e culturais que a promovam;
b) Garantir os direitos e liberdades fundamentais e o respeito pelos princípios do Estado de direito democrático;
c) Defender a democracia política, assegurar e incentivar a participação democrática dos cidadãos na resolução dos problemas nacionais;
d) Promover o bem-estar e a qualidade de vida do povo e a igualdade real entre os portugueses, bem como a efetivação dos direitos económicos, sociais, culturais

e ambientais, mediante a transformação e modernização das estruturas económicas e sociais;

e) Proteger e valorizar o património cultural do povo português, defender a natureza e o ambiente, preservar os recursos naturais e assegurar um correto ordenamento do território;
f) Assegurar o ensino e a valorização permanente, defender o uso e promover a difusão internacional da língua portuguesa;
g) Promover o desenvolvimento harmonioso de todo o território nacional, tendo em conta, designadamente, o carácter ultraperiférico dos arquipélagos dos Açores e da Madeira;
h) Promover a igualdade entre homens e mulheres" (Constituição da República Portuguesa).

Resultando destas tarefas, verificamos logo a necessidade de criação de políticas públicas com vista a assegurar a efetivação dos pontos indicados no artigo acima descrito.

A CRP encontra-se dividida em várias partes. A Parte I diz respeito a Direitos e Deveres Fundamentais e, inscritos nos artigos 63º ao 79º, está consagrado a obrigação do Estado na promoção de políticas públicas que garanta a existência de um Estado Social acessível a todos, sem qualquer exclusão ou distinção social, económica, de raça ou de género, dando acesso a serviços de saúde, proteção social, habitação e educação.

Nas políticas de justiça, os fundamentos constitucionais estão distribuídos em artigos não contíguos. Estes resultam da consagração dos direitos, liberdades e garantias que possuem todos os cidadãos, plasmado no seu art.º 12, que rege o princípio da universalidade. Já o art.º 13 defende o princípio da igualdade de todos, perante a lei. A CRP contempla ainda, a imposição de limites e condições às ações do Estado que limitem os direitos, liberdades e garantias pessoais, resultando das normas impostas pelos artigos 27.º ao 35.º, onde é garantido o direito à liberdade e segurança, entre outros demais direitos.

Quanto à organização do poder político, e segundo os princípios de separação de poderes, estes encontram-se nos artigos 108.º a 119.º. Já nos artigos 202.º a 224.º encontra-se definida a organização judicial.

No que respeita à construção do Estado de direito democrático e social, bem como à evolução das políticas públicas, é necessário ter em atenção que a CRP não é o único instrumento jurídico que define todos os direitos inscritos na lei. As leis que definem o direito à liberdade encontram-se plasmadas, por exemplo, no Código Penal. Nas políticas sociais há que ter em consideração as leis de base dos sistemas sociais, tal como a Lei de Bases do Sistema Nacional de Saúde, a Lei de Bases da Segurança Social, a Lei de Bases do Sistema Educativo, entre outras. Curiosamente, a única alteração nos deveres do Estado, em relação aos direitos sociais, é no art.º 64, tendo ficado estipulada a universalidade e a tendencial gratuitidade do Serviço Nacional de Saúde, com base nas condições económicas da população.

O art.º 283 prevê a possibilidade de fiscalização da inconstitucionalidade por omissão, no caso em que os direitos, liberdades e garantias, que se presumem ser prestado pelo Estado, não o sejam. No entanto, não há, verdadeiramente, meios judiciais que exijam que o Estado tenha que cumprir com todas as suas obrigações constitucionais, referentes à promoção de políticas públicas sociais. A única forma de assegurar a concretização de políticas públicas é pela via política, através do ato eleitoral. Depende, então, da política e não do direito. Apesar de tudo, sem as obrigações previstas na CRP, o Estado social de que dispomos atualmente dificilmente existiria.

Podemos então concluir que nos últimos 45 anos, os artigos da CRP que servem de base às políticas públicas muito poucas alterações sofreram. Embora o texto constitucional tenha sido um marco importante para a execução das políticas sociais, Portugal, como um dos Estados membros da UE, continua ser um dos países com mais desigualdade (Rodrigues & Adão e Silva, 2016).

1.4. Conceito de avaliação e controlo

O conceito de avaliação é, segundo as palavras de José Tavares (*apud* Lopes J. V., 2017, p. 17), “a atividade técnico-científica de análise e apreciação de um programa, projeto, política ou outra ação no que respeita aos seus efeitos (diretos e indiretos) e a respetiva relação com os objetivos fixados e seu enquadramento e bem assim com os meios (v.g. financeiros) aplicados para o efeito”.

O autor julga, igualmente, que a esfera da avaliação é mais abrangente que a do controlo da gestão, recaindo sobre a importância e relevância dos objetivos, bem como

a panóplia de efeitos sob os programas em avaliação, tratando-se assim de um controlo mais estrito (Lopes J. V., 2017, p. 17).

Podemos dizer que a palavra avaliação tem variadas interpretações, tratando-se de algo que todos nós, diariamente, efetuamos. No entanto, no presente estudo, o nosso interesse é sobre a vertente em que, com base num conjunto de procedimentos, se verifica, cria e organiza informação relativa ao desempenho das políticas, verificando a sua eficácia e efetividade quanto à resolução das dificuldades que levaram à criação destas.

A Comissão Europeia estabeleceu, na sua metodologia de trabalho, um sistema avaliativo, que definiu como "*evaluation is a judgement of interventions according to their results, impacts and needs they aim to satisfy*". Isto é, a avaliação é o ato de verificar se um programa atingiu os objetivos por si traçados, obtendo algum benefício. Devido à panóplia de definições do conceito de avaliação, iremos seguir a definição de Weiss, dizendo este que "*evaluation is the systematic assessment of the operation and/or the outcomes of a program policy, compared to a set of explicit or implicit standards, as a means of contributing to the improvement of the program or policy*". Ou seja, para a autora, avaliar políticas ou programas implica que se sistematize a avaliação, com base em metodologias que têm sido implementadas na esfera das Ciências Sociais.

A análise que esta autora refere abarca tanto os processos como os resultados dos programas. Quanto aos processos, quem avalia pretende saber de que maneira é que estes estão a ser executados. Já no segundo, os resultados dos programas, pretende-se verificar as consequências da adoção dos programas sobre quem deles beneficia. De notar que ambas as análises podem ser efetuadas em simultâneo. Quanto à aferição da mais-valia obtida pela concretização dos programas, esta deve ser efetuada pela análise comparativa entre os indicadores recolhidos durante o período de avaliação, e a soma das metas traçadas pelas partes interessadas. Claro que nem sempre se consegue definir metas claras, sendo que estas podem evoluir ou mudar ao longo da execução dos programas, ou até por existirem várias origens para os objetivos.

A avaliação de políticas refere-se ao ponto, no processo, em que se verifica se a política pública teve o resultado esperado, quando foi executada tendo como base os meios utilizados face aos objetivos obtidos. Ou seja, a avaliação é a produção de informação que mede a concretização das políticas na resolução de problemas (Vicente, 2013, pp. 23-25).

Posto isto, podemos dizer que a avaliação enquanto mecanismo público, detém duas vertentes que se complementam, mas que também se diferenciam: a vertente político-estratégica e democrática, e a vertente gestionária. Quanto à primeira, trata a componente da responsabilização e que resulta na transparência governamental. A segunda visa o melhoramento da gestão pública, através da prestação de contas.

Pretende-se com isto reconhecer o trabalho dos recursos públicos, mas com o intuito final de melhorar os processos, garantindo o melhor funcionamento destes, e criando uma cultura que se traduza numa maior responsabilização, levando a uma melhoria contínua. Neste ponto de vista, a melhoria que se verifica nos processos administrativos leva não só a uma melhoria na eficiência, mas também a um aumento das sinergias e competências dos recursos no âmbito administrativo (Lopes M. d., 2013, p. 2).

Em relação à avaliação aplicada na gestão governativa, esta resulta das várias alterações nas incumbências do Estado, resultantes das necessidades de reconstrução após a Segunda Grande Guerra. Um outro fator que contribuiu para o aumento no uso da avaliação foi a criação de mais políticas sociais implicando, por isso, uma maior necessidade de analisar o resultado destas face aos seus custos. A reforma da Administração Pública, e sua consequente gestão por processos, levou a que se priorizasse cada vez mais os resultados e sua avaliação, sendo esta um dos instrumentos do ciclo da gestão pública.

A palavra avaliação é usada em diversas temáticas, tendo sempre o pressuposto de julgar. Contudo, existem várias formas de avaliar, podendo estas ser mais ou menos exigentes nos objetivos que são traçados. A avaliação deve ser, sempre que possível, baseada em procedimentos científicos de recolha e análise de informação, no que diz respeito ao processo, e o resultado da aplicação das políticas e dos programas.

Quanto ao percurso histórico da avaliação, inicialmente centrava-se numa pura análise mensurada de factos, evoluindo posteriormente para uma análise das formas de atingir resultados, progredindo para uma verificação das intervenções em relação à sua eficácia, eficiência, efetividade e sustentabilidade, entre outros. Podemos então dizer, que no que respeita à avaliação, esta visa analisar se os objetivos foram cumpridos, confirmando permanentemente o valor social obtido pela concretização destes.

Durante o ciclo da gestão, a avaliação é um instrumento que deve acompanhar todo o processo, desde a fase de planeamento, a sua implementação e seus posteriores

ajustes, bem como a sua manutenção, mudança ou cancelamento. Além do mais, a avaliação permite viabilizar todo o controle, seja este interno ou externo, permitindo uma maior transparência e *accountability* das ações governativas.

A avaliação torna-se então num elemento fulcral no processo de aprendizagem das instituições públicas, contribuindo para os ganhos das ações governativas, e também para uma maior satisfação da sociedade, trazendo consigo uma maior legitimidade social e política. Deste modo os processos de avaliação são de extrema importância na reforma das políticas públicas, assim como para a modernização da Administração Pública.

Por fim, nos países da União Europeia, os processos de avaliação de políticas públicas são cada vez mais institucionalizados, obrigando por isso, a uma maior dedicação por parte das estruturas governativas em adotar a avaliação como instrumento de uso frequente nos processos de gestão, criando uma cultura de avaliação (Rua , 2010, pp. 1-2).

Passando agora para o conceito de controlo. Este advém da expressão "*controle*" cujo significado na língua portuguesa é o registo, verificação, ou ter em duplicado. Nas palavras de Sousa Franco, "controlar é uma palavra de origem francesa (rôle/conte-rôle) que designa, originariamente, um segundo registo (ou verificação), organizado para verificar o primeiro, ou o conjunto das ações destinadas a confrontar uma ação principal (controlada) com os seus objetivos ou metas e com os princípios e regras a que deve obedecer" (da Costa, 2020, p. 30).

Ora, podemos então afirmar que, num Estado de Direito democrático é indispensável que haja controlo. Embora um Estado, ao longo dos tempos, se vá modernizando e por isso acompanhe a evolução do que o rodeia, este detém um objetivo, que é a redução do custo financeiro e social, com o intuito de ampliar os benefícios económico-sociais, obrigando a que haja um maior controlo do Estado, designadamente, nas vertentes científica, técnica e financeira.

Na Administração Pública, o controlo financeiro externo é de extrema importância para garantir uma governação eficaz e eficiente. Destacamos por isso que um controlo eficaz é uma das chaves para que haja sucesso, onde é premente a celeridade da comunicação das informações dentro das instituições, permitindo que os cidadãos

acompanhem o desempenho destas, verificando a existência de transparência e equidade.

Ao haver controlo, garante-se que são definidos mecanismos de funcionamento eficientes, resultando numa maior eficácia. Por exemplo, no controlo orçamental é analisada a correspondência entre um determinado padrão e o valor obtido, sendo efetuada uma análise crítica da conformidade destes, levando a uma eventual alteração ou ajuste de programas ou objetivos. Não há lugar a controlo sem que se efetue uma avaliação pertinente, que pode ou não levar a uma mudança ou ajustes no objeto alvo do controlo.

Posto isto, salientamos de seguida algumas razões que explicam a importância que o controlo tem, num Estado democrático. Na democracia o Estado está subordinado a regras, não dependendo de vontades próprias. Mesmo estando o Estado ao serviço dos seus cidadãos e daquilo que estes necessitam, há que garantir os princípios constitutivos de um Estado de Direito, que passam por haver limitações ao poder do Estado e a garantia do Direito. A Administração Pública e órgãos políticos estão subordinados aos órgãos jurisdicionais da aplicação do Direito, independentes dos primeiros, e que fazem juízos de valor com base em critérios definidos na lei. O controlo só é possível com uma separação de poderes. Sendo o Estado moderno uma organização complexa, só com um controlo rigoroso é que se torna possível a concretização dos objetivos traçados, garantido que se minimizam os custos e se maximizam os benefícios. (Gameiro, 2004)

Quem controla a Administração Pública é o Estado. O Estado, quando cresce, passa a necessitar de criar mecanismos de controlo, que lhe permita gerir os meios ao seu dispor, e maximizar a aplicação dos mesmos. A administração e controlo dos meios é efetuada racionalmente, dependendo das políticas definidas. Os Estados têm como objetivo garantir o bem-estar social dos seus cidadãos, minimizando o sacrifício que estes têm de fazer para que o seu bem-estar seja obtido. E isto só é possível com o devido controlo.

O controlo no Estado, tipicamente, pode ser efetuado e diferenciado em duas grandes áreas: interno e externo. Por controlo interno entende-se por aquele que é efetuada por um órgão interno da entidade a controlar, e que depende da mesma autoridade. Ou seja, na Administração Pública este controlo é efetuado por departamentos especializados desta, mas que dependem do Governo, subordinando-se a este. O

controlo externo é aquele que é efetuado por entidades independentes, sejam estes órgãos, entidades, ou instituições que não dependem diretamente do Estado ou da Administração Pública. Um exemplo deste tipo de entidades é o Tribunal de Contas (da Costa, 2020, pp. 30-32).

Para além do conceito de avaliação, encontramos certos conceitos afins que importa precisar e delimitar.

1.4.1. Figuras afins

Como já acima referimos, a palavra controlo significa registo, verificação, fiscalização entre outros. Na opinião de Sousa Franco (*apud* Gameiro, 2004, p. 36), a noção de controlo, que se encontra por exemplo em controlo orçamental e controlo de gestão, consiste no efetuar de uma verificação com sentido crítico, da conformidade ou desconformidade perante uma referência, e a avaliação suas causas e consequências, provocando possíveis ajustamentos ao nível dos programas ou objetivos em análise. O controlo implica que haja uma análise e avaliação crítica, que pode ou não resultar numa revisão ou alteração da atividade controlada. Este conceito de controlo foi-se expandindo, mas nem sempre da forma mais correta. Pode também significar domínio ou poder, como por exemplo no assumir o controlo de uma empresa, ou em regulamentação, como por exemplo no controlo de câmbios.

No seu anglicismo, controlo siginifica dominar ou manter sob domínio, sendo também utilizada para transmitir o poder de dirigir ou de comando, assim como de domínio, inspeção ou fiscalização. Na língua alemã kontroll significa revisão, inspeção, vistoria, ou exame e sindicância.

Na opinião de Moreno (*apud* Gameiro, 2004, p. 37), controlo atualmente adequa-se mais para exprimir a totalidade da moderna atividade de controlo financeiro público, não sendo equivalente, por ser mais vasta, a expressões tradicionais tais como fiscalização, inspeção, censura ou aplicação de sanções (Gameiro, 2004, pp. 36-37).

Controlo surge com uma condição necessária para que o poder absoluto não seja possível, concretizando-se, atualmente, por haver uma distribuição de origem constitucional, do poder do Estado por vários órgãos de soberania. A definição de controlo foi reconhecida na Declaração Francesa dos Direitos do Homem e do Cidadão, que data do ano 1789. Esta afirmava que a noção de Constituição apenas fazia sentido

se fosse delineada como um mecanismo limitador e controlador do poder. O conceito de controlo é implementado quando um órgão ou sujeito possuí funções ou competências, definidas constitucionalmente, e as cumpre, afastando desse exercício outros sujeitos ou quando desempenha competências de outros órgãos.

Tratando-se o controlo de uma função principal da gestão, administração e de ações humanas, como planeamento, concretização, controlo de resultados e possíveis revisões, esta pode ser alvo de análise sob variadas perspetivas, significando o domínio de poder, controlo social, entre outros. O controlo num Estado moderno e democrático traz uma importância acrescida por estar subordinada a regras claras e públicas, equivalentes para todos os cidadãos, não estando dependente de vontades particulares ou de grupos, sendo crítico existir um controlo constante. Por outro lado, é também necessário garantir que os recursos que os cidadãos disponibilizam são aplicados na concretização de objetivos estabelecidos pela sociedade e concretizados com o menor custo e o maior benefício económico e social.

Existem várias formas de controlo, classificadas segundo diversos critérios, agrupando-se pela sua importância e pertinência. Podemos falar de controlo jurídico e não jurídico, preventivo e sucessivo, administrativo, financeiro e técnico. Falamos de controlo jurídico quando a análise é efetuada sobre matérias de cariz jurídico. É preventivo ou sucessivo conforme seja efetuado antes ou depois do ato, sendo que a prevenção implica que o ato cumpra os pressupostos para que seja validado, e a sucessão apenas efetua uma análise crítica do executado e propõe correções definindo, eventualmente, responsabilidades (Gameiro, 2004, pp. 40-50).

1.5. Avaliação das políticas públicas na União Europeia

No âmbito da União Europeia, a avaliação das políticas públicas é uma matéria que já há alguns anos se tornou o foco central dos governos nacionais dos então chamados países industrializados. Esta avaliação está correlacionada com questões de cariz social e de transparência democrática, contando assim com a atuação dos mais diversos atores, sendo um dos objetivos um novo tipo de controlo político-democrático, em concordância com os princípios da Nova Governação.

Está inscrito no Livro Branco da Governança para a Europa o ímpeto para a sua afirmação, cujos princípios estão assentes na “abertura, participação, responsabilidade, eficiência e consistência, propondo-se também os da legitimidade democrática e da

subsidiariedade". Podemos então afirmar que este modelo de governação assenta em formas de gestão pública, tendo por base a eficácia e eficiência, no que respeita ao setor público nos seus diversos patamares do governo, nomeadamente estratégico e operacional (Lopes M. d., 2013, p. 2).

Na Europa quem mais estimulou a utilização de processos avaliativos foram os países do Norte e o Reino Unido, quando este último ainda fazia parte da União Europeia. Esta tem dado especial relevância há avaliação das políticas públicas, e à criação de políticas de avaliação pelos vários Estados-membros. Foi graças à UE que se desenvolveu as conhecidas políticas regionais, que deu início aos Fundos Estruturais (FEDER e FSE), onde os Estados-membros são obrigados a efetuar avaliações sistematizadas e obrigatórias para justificar as ajudas provenientes destes Fundos. Não basta definir os problemas e carências das regiões que serão alvo de intervenção no âmbito dos programas. É necessário também definir um sistema avaliativo que permita, com alguma periodicidade, avaliar o quão importante foi, eficaz, eficiente e sustentável. A finalidade é contribuir para a definição das intervenções a efetuar e para traçar as prioridades sociais, trazendo com isto um maior impacto nos programas, permitindo também uma efetiva prestação de contas.

Os Fundos Estruturais trouxeram um ambiente propício e um mercado de avaliação, cujas vantagens se revelaram significativas e estimulantes embora não estando livres de contradições.

Os trabalhos efetuados, em resposta à obrigatoriedade regulamentar de avaliar a ação comunitária, parecem mais uma ação de controlo do que uma avaliação no seu sentido estrito. Esta ideia advém do facto de os programas avaliados serem denominados pelos propósitos traçados na política estrutural que, sendo um pouco genéricos, tendem a ser difíceis de avaliar, tendo em conta que a avaliação de um programa abrange a totalidade do mesmo, a relevância que é dada aos gastos e também aos indicadores de resultados. Vários autores defendem esta ideia, já que a avaliação não é efetuada sobre as dificuldades apresentadas nos programas, evidenciando apenas os pressupostos que se devem cumprir para que seja possível obter os Fundos. Os programas apresentados e respetivo sistema de avaliação tendem a ser uma cópia do que é apresentado pela Comissão Europeia, já que existe o risco de não coincidir com os termos dos seus critérios e assim perder os concursos.

Não obstante das restrições verificadas, verifica-se que a avaliação é cada vez mais uma clara preocupação no âmbito comunitário, também por mérito da Comissão Europeia. Muito se evoluiu, desde a década de 90 no século passado, na forma de distinguir os métodos de avaliação utilizados para obter os resultados dos programas alvo dos Fundos. Verificamos também que esta melhoria se deveu ao debate ocorrido na comunidade internacional de avaliadores, que debatiam a forma de integração, bem como o trabalho produzido no programa europeu MEANS, do qual resultou um conjunto de guias que definiram um leque de ferramentas para extrair resultados, e que foram desenvolvidos a partir de uma série de experiências de avaliação, onde foram assinaladas as limitações e virtudes de cada abordagem, dando abertura à apresentação de outras soluções por parte de avaliadores (Lopes M. d., 2013, pp. 3-4).

Como já acima foi referido, a avaliação das políticas públicas é uma tradição na UE, mais precisamente na Comissão Europeia, sendo que nos últimos anos tem-se visto uma expansão e diversificação da mesma. Foi igualmente alargado o âmbito de avaliação aos instrumentos regulamentares e uma passagem de avaliação de programas e projetos para uma avaliação de políticas e atividades.

A Comissão Europeia efetuou uma comunicação denominada por “Consulta pública sobre as diretrizes da Comissão para a avaliação”, onde caracterizou a avaliação como “um julgamento crítico e baseado em evidências sobre se uma intervenção atendeu às necessidades que visava satisfazer e realmente alcançou os efeitos esperados. Vai além de uma avaliação para saber se algo aconteceu ou não, e olha para a causalidade - se a ação tomada por uma determinada parte alterou comportamentos e levou às mudanças esperadas e/ou quaisquer outras mudanças não intencionais ou inesperadas”. No que se refere às ações da UE, “no mínimo, uma avaliação deve considerar a eficácia, eficiência, coerência, valor acrescentado da UE e relevância de uma intervenção ou justificar porque não é esse o caso” (Comissão Europeia, 2013a, p. 13).

A avaliação na Comissão Europeia estava restringida aos programas e despesas da UE, e que advinham das políticas de coesão, da política agrícola comum ou da ajuda ao desenvolvimento. No entanto, o aumento do orçamento da UE, e das suas despesas, trouxe consigo corrupção e uma má utilização dos Fundos, que conduziu a uma crise de legitimidade, e que fez com que fosse implementada uma abordagem mais sistemática da avaliação efetuada pela Comissão.

Há três características que resultam dos desenvolvimentos mais recentes sobre a política de avaliação na UE e que são: maior destaque para o uso da avaliação como base para a criação de políticas e a introdução do princípio de avaliar primeiro, antes de as implementar; utilização da avaliação noutros tipos de intervenções públicas, como atividades regulatórias, e para melhorar o processo regulatório; e mudança de uma avaliação pura de programas e projetos para avaliação de políticas e atividades.

Com a afirmação da Comissão Europeia, na sua comunicação denominada por "Reforçar as bases da regulamentação inteligente - melhorar a avaliação" de 2013 diz que "as alterações são dispendiosas e demoram a ser implementadas - pelo que têm de ser justificadas e é necessário prestar mais atenção em olhar para trás antes de se avançar. Assim, as ligações entre as avaliações de impacto ex ante e ex post devem ser reforçadas. Este deve ser um ciclo contínuo: uma boa avaliação deve ser influenciada pela qualidade da preparação que foi feita para uma intervenção (ou seja, a avaliação de impacto); boas avaliações de impacto devem-se basear nas lições aprendidas com as avaliações, que devem identificar problemas, deficiências, desafios e sucessos" (Comissão Europeia, 2013b, p. 5).

Estas mudanças na política de avaliação da UE é sustentada também pelas reformas nas instituições com vista à criação de um sistema de governança mais inclinada para a cidadania. Isto resulta de uma mudança no paradigma de funcionamento da Administração Pública, tendo transitado de uma lógica inspirada no setor privado, em que os cidadãos eram vistos como clientes, para uma lógica de "nova governança pública", onde a sociedade civil passou a ser o ponto central da Administração Pública. Nesta os cidadãos deixam de ser meros eleitores e consumidores de serviços, passando a ser solucionadores de problemas e produtores de bens públicos. O papel do governo passa a ser o organizador e facilitador de processos de interação dentro das redes, para que os problemas que possam decorrer de falta de representação sejam tratados, e para que também haja uma articulação dos interesses, num modo transparente e equilibrado.

Quanto à extensão da avaliação às intervenções regulatórias, a Comissão Europeia pretende avaliar as atividades não financeiras, denominadas também por intervenções regulamentares. O programa Legislar Melhor da UE tem como objetivo conceber e avaliar as políticas e legislação da UE de um modo acessível e transparente, de maneira a que todos os cidadãos e partes interessadas tenham a possibilidade de contribuir durante todo o ciclo político, assim como no processo legislativo. De salientar que todo

este processo deve utilizar as evidências e ter em conta os impactos, garantindo assim que a solução escolhida é a melhor, aquela que menor custo tem, e que melhor garante os objetivos traçados.

Assim o plano da Comissão Europeia passa pela publicação de um calendário onde indica todas as avaliações planeadas de leis, políticas e programas de despesas para os próximos cinco anos. Este planeamento tem como importância reforçar a utilização dos resultados da avaliação, dadas as prioridades estratégicas. Desde 2013 que a UE passou a efetuar controlos de qualidade nos setores políticos, para além das avaliações dos instrumentos individuais. Estes controlos visam verificar se as estruturas regulatórias de um determinado setor de políticas se adequa ao propósito traçado para as mesmas. Deste modo, um determinado conjunto de medidas com um conjunto comum de objetivos é avaliado como um todo, permitindo assim verificar o impacto acumulado dessa legislação. Desta forma, serão expostos "encargos regulamentares excessivos, sobreposições, lacunas, inconsistências e medidas obsoletas que podem ter surgido ao longo do tempo" (Comissão Europeia, 2013b, p. 7). A Comissão Europeia estabeleceu também um guia de avaliação, definindo um plano de projeto para cada avaliação, que foi criado a partir de um modelo normalizado visando garantir a consistência nos estudos de avaliação realizados.

O programa Legislar Melhor define um conjunto de princípios e de dicas de boas práticas, seguidas pela Comissão Europeia aquando da avaliação às intervenções regulatórias.

O Comité de Controlo da Regulamentação é um organismo independente da Comissão, responsável por rever e verificar a qualidade dos projetos de relatórios relativos às mais importantes avaliações. Emite pareceres sobre a avaliação do impacto de novas iniciativas, sendo necessário um parecer positivo para ser adotado na Comissão. Quanto às avaliações e verificações de qualidade das legislações, este Comité apresenta recomendações de melhoria. Ainda dentro do programa Legislar Melhor existe o Regulatory Fitness and Performance Programme (REFIT), cujo objetivo é reduzir a burocracia e remover encargos regulamentares não necessários. Embora se argumente que a regulamentação em demasia pode ter efeitos nocivos no mercado e no crescimento económico, vários autores defendem que esta abordagem não é a mais equilibrada. Esta regulamentação pode ser vista como uma fonte de encargos, e o objetivo é reduzir os custos introduzidos por esta. No entanto, não são considerados os potenciais benefícios trazidos por estas, e os impactos da pouca regulamentação. O

programa Legislar Melhor tem sido fundamental para quem exige menos intervenção por parte do Estado e uma regulação apenas ao nível de cada Estado.

Em jeito de conclusão sobre este ponto verificamos que, a União Europeia tem um papel fulcral no que diz respeito à avaliação, bem como na construção e na preservação de comportamentos de responsabilização. Para a Comissão Europeia, a avaliação é um instrumento de conhecimento indispensável, já que é fundamental que a União Europeia entenda o porque de, por vezes e em determinados cenários, as coisas funcionarem e outras vezes não funcionarem.

É fundamental aprender com as experiências já vivenciadas, e o que realmente é ou não eficaz. No âmbito de melhoria da avaliação, a Comissão decidiu focar-se em dois pontos: efetuar uma ligação da avaliação ex post às avaliações ex ante, assim como ampliar a avaliação a todos os tipos de formulação de políticas estando, por isso, incluídas as intervenções regulamentares. Contudo, esta situação acaba por ser um desafio já que, e dando o exemplo do que aconteceu na Polónia sobre os programas de política de coesão, pode-se alegar que os resultados provenientes da avaliação foram sobretudo usados para a conceção e a implementação das suas intervenções numa vertente técnica, visto o objetivo ser a melhoria de processos, em vez de apoiar a tomada de medidas estratégicas. Por sua vez, isto foi considerado pertinente, no que diz respeito às avaliações que a Comissão Europeia realizou. Relativamente às intervenções regulatórias, o uso das avaliações ex post para novas intervenções é apenas percetível na redução de custos e encargos regulamentares inerentes a uma determinada área.

Com o propósito de aperfeiçoar o uso de resultados da avaliação, determinados fatores devem ser diferenciados dos demais, em especial a possibilidade da avaliação dos programas ou do ciclo da política pública. Deste modo a UE, ao ter a iniciativa de planeamento antecipado das avaliações, alcança o objetivo proposto, assegurando a ligação das partes que estão interessadas. Inclusivamente, a Comissão acabou por aumentar a quantidade e a duração da consulta pública, dando também a conhecer o feedback aos cidadãos da UE ou a organizações desta, desde as fases iniciais da avaliação. No entanto, há vozes que manifestaram preocupação sobre este cenário, já que para estas, trata-se de contornar o que é uma consulta democrática. Alguns peritos dos Estados-membros são a favor de uma espécie de uma nova “classe” de atores cuja legitimidade deve ser alvo de discussão, sendo esta problemática merecedora de uma análise mais detalhada (Kubera, 2017, pp. 36-42).

1.6. Avaliação das políticas públicas em Portugal em geral

Neste ponto pretendemos efetuar uma breve introdução da avaliação das políticas públicas em Portugal e suas tendências de evolução. Em Portugal, a avaliação das políticas públicas apenas recentemente passou a ter uma consequência expressiva no interesse público, académico e social, sendo que esta temática se tem desenvolvido sobretudo por diversos estímulos externos. No entanto, na última década, e apesar destes estímulos, o papel da avaliação das políticas públicas tem sido muito reduzido, escasso e deficiente na Administração Pública (Mozzicafreddo, 2000).

É referido frequentemente que Portugal necessita de reformas profundas para colmatar os seus défices estruturais, e que devem ser implementadas políticas públicas disruptivas com o passado, mudando as prioridades e a implementação destas. No entanto, o problema atribuído às políticas públicas em Portugal deve-se mais à qualidade dos processos de desenho, à sua implementação, coordenação e avaliação, e não tanto da ausência de reformas. A desvalorização constante dos passos dados ao longo dos anos, com o intuito de resolver os problemas do país, cria um défice estrutural persistente na sociedade portuguesa. O apelar ao reformismo radical não é a forma mais correta de resolver os problemas, sendo mais eficaz um desenvolvimento incremental, baseado em planeamento, monitorização, avaliação de respostas e consequente ajustamento das políticas (Mamede & Silva, 2019, pp. 5-6).

Nas palavras de Correia de Campos, em Portugal “a avaliação foi durante muito tempo a componente amputada do processo de tomada de decisões nas administrações públicas”. Já na opinião de Marques, na Administração Pública portuguesa, não existe uma cultura de avaliação, o que leva a que existam reformas constantes, resultantes da falta de avaliação e identificação de falhas anteriormente cometidas, levando a que nunca se saiba se os resultados que foram obtidos são realmente os que estavam inicialmente definidos.

A avaliação na Administração Pública foca-se principalmente na fiscalização e na inspeção. Estas duas premissas têm por base uma função de controlo correlacionada com a análise da legalidade e regularidade, e do uso de recursos que se relaciona com a visão gestionária em Portugal. Deste modo, é necessário que haja uma componente identificativa entre a avaliação e o processo de monitorização, que consiste na análise da execução dos objetivos, e consequente correção após verificação de desvios. Porém, damos conta que outras causas existem para a falta de capacidade nos processos

avaliativos, sendo que a insuficiência da avaliação está relacionada com o facto dos procedimentos avaliativos terem sido apenas introduzidos nos finais do século XX, resultado da nossa adesão, em 1986, à Comunidade Económica Europeia.

Assim podemos destacar dois fatores exógenos que potenciaram a consolidação da avaliação. Um deles foi o acesso ao financiamento de programas por Fundos Europeus, que exigia a obrigatoriedade da sua avaliação. O outro fator foi o aumento do número de políticas europeias em vários setores, nomeadamente o setor da agricultura e do ambiente. Uma análise permitiu concluir que há uma insuficiência nos estudos cujo tema recai sobre as áreas de educação e ambiente, em claro contraste com o panorama internacional, no qual se verifica uma produção de estudos de índole avaliativa, com o apoio de órgãos de comunicação social escrita, focados na difusão dos seus conselhos e dos seus resultados (Vicente, 2013, pp. 22-23).

A avaliação de políticas públicas destacou-se com o aparecimento da nova gestão pública (*new public management*), mais concretamente na década de 90 do século passado, já que existem elementos que evidenciam a importância de reunir soluções onde a avaliação aparece como um mecanismo obrigatório. Deste modo lutar-se-ia pelo conceito de programas e objetivos, analisando as repercussões e ações no âmbito de uma cultura de responsabilização dos atores. O então conceito de responsabilização, também conhecido por *accountability,* é fundamental para a nova gestão pública como para o Tribunal de Contas, no que diz respeito à sua atividade, já que para este a responsabilização tende a percorrer proporções de nível jurisdicional. Sabendo que existem múltiplas definições sobre o que é avaliação, genericamente, é um processo com uma complexidade inconstante, planeada e metódica, que passa por se proceder a uma recolha de informação, e que resulta numa apreciação clara da qualidade daquilo que se está a analisar, com o objetivo final de apoiar a decisão, ou então levar à responsabilização (Lopes J. V., 2017, p. 15).

No caso português, a integração europeia funcionou como uma alavanca de promoção do desenvolvimento, no que concerne à política de reforma e modernização da Administração Pública, e mais especificamente na avaliação das políticas públicas, obrigando Portugal a alterar a sua organização e os seus procedimentos administrativos.

Segundo Paulo Feio, avaliador do observatório do QREN, “Nós não tínhamos, e em certa medida ainda não temos, uma prática instituída de avaliação de políticas públicas

e portanto, neste processo de integração europeia, de adoção de normas na ótica regulamentar e de disseminação de práticas de administração que incluam uma componente de avaliação de políticas é um processo que, sendo gradual, numa perspetiva qualitativa é muito importante e que de alguma forma permitiu, a meu entender, disseminar esta prática para outros domínios das políticas públicas, mesmo não sendo cofinanciado".

Além do mais, e na opinião de José Magone, foi devido à necessidade da gestão dos Fundos Estruturais, que se tornou claramente percetível a necessidade de adaptar as estruturas da Administração Pública aos procedimentos europeus, com o objetivo de capacitar a administração portuguesa para uma melhor absorção, competência, implementação e monitorização dos Fundos Estruturais. Contudo, há autores que contrapõem esta visão, indicando que as políticas públicas muito raramente têm sido alvo de avaliação, e quando tal acontece deve-se principalmente a pressões oriundas da União Europeia.

Apesar de haver diversos analistas que duvidam da influência da União Europeia quanto ao processo de avaliação das políticas públicas, poucas dúvidas há no facto da importância que os fatores externos tiveram no impulso das iniciativas de avaliação, principalmente naquelas que mais importância têm, ao nível do interesse público. Apesar de haver uma deficiência na produção de conhecimento, ao nível das teorias da avaliação, os exercícios de avaliação em Portugal iniciaram o seu desenvolvimento através das exigências definidas nas regulamentações de programas cofinanciados pelos Fundos Comunitários, focando-se em questões de ordem metodológica e de aplicação de novos procedimentos (Lopes M. d., 2013, pp. 4-5).

Contrariamente a alguns países da União Europeia, em Portugal não existe uma entidade centralizadora do processo de avaliação do Estado, que efetue a avaliação de políticas públicas. Esta entidade poderia dar a indicação da importância que o Estado coloca na avaliação, como elemento essencial para garantir uma boa governação fortalecendo, também, o processo democrático. Assim, o que temos é um sistema composto por uma panóplia de organizações, cujas práticas de avaliação não se correlacionam, uma vez que as várias competências de avaliação se encontram distribuídas por várias unidades ministeriais setoriais, bem como em órgãos de auditoria interna e externa. De entre os órgãos que estão envolvidos no processo de avaliação de políticas públicas, e no acompanhamento do desempenho do governo, conta-se o

Conselho de Ministros, o Tribunal de Contas, a Inspeção Geral de Finanças, a Direção Geral do Orçamento, unidades de avaliação setoriais, entre outros.

O instrumento de avaliação marca a sua presença no discurso político mais numa vertente de controlo e de contenção da despesa pública, e não tanto como um mecanismo de promoção do conhecimento, de responsabilização política, e na transparência dos processos.

O novo paradigma da Governação implica respostas e tem exigências no que respeita a questões relacionadas com a avaliação de políticas públicas, e que não tem tido espaço no discurso político, havendo apenas um enfoque no uso da avaliação como instrumento de gestão com o objetivo de trazer uma maior eficácia e eficiência. O controlo de desempenho da atividade é uma das principais preocupações, e que está evidenciado nos programas de governo, focando-se estes no cumprimento das limitações a nível da despesa, e do controlo dos objetivos financeiros, estando por isso incluídas diversas análises de custos/benefícios e de auditorias financeiras.

Podemos então dizer que nos dias de hoje, a avaliação não é vista como uma simples ferramenta técnica, utilizada na gestão dos governos, sendo também um instrumento que fortalece o Estado quanto ao seu nível estratégico, que garante a boa governabilidade, e fazendo com que a sua ação pública seja mais transparente, eficaz e responsável, criando um setor público mais eficiente ao nível da sua gestão. Quanto aos atores envolvidos nas políticas públicas, estes tendem a ter um papel mais dinâmico.

Não obstante, a avaliação não tem sido vista como uma política pública autónoma, já que a avaliação tem vindo a ocorrer no nosso país já há alguns anos, havendo por isso uma melhoria significativa e uma mudança qualitativa, mas que ainda não resultou num sistema avaliativo mais alicerçado (Lopes M. d., 2013, pp. 5-10).

CAPÍTULO II – AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS EM PORTUGAL

2.1. Evolução

As políticas públicas caracterizam-se como sendo um dos elementos essenciais de um Estado que, após a II Guerra Mundial, foi tendo consecutivamente um papel mais intervencionista, resultado de uma crise inédita que criou na opinião pública e nos decisores políticos uma maior perceção de que era fundamental a intervenção do Estado com o objetivo de melhorar significativamente as condições de vida das suas populações.

Este aumento do intervencionismo do Estado implicou um aumento da sua estrutura, e consequência disto começou-se a questionar a sua eficácia e eficiência, assim como a sua ingovernabilidade. Para colmatar estes problemas, começaram a ser adotadas medidas direcionadas para a redução dos custos, assim como outras medidas que visavam o aumento da eficácia e eficiência (Carneiro, 2007, p. 5).

A avaliação de políticas públicas teve a sua origem nos Estados Unidos da América, por autoria de Ralph Tyler que, nos anos 30 do século XX a utilizou na avaliação moderna de programas. Já nos anos 60 esta foi utilizada no programa federal de financiamento, com um posterior desenvolvimento nos anos 90. Contudo, foi nas décadas de 70 e 80 que a avaliação se consolidou num verdadeiro campo de estudo. Foi nesta altura que também foram criadas organizações especializadas e profissionalizadas de avaliadores (Carneiro, 2007, p. 9).

Fazendo um ponto de situação da evolução e estado atual da avaliação de políticas públicas em Portugal podemos descrever que na década de 90 do século XX surgiram os primeiros artigos literários, no âmbito profissional e científico, sobre a temática da avaliação das políticas públicas (Lopes M. d., 2013, p. 6), impulsionada por imposição de acesso a programas financiados pela União Europeia. Assim, a avaliação surgiu e desenvolveu-se condicionada por fatores externos de natureza coercitiva, nomeadamente por regulamentos que permitiam o acesso a financiamento e por diretivas legais (Ferrão & Mourato, 2010, p. 9).

Para além dos primeiros trabalhos sobre a temática da implementação dos programas cofinanciados, surgiram textos relativos a experiências vivenciadas por outros países, que as resumiam e transpunham para a nossa realidade. Estes textos provinham de

áreas específicas de intervenção, mais concretamente emprego, educação, saúde, entre outros (Lopes M. d., 2013, p. 6).

A avaliação de iniciativas públicas ou até de intervenções privadas, que são relevantes para a opinião pública, não tem em Portugal um grande desenvolvimento. Dado o fraco desenvolvimento ao nível das teorias da avaliação, a evolução dos exercícios de avaliação decorre principalmente de programas cofinanciados pelos Fundos da União Europeia, focando-se em questões metodológicas correlacionados com a execução de procedimentos inusitados em Portugal. As primeiras publicações que abordam o tema da avaliação surgiram no início dos anos 90 do século XX.

Foi nesta altura que foi produzido um documento, a pedido do então Ministro do Planeamento e da Administração do Território, preparado por dois especialistas estrangeiros (Quévit e Marquez, 1990), focando-se na avaliação ex-ante do impacto do primeiro Quadro Comunitário de Apoio, aplicado em Portugal entre 1989 e 1993.

De autores nacionais, surgiram as primeiras publicações relativas a programas específicos, tais como: Programa ILE – Iniciativas Locais de Emprego, Iniciativa Comunitária Horizon, Profap – Programa de Formação da Administração Pública, entre outros.

A década de 90 do século XX simboliza, pois, em Portugal, o período do nascimento da avaliação das políticas públicas como uma nova área no campo da investigação, bem como uma nova área profissional. Neste panorama surgem as primeiras publicações de artigos que pretendiam sintetizar e adaptar para a nossa realidade os debates e resultados desenvolvidos noutros países, tanto a nível metodológico como a nível da sua aplicação em áreas específicas de intervenção. Inicialmente foi aplicado na área do emprego e educação, tendo-se depois expandido nas mais diversas áreas, como reabilitação urbana, intervenção social, política regional, entre outras. Teve ainda um destaque significativo o título da edição especial de 1996 da revista Sociologia, Problemas e Práticas, focando-se no tema “Metodologias de Avaliação”.

Foi também no final dessa década, mais propriamente em 1998, que o Instituto Nacional da Administração, a entidade nacional responsável pela formação de dirigentes públicos e técnicos da administração organizou o primeiro evento dedicado à temática da avaliação na Administração Pública.

O cenário da avaliação de políticas públicas no nosso país foi-se, entretanto, alterando de forma substancial, principalmente a partir de 2005. Intensificaram-se os exercícios de avaliação e o objeto em análise, assim como a diversificação das metodologias usadas e dos domínios de aplicação, tendo-se também alterado a natureza dos processos de avaliação. Consequentemente foram-se acumulando competências técnicas e criaram-se comunidades profissionais agrupadas tanto por áreas de intervenção, tais como educação, questões sociais, saúde, desenvolvimento regional, entre outros, como outras focadas em mecanismos particulares, designadamente as avaliações de impacto ambiental (Ferrão & Mourato, 2010, pp. 10-11).

Nesta altura, o número de profissionais e investigadores, que são especialistas em avaliação de políticas e programas públicos, aumentou consideravelmente. Isto impulsionou a oferta de formação especializada, tendo as universidades passado a disponibilizar oferta nesta área, especialmente ao nível das pós-graduações, mais concretamente em avaliação de políticas públicas (Lopes M. d., 2013, p. 6).

O QREN, Quadro de Referência Estratégico Nacional, como entidade responsável por garantir o acompanhamento da aplicação dos Fundos Estruturais Comunitários, desde 2007, publica estudos, guias e os mais variados documentos relacionados com avaliação. Apesar de terem um âmbito limitado, mostram a evolução que tem ocorrido nos processos avaliativos.

Apesar de existirem grandes desigualdades entre as diversas áreas de intervenção, e mesmo existindo várias resistências, multiplicaram-se exercícios de avaliação de políticas públicas. Ainda mais importante do que isto, foi o facto de que a avaliação deixou de ser efetuada apenas como uma simples resposta a obrigações de origem externa, principalmente da União Europeia, tornando-se gradualmente uma área integrada nas organizações da Administração Pública. Passou também a ser algo que os cidadãos mais rigorosos e menos confiantes nas instituições públicas, passaram a reivindicar. A evolução na avaliação fez-se acompanhar por uma crescente crítica aos pontos de vista mais positivos dos processos de avaliação modernos, que no seu início prevaleciam na sociedade, surgindo visões mais processuais para a avaliação, de origem construtivista (Ferrão & Mourato, 2010, pp. 9-11).

Contudo, mesmo com a evolução ocorrida, o histórico de debate e produção de conhecimento na área de avaliação continua a ser limitado. Como a avaliação tende a estar associada a Fundos Estruturais Comunitários, e a ser aplicada especificamente a

estes, não se cria uma cultura de avaliação sistematizada, por serem tratados com modelos de avaliação e abordagens próprias. Desde os anos 80 do século passado, as múltiplas organizações que efetuam a avaliação de programas e políticas públicas, evoluíram sem que houvesse coordenação, utilizando várias metodologias distintas.

Em 2009, numa tentativa de colmatar esta falta de coordenação, foi criada a Associação Portuguesa de Avaliação (AvalPortugal), tratando-se de uma iniciativa de cariz não-governamental, que potencia a consolidação e normalização da cultura avaliativa e generalizada, tendo como missão:

"Fomentar e promover a cultura da avaliação, designadamente no âmbito das políticas públicas, dos programas, das intervenções e das organizações, dinamizar a produção e a disseminação do conhecimento no domínio da avaliação, criando as condições necessárias para a capacitação dos atores envolvidos e estimulando o diálogo constante e participativo" (Lopes M. d., 2013, pp. 6-7).

Tendo em conta que a avaliação é uma maneira de perceber e melhorar as políticas públicas implementadas, trata-se de um mecanismo fundamental de garantia da transparência da Administração Pública para a sociedade civil no geral, assim como, para o exterior (Carneiro, 2007, p. 5).

Em Portugal a evolução das políticas públicas encontra-se sob um quadro de imposição reformadora, já que há muito se fala de uma reorganização e reajustamento da Administração Pública. Estas alterações seriam ao nível da organização institucional, forma de financiamento, e atribuição dos recursos humanos nas várias vertentes de ação desta. Uma expressão usual é menos, mas melhor Estado. No entanto, melhor é um objetivo consensual, já o menos não é necessariamente aplicável a todas as áreas do Estado, podendo haver necessidade de um aumento do seu contingente em áreas que carecem, por problemas de sustentabilidade, de recursos.

Apesar do foco dado à reforma da Administração Pública, no debate político e na ação governativa existe, porém, uma situação difícil de contornar, que passa pela falta de sustentabilidade funcional e financeira do Estado (Mourato, 2012, p. 365).

Dentro do Ministério da Economia existe uma área que efetua a avaliação das políticas públicas intitulada Gabinete de Estratégia e Estudos (GEE). Esta tem como incumbência a realização de estudos no âmbito da avaliação das políticas públicas, bem como a

recolha e divulgação da informação económica interna e externa. O GEE tem uma equipa de avaliação de políticas à qual compete o estudo e a avaliação de políticas públicas relacionadas com a atividade económica. Estas avaliações decorrem, normalmente, de pedidos da tutela, sobretudo no contexto da medida "Custa Quanto", ou por iniciativa da sua Direção (de Barros, 2017, pp. 11-12).

Abordaremos agora a temática da evolução da avaliação dos Fundos de Coesão, sendo esta muito relevante porque, como já foi indicado anteriormente, a evolução da avaliação das políticas públicas em Portugal decorre, em grande parte, de imposições colocadas pela União Europeia, no decurso da aplicação dos apoios que esta dá, nomeadamente através dos Fundos de Coesão.

O primeiro instrumento a que Portugal teve acesso foi o Quadro Comunitário de Apoio (QCA), que visava regular a aplicação dos Fundos Comunitários até ao ano 2006, em cada país. O QCA era um documento, aprovado pela Comissão Europeia, que era negociado com cada Estado-membro e que resultava de uma análise do plano de desenvolvimento apresentado por este. Especificava a estratégia e as prioridades da ação plurianual dos Fundos Estruturais europeus e desse Estado-membro, assim como os objetivos por este definidos, a participação financeira dos Fundos, bem como outros recursos financeiros necessários para a sua concretização. Ao nível da sua estrutura, o QCA encontrava-se dividido em eixos prioritários e era executado de acordo com múltiplos programas operacionais. No período de 2007 a 2013, o QCA foi substituído aquando da aplicação dos Fundos Estruturais, pelo então designado Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN) (Cardoso & Machado, 2017).

No primeiro período de programação dos apoios, denominado por QCA I, e que decorreu do ano de 1989 a 1993, a avaliação visava fazer uma apreciação da eficácia das intervenções estruturais, bem como apreciar o impacto que estas tiveram nos objetivos traçados. Quanto ao seu tipo de avaliação, esta era ex-ante e ex-post. Neste QCA I a utilização da avaliação não estava definida.

Entre 1994 e 1999 decorreu o QCA II, que tinha como função avaliar o impacto socioeconómico das ações e garantir a eficácia das intervenções efetuadas por meio de um processo de apreciação, acompanhamento e avaliação. Neste QCA II, o tipo de avaliação de todas as ações cuja finalidade era estrutural, dependiam de apreciação, acompanhamento e de uma avaliação após a realização destas. A avaliação era

utilizada para aprovação das contribuições, já que a Comissão tinha em conta os resultados que provinham das apreciações e avaliações efetuadas.

No QCA III, que decorreu entre 2000 a 2006, verificou-se a necessidade de aprofundar e melhorar a avaliação para garantir uma maior eficácia e efeitos das atividades dos Fundos Estruturais, apreciando a sua eficácia e impacto nos objetivos, assim como realizar a análise das incidências nos problemas estruturais. A avaliação efetuada consistia numa primeira fase de avaliação ex-ante, seguindo-se uma avaliação intercalar, havendo pelo meio uma atualização da avaliação intercalar, e por fim uma avaliação ex-post. Estas avaliações eram utilizadas para rever a intervenção, atribuição de reserva de desempenho, preparação de outras intervenções e a disponibilização dos resultados destas avaliações eram colocadas à disposição do público, sempre que solicitadas.

Falando agora do QREN que, como já atrás foi referido, decorreu entre 2007 a 2013. A eficácia da ajuda dos Fundos tinha sempre como pano de fundo uma avaliação fidedigna. Esta avaliação tinha como objetivos a melhoria da eficácia, eficiência e qualidade, bem como garantir a coerência da intervenção dos Fundos, da estratégia usada e da execução dos Programas Operacionais em relação aos problemas estruturais, que naquela altura afetavam os Estados-membros. Neste, as avaliações eram efetuadas antes, durante e depois de cada programa, podendo ser do tipo operacional e estratégico. As avaliações ex-ante eram efetuadas por programa, conjunto de programas ou Fundos, e por fim uma avaliação ex-post. Neste caso, as avaliações eram utilizadas sempre que houvesse um desvio considerável relativamente ao que tinha sido inicialmente traçado, ou então sempre que fossem apresentadas propostas de revisão aos programas operacionais, sendo que os resultados teriam de ser publicados consoante as regras de acesso que se aplicassem aos documentos.

Já de 2014 a 2020 foi implementado o programa Portugal 2020. A avaliação deste tinha como premissas o melhoramento da qualidade na elaboração e execução dos programas, assim como avaliar a eficácia, eficiência e o impacto destes programas. A repercussão destes era avaliada de acordo com os respetivos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI), tendo em consideração os propósitos da estratégia da União Europeia para que houvesse um crescimento sustentável. Neste programa a avaliação era ex-ante, ex-post. Havia avaliações de eficácia e impacto dos programas no decorrer do período de programação, havendo também a obrigatoriedade de, pelo menos uma vez, ser efetuada uma avaliação para verificar de que forma os FEEI auxiliaram na concretização dos objetivos de cada prioridade. A Comissão e o comité de acompanhamento teriam de ser informados dos resultados finais das avaliações, cujo propósito era auxiliar nas decisões de gestão. Cada avaliação tinha de ser submetida a um acampamento posterior, sendo obrigatório que estas fossem públicas (Rodrigues D. , 2020, pp. 4-6).

Figura 1 Evolution of the ESIF Regulatory Framework (2000-2027)

Mesmo que nas últimas décadas se tenham multiplicado os processos avaliativos das políticas públicas, estes continuam a ser escassos e deficientes, sendo isso evidente pela insuficiente criação da função avaliativa na Administração Pública (Lopes M. d., 2013, p. 1).

2.2. As políticas públicas: seu regime jurídico

Neste ponto cabe-nos falar do regime jurídico das políticas públicas. Podemos afirmar que o direito tem um papel fundamental na composição das instituições que estimulam, desenham e realizam as políticas públicas. Tudo o que sejam ações governativas são resultado de formas definidas e reguladas pelo direito. A relevância de regular juridicamente uma política pública assenta no facto de que é neste quadro institucional que uma política pública atua. Assim, a comunicação entre o Governo e a Administração Pública é efetuada através desta.

É pelo direito que se transforma e vincula os objetivos traçados, dando-lhes uma expressão formal, tornando em leis tudo aquilo na qual se vai operar a política e que por sua vez efetiva o seu plano de ação, já que nos termos do princípio da legalidade, o Estado só pode agir de acordo com o que está estipulado na lei. A execução das políticas deve ocorrer dentro dos critérios da legalidade e da constitucionalidade, implicando por isso que o seu reconhecimento passe pelo direito e produza efeitos jurídicos (Bucci, 2006, p. 37).

É claro que o Estado deve servir-se do direito para traçar os objetivos que pretende obter, através da definição de normas jurídicas constitucionais ou infraconstitucionais (Bucci, 2006, p. 51).

Podemos então afirmar que uma política pública é indissociável do direito já que, para seja executada, precisa que exista sustentação jurídica.

Focando-nos agora no regime jurídico da avaliação das políticas públicas, e indo ao encontro do que está expresso na CRP. Nesta, no seu art.º 202, n.º 1 está definido que os Tribunais são órgãos de soberania. Já no seu art.º 203, a mesma refere que são órgãos independentes que apenas estão sujeitos à lei.

Independentemente de existirem vários Tribunais, há um que é especialmente relevante para a temática em questão, designadamente o Tribunal de Contas (TdC). Exporemos mais à frente o porquê da importância deste. A CRP, no seu art.º 214, refere que:

"1. O Tribunal de Contas é o órgão supremo de fiscalização da legalidade das despesas públicas e de julgamento das contas que a lei mandar submeter-lhe, competindo-lhe, nomeadamente:
a) Dar parecer sobre a Conta Geral do Estado, incluindo a da segurança social;
b) Dar parecer sobre as contas das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira;
c) Efetivar a responsabilidade por infrações financeiras, nos termos da lei;
d) Exercer as demais competências que lhe forem atribuídas por lei.

2. O mandato do Presidente do Tribunal de Contas tem a duração de quatro anos, sem prejuízo do disposto na alínea m) do artigo 133.º

3. O Tribunal de Contas pode funcionar descentralizadamente, por secções regionais, nos termos da lei.

4. Nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira há secções do Tribunal de Contas com competência plena em razão da matéria na respetiva região, nos termos da lei".

A Lei que regula a organização e processo do TdC é a Lei nº 98/97, de 26 de agosto, menciona taxativamente a avaliação como um dos poderes do TdC, em conjunto com o controlo da legalidade, da regularidade e da boa gestão financeira. Nesta encontram-se algumas disposições que consubstanciam este poder.

No seu art.º 1, n.º 1 é referido que o TdC "fiscaliza a legalidade e regularidade das receitas e das despesas públicas, aprecia a boa gestão financeira…".

O art.º 2, n.º 3 indica-se que todas as entidades que tenham participação ou beneficiem de capitais públicos "estão sujeitas ao controlo do Tribunal, na medida necessária à fiscalização da legalidade, regularidade e correção económica e financeira da aplicação dos mesmos dinheiros e valores públicos".

O seu art.º 5 expressa que é da competência deste Tribunal "apreciar a legalidade, a economia, a eficiência e a eficácia da gestão financeira das entidades sob o seu controlo, incluindo a organização, o funcionamento e a fiabilidade dos sistemas de controlo interno".

Considerando a lista de entidades que se encontra sob a jurisdição do TdC, pode-se afirmar que este vigia toda a administração de dinheiros e valores públicos (Tavares, 2004, pp. 193 -195).

Segundo Ricardo Paes Mamede, um dos organizadores do Fórum das Políticas Públicas no ISCTE, que ocorreu em 2020, e onde se debateu a avaliação das políticas públicas, o TdC é a entidade principal que tem parte das atribuições de avaliação das políticas públicas, fora as outras entidades governamentais. No entanto, e segundo este, o TdC não tem "nem a vocação, nem as competências" para o efetuar.

Ricardo Paes refere ainda que o TdC, incorpora nas suas funções, atribuições de avaliação de políticas. No entanto, esta entidade sofre de muitas limitações, não lhe permitindo exercer esta função de forma clara.

Este Tribunal é responsável por fiscalizar o que fazem as entidades públicas, ou como estas gerem o dinheiro público, fazendo por isso o seu trabalho numa lógica de auditoria. Ora, esta entidade, estando focada numa vertente de auditoria ou fiscalização, não possui vocação nem competências para efetuar processos de avaliação de políticas. No mesmo fórum o presidente do TdC, Vítor Caldeira, confirmou que "A lei hoje não prevê de forma expressa essa competência do TdC", salientando ainda que "Para o fazer, teria de ser clarificado de forma expressa". Se fosse introduzida uma alteração legislativa, tornando explícita a competência de avaliação ao Tribunal, e se fosse efetuado o respetivo investimento nos recursos humanos, nomeadamente ao nível da sua qualificação, esta entidade poderia então passar a apoiar a Assembleia da República no processo de avaliação das políticas por estes introduzidas.

Por outras palavras, este Tribunal nas suas funções faz auditoria, processo este semelhante à avaliação. Contudo, este processo não deve ser equiparado à avaliação. Ainda na opinião do presidente do TdC, uma auditoria permite verificar muitas situações e avaliar, em parte, a concretização dos objetivos traçados para as políticas públicas. No entanto, esta não permite efetuar uma análise sobre as consequências a longo prazo, e não questiona a decisão tomada. Executa auditorias de desempenho, efetuando uma apreciação relativa ao mérito da gestão pública, baseada em critérios económicos, numa análise de eficiência.

Abordando agora outra entidade responsável pela avaliação, ainda que de forma parcial, das políticas públicas. O Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais (GPEARI), que funciona sob a tutela do Ministério das Finanças, é uma entidade que, de entre as suas mais variadas competências, tem a função de avaliar as políticas públicas, antes de se introduzirem as medidas. A avaliação ex-post que esta deveria efetuar nem sempre ocorre, por raramente se permitir que uma reforma ou

medida seja finalizada. Estas tendem a ser alteradas a meio do processo, dificultando a análise e avaliação efetuada posteriormente à sua concretização (Peixoto, 2020).

Elencando as principais áreas de atuação do GPEARI, esta entidade é responsável pela avaliação ex-ante e ex-post de impacto macroeconómico resultante da execução de reformas estruturais, designadamente no âmbito do Programa Nacional de Reformas e do Plano de Recuperação e Resiliência. Também é da sua incumbência a avaliação ex-post de impacto de políticas sectoriais. Quanto à avaliação do impacto legislativo, esta é corresponsável por a efetuar, em articulação com os vários gabinetes ministeriais do Ministério das Finanças, no âmbito modelo de avaliação antecipada do impacto económico legislativo no programa Custa Quanto? (GPEARI [Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais Ministério das Finanças], s.d.).

Existem também vários Ministérios que possuem gabinetes de estudo, como por exemplo o Gabinete de Estratégia e Estudos, do Ministério da Economia. No entanto, e segundo afirmações do professor João Vasco Lopes (*apud* Peixoto, 2020) "Por ventura por escassez de recursos, capacidade e procura, muitos destes serviços não têm vindo a oferecer resposta à missão de avaliar as políticas públicas".

Segue-se ainda o Camões – Instituto da Cooperação e da Língua, que tem um Gabinete de Avaliação e Auditoria sendo este responsável pelas avaliações dos procedimentos da OCDE e da União Europeia. Dos anos 2012 e 2016 foram efetuadas nove avaliações ex-post; sendo que seis avaliações eram de processo; um estudo de avaliabilidade, entre outros.

A Agência para o Desenvolvimento e Coesão (AD&C) efetua a coordenação da política de desenvolvimento regional, assim como dos FEEI. Nestes últimos procede à avaliação da eficácia, da eficiência, bem como o resultado da contribuição destes Fundos, sendo que se previa a realização de 44 avaliações, durante o período de aplicação do Portugal 2020[2].

Por último, existem ainda um conjunto de outras entidades que efetuam a avaliação de políticas públicas. No entanto, esta não é a sua principal atividade. Um exemplo deste

[2] Segundo indicado no documento do Plano de Avaliação Global 2014-2020 (https://www.portugal2020.pt/sites/default/files/pga_pt2020_2020_revisao2020.pdf).

tipo de entidade é o Conselho das Finanças Públicas que efetua alguma avaliação, mas numa vertente orçamental e financeira (Peixoto, 2020).

Agora iremos proceder à análise de alguma da legislação que achamos pertinente para esta temática. Esta será analisada por ordem ascendente de data de publicação em Diário da República.

O Decreto-Lei n.º 72/2014, de 13 de maio, procedeu à primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 4/97, de 9 de janeiro, que tinha criado a Rede Interministerial de Modernização Administrativa. Este decreto segue um pressuposto, que é tornar a Administração Pública mais eficaz e eficiente, e com isto reduzir o impacto que esta traz sobre a economia e os cidadãos, sendo aliás um dos propósitos traçados nas Grandes Opções do Plano para 2014.

De salientar que para atingir os objetivos acima indicados assumia-se como necessária a criação de uma rede e de um conjunto de mecanismos que garantissem a efetiva coordenação ao nível de tarefas de modernização e simplificação administrativas, onde estavam contemplados os instrumentos de avaliação dos custos regulatórios, no que diz respeito à atividade económica.

Assim este decreto-lei veio alterar a Rede Interministerial para a Modernização Administrativa, uma mais-valia para a articulação e concretização das políticas públicas, que estão direta ou indiretamente associadas com a modernização e simplificação administrativas.

Esta rede permite assegurar um mecanismo de coordenação e integração, que permita o uso de ferramentas comuns e partilhadas, propiciar partilhas e avaliação de experiências e conhecimento, com o intuito de melhorar práticas e centralizar informação para efeitos de comunicação tanto interna como externa, ao nível de todas as áreas de governação.

Além do mais, estava prevista a aprovação de dois instrumentos de avaliação e de atenuação de impacto regulatório, denominado de «Teste PME» («SME-Test») e também a regra da «Comporta Regulatória» («one-in, one-out»). Estes instrumentos têm um papel fundamental no que respeita à redução de custos de contexto, que acabam por ter um grande impacto na atividade económica.

Este Teste PME está destinado à avaliação do impacto que um ato normativo tem sobre as pequenas e médias empresas. Estamos a falar de um instrumento obrigatório sendo que a sua implementação é uma condição ex-ante para a concessão de Fundos oriundos da União Europeia.

Por último, no caso da regra da Comporta Regulatória, esta define que haja sempre uma proposta de redução de custos, quando se efetua a aprovação de um ato normativo que crie custos de contexto equivalentes sobre os cidadãos e as empresas. Esta redução deve provir da alteração de outros atos normativos, que traga impactos idênticos.

O Decreto-Lei n.º 137/2014, de 12 de setembro, estabeleceu o modelo de governação dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento para o período de 2014-2020. Os FEEI são uma mais-valia para a recuperação económica do país, visto que nos anos anteriores a este período, Portugal tinha acabado de atravessar uma crise financeira.

Estes Fundos concentraram-se na promoção das políticas públicas nas áreas de crescimento económico e emprego e para se efetuar uma alteração estrutural da economia portuguesa. Este decreto-lei define o modelo de governação dos FEEI, programas operacionais, programas de desenvolvimento rural e define uma estrutura orgânica para o efeito, nomeadamente sobre acompanhamento e avaliação, certificação, auditoria e controlo, monitorização e gestão.

O Decreto-Lei n.º 21/2021, de 15 de março, aprovou a orgânica do Centro de Competências de Planeamento, de Políticas e de Prospetiva da Administração Pública. No âmbito do Programa do XXII Governo Constitucional ficou definido que um dos objetivos para a modernização da Administração Pública passa pela normalização dos modelos de gestão transversal dos trabalhadores, designadamente em centros de competência.

Nos últimos anos foram concebidos dois centros de competências na Administração Pública que têm recursos altamente especializados e que igualmente contribuem para a criação de conhecimento em determinadas áreas, designadamente nas áreas jurídica e das tecnologias da informação. Uma destas áreas é o Centro de Competências Jurídicas do Estado, onde funciona a Unidade Técnica de Avaliação de Impacto Legislativo (UTAIL), sendo esta responsável por proceder à avaliação do impacto, no âmbito do processo legislativo. Esta avaliação estima a diferença entre os benefícios e os encargos impostos às pessoas e às empresas, com especial relevância nas

pequenas e médias empresas. Analisa também os impactos de natureza não económica, criados pelas políticas públicas. Fornece também apoio técnico a gabinetes ministeriais, analisando estudos de avaliação de impacto regulatório que são produzidos pela Comissão Europeia, no que diz respeito a propostas de diretivas e regulamentos. É, portanto, uma entidade com um papel relevante de apoio na definição das políticas públicas.

Os tópicos de planeamento estratégico, suporte na definição e implementação de políticas públicas, avaliação das mesmas e prospetiva, implicam a existência de uma organização que passa por todas as áreas de governação, com a conceção de redes colaborativas que permitem garantir que os planos setoriais são coesos e alinhados com as prioridades estratégicas nacionais, implicando por isso que os recursos humanos especializados sejam alocados a um novo centro de competências nas mais diversas áreas do planeamento, da avaliação de políticas e da prospetiva. Este centro é denominado por Centro de Competências de Planeamento, de Políticas e de Prospetiva da Administração Pública, ou PlanAPP, e integra os recursos já existentes na UTAIL.

Com a criação deste Centro pretendia-se ser possível efetuar um seguimento e reforço de cada fase de intervenção no âmbito das políticas públicas, nomeadamente no que respeita ao seu planeamento, desenho, adoção, monitorização, bem como a sua revisão. Nestas fases serão ainda criados métodos e competências a nível interno e na estrutura pública, sendo estes fundamentais para uma ação pública de qualidade.

Procura-se também agregar competências para a fase de planeamento, de desenho e inovação, assim como na avaliação de impacto ex-ante e ex-post, e na monitorização e a revisão de políticas públicas.

De salientar a criação de uma rede de partilha de conhecimento e cooperação intersectorial para a área de planeamento estratégico. Esta área é composta pelos demais dirigentes dos departamentos setoriais de planeamento, onde será possível efetuar uma articulação do planeamento estratégico, em conjunto com os planos nacionais. Com as competências reforçadas, partilha e desenvolvimento do trabalho, pretende-se organizar equipas multissetoriais, compostas por técnicos do PlanAPP e de vários departamentos, cuja finalidade será desenvolver projetos para vários setores de governação.

Conforme descrito na CRP, no seu art.º 198 n.º 1, da alínea a) e na competência do Governo no âmbito das suas funções legislativas, decreta que este Centro, quanto à sua natureza, pertence à administração direta do Estado. Esta, no âmbito das suas variadas missões tem, em contexto do planeamento estratégico, incumbência de definir sentidos estratégicos, prioridades e objetivos das políticas públicas; de garantir a lógica dos planos setoriais; efetuar um acompanhamento, avaliação e implementação das políticas públicas; bem como dos mecanismos usados para o planeamento e as conclusões alcançadas, sendo também responsável pela elaboração de estudos.

No que diz respeito a algumas das atribuições, este terá de coordenar a conceção da proposta de lei das Grandes Opções, exceto na componente do Quadro Plurianual das Despesas Públicas. Também deve dar suporte ao Governo na temática de planeamento estratégico e de definição e estruturação das políticas públicas, tendo como base as prioridades já traçadas; e contribuindo para a sua avaliação por meio de definição de objetivos, indicadores e metas nas mais diversificadas áreas, sejam estas económicas, sociais ou outras; sendo também sua responsabilidade efetuar o respetivo acompanhamento. Também é responsável por elaborar e transmitir indicações, por apoiar a conceção de instrumentos de planeamento e avaliação em vários setores e emitir pareceres sobre estes, no que respeita à articulação com os documentos estratégicos transversais. Outra área da sua responsabilidade é a coordenação de todo o processo de avaliação, e medição do impacto ambiental, económico e social das políticas públicas, assim como da implementação dos planos estratégicos nacionais, não descurando a área governativa das finanças, no que concerne à avaliação do impacto macroeconómico das demais reformas estruturais. Em articulação com o INA - Instituto Nacional de Administração, I. P., é sua incumbência realizar ações de formação e seminários com instituições do ensino superior, sempre que estejam envolvidas temáticas de planeamento estratégico e avaliação de políticas públicas. Por fim, deve articular também com os serviços das diversas áreas governativas, cujo domínio das suas funções passa pelo planeamento, formação, acompanhamento e avaliação das políticas públicas, através de uma rede que está em atividade. Esta passa pela cooperação e partilha de conhecimentos e de recursos. Falamos então da Rede de Serviços de Planeamento e Prospetiva da Administração Pública (REPLAN) que passaremos a descrever embora de forma sucinta.

Como já foi acima mencionado, a REPLAN funciona em rede, executando o seu trabalho na dependência do membro do Governo que é responsável pela direção do PlanAPP.

O objetivo deste modelo passa pela cooperação interministerial, onde existe partilha de conhecimentos e recursos, no âmbito do planeamento estratégico das políticas públicas e prospetiva. No que concerne à avaliação e implementação das políticas públicas, debatem-se modelos estatísticos ou métricas, e partilham-se estudos de elementos económico-sociais onde é possível verificar as possibilidades que existem a médio e longo prazo, e elaboram-se projetos para diversas áreas como a do planeamento das políticas públicas e prospetiva.

Podemos então dizer que existem várias entidades responsáveis por efetuar a avaliação e controlo das políticas públicas, estando estas sustentadas pela legislação acima referida. As entidades são o Tribunal de Contas, as entidades ministeriais de controlo, a Agência para o Desenvolvimento e Coesão e a nova entidade PlanAPP.

2.3. Conceção, execução e avaliação das políticas públicas

Cabe-nos agora falar de como as políticas públicas são concebidas, executadas e avaliadas. Mas antes de mais, e aproveitando para relembrar, as políticas públicas são desenvolvidas pelo poder político para a satisfação das necessidades coletivas. A resposta a estas necessidades é desenvolvida pelo Governo, Autarquias e pelo Governo Regional. As políticas públicas resultam de direitos que estão definidos na CRP, onde por exemplo no seu art.º 9 estão implícitas as várias incumbências do Estado, ou ainda no seu art.º 63 alínea 1) em que é dito que “Todos têm direito à Segurança Social”.

Podemos também afirmar que as políticas públicas resultam de reflexões sobre uma panóplia de intenções, de ideias viáveis ou até possivelmente de ideias desarticuladas. Podem ainda provir dos efeitos de práticas profissionais ou até de meras burocracias diárias. Efetivamente, podemos considerar que as políticas públicas são resultado de intenções e de ações ou então a junção destes dois fatores. Deste modo, podemos então identificar vários tipos de abstração onde se podem ver as políticas públicas. Primeiramente vêm as intenções políticas, que tomam a forma de como os assuntos públicos podem ser geridos e que por diversos motivos podem não ser facilmente estabelecidos e coerentes; podem também tomar a forma de ideologia, ou seja, um conjunto de ideias que abarca vários princípios como por exemplo o socialismo. Continuando, temos ainda intenções que se referem a objetivos, relativos a assuntos com alguma especificidade, sendo que neste caso é a política que responde com as conhecidas linhas de ação.

Quanto às ações, estas podem ser abordadas de duas formas: as medidas e as práticas. No que respeita às medidas, estas são o instrumento que realiza as linhas de ação. Já as práticas, dizem respeito ao comportamento dos funcionários que executam as medidas políticas, ou seja, a sua implementação.

Qualquer política pública poderá dizer respeito a convicções e prioridades que um governo segue, o que não significa é que resulte numa ação. As políticas públicas nem sempre são significado de mudanças, podendo ser apenas um sinal de continuidade do que já anteriormente existia.

Existem, porém, vários patamares no que diz respeito à elaboração de políticas públicas, onde o patamar mais elevado é quando os governos traçam os seus objetivos políticos e seus respetivos prazos. Patamares mais baixos na conceção de políticas públicas podem resultar de inúmeras decisões políticas intermédias. Existe ainda outra forma de abordar as políticas públicas, que passa por as tratar como um processo organizado por ciclos (Carneiro, 2007, pp. 18-19).

Ao desenvolvermos este ponto, iremos falar também do Ciclo de Políticas Públicas, composto por sete fases: Identificação do problema; preparação/formação da agenda; formulação de alternativas (*policymakers*); tomada de decisões; implementação da política pública; avaliação da política pública, e por fim, a "possível" extinção da política pública.

A conceção das políticas públicas em Portugal, por norma, é de iniciativa governamental e, embora existam diferenças entre os vários poderes, nomeadamente o poder legislativo emanado pela Assembleia da República e o poder executivo emanado pelo Governo, como por norma este último detém a maioria parlamentar, a diferença de poderes não é assim tão significativa. No entanto, compete à Assembleia da República, eleita democraticamente e, portanto, tendo esta legitimidade democrática representativa, passar os objetivos traçados nas políticas públicas. Podem ainda os grupos com assento parlamentar propor políticas públicas. No entanto, estas necessitam de ser aprovadas pela Assembleia da República.

O Governo, por sua iniciativa, pode legislar em áreas que não pertençam ao âmbito de competências da Assembleia da República. Nestas áreas, o Governo pode criar por meio de resoluções do Conselho de Ministros, políticas públicas. Estas não necessitam de validação da Assembleia da República.

Consequência da integração europeia, uma parte relevante das políticas públicas representa a transposição de normativas comunitárias, resultantes de políticas públicas criadas a nível supranacional. Neste caso, a aplicabilidade do princípio de subsidiariedade dá alguma liberdade aos Estados Membros, no momento da implementação de políticas públicas. Importa dizer que estas devem ser sempre o mais benéfico e próximas dos seus cidadãos.

No âmbito nacional, a maior parte das políticas são aplicadas a nível central, sendo que as autarquias, ao fazerem parte da administração autónoma do Estado, por norma não produzem políticas públicas a nível estratégico. Quer isto dizer que a conceção e aplicação das políticas públicas, nomeadamente as políticas públicas sociais, são referentes à desconcentração de administração. No entanto, apesar de não se verificar uma transferência das competências do poder central para as autarquias locais, o modelo que existe já transfere uma parte das funções para as estruturas locais.

Em Portugal, as políticas públicas seguem um conjunto de fases (como já acima foi referido), tal como em outros países que integram a União Europeia, nomeadamente produção do diagnóstico do problema, identificação dos objetivos, decisão, execução e avaliação das políticas (Ferraz, 2010, pp. 53-54).

No que se refere ao ciclo político, este pode definir-se como um processo político que começa quando a sociedade civil faz a identificação de “problemas sociais e económicos que podem ser resolvidos por esforços governamentais” (*apud* Belo, 2017, p. 42), que provoca uma obrigatoriedade no que respeita à sua resolução, com a intervenção dos vários agentes. Por norma, um ciclo político é um conjunto de várias fases, sendo que estas estão dependentes da dimensão do problema.

Lasswell (*apud* Belo, 2017, p. 42) defende que um ciclo compreende sete fases, já referidas anteriormente, e que funcionam de uma forma linear em que cada fase depende da anterior, sendo necessário que o processo termine, antes de dar início a outro ciclo. Trata-se de um processo político-social com múltiplas fases, que se inicia com a identificação do problema, culminando com a possível extinção da política pública. No entanto, este processo pode acabar com a avaliação da política pública. De salientar que a análise do ciclo obriga a que haja uma correta identificação das várias fases e da comunicação dos agentes entre cada uma destas, impossibilitando uma análise contínua e segmentada do processo.

A teoria do ciclo da política pública foca-se em três vertentes analíticas: atores, instituições e ideias. Para vários autores, na elaboração de políticas públicas estão subjacentes vários conceitos tais como regimes, subsistemas e modelos. A eficácia de uma política depende das soluções encontradas serem para os sintomas ou para as causas. Neste entendimento, a culpa é posta na fase da formulação da política e neste caso na interação entre a formulação e a implementação. Dependendo do tema político e da sua complexidade, pode haver a necessidade de os peritos colaborarem com a classe política. No decorrer deste processo é feita uma união de esforços, onde estão incluídos os órgãos de implementação, o que ajuda a legitimar as decisões definidas.

Porém, existem ainda outros autores, cuja visão do ciclo político difere do que foi anteriormente apresentado. A título de exemplo, Dye definiu um processo político onde raramente as etapas ocorrem de uma forma sucessiva, e onde diferentes atores políticos estão envolvidos nos vários momentos do ciclo, não obstante da altura em que estes ocorrem. No entanto, e conforme o autor, esta divisão é relevante porque permite a análise do processo político e uma melhor compreensão de todas as especificidades deste.

Existem várias teorias alternativas, compostas por um número de fases díspares. No entanto, aqui irão ser desenvolvidas as sete fases definidas por Lasswell. O ciclo político passa pelo diálogo constante entre os vários atores que interagem no processo político, conforme as suas expetativas e motivações e de acordo com a capacidade de intervenção para cada fase. Ver o ciclo político como um processo segmentado e linear ou não, composto por etapas que se sucedem de uma forma previsível, implica compreender que os atores intervenientes podem criar alguma imprevisibilidade em cada fase do processo, resultante das suas motivações, de quem representam, das relações que estabelecem, assim como das instituições que estão incumbidas de cada uma das fases do ciclo. Com a análise do ciclo das políticas públicas, é possível entender a ação política, assim como a função que o poder político e as demais instituições públicas têm na sociedade, bem como entender o processo e a forma como este leva à concretização da ação que resultam das várias imposições colocadas pela sociedade (Belo, 2017, pp. 42-47).

Identificação do problema

Para muitos autores a identificação de um problema é visto como a primeira fase do ciclo das políticas públicas. Um problema é a discrepância entre o status quo e uma

situação ideal. Esta muitas das vezes de difícil definição. Poder-se-ia descrever como "o que pretendia que fosse a realidade pública". Daí que um problema público possa ganhar importância de forma espontânea. Igualmente um problema nem sempre surge pela deterioração dos serviços públicos, já que por vezes tem a ver com a sensibilidade dos políticos ou de outros atores em olhar para determinada questão. É tão importante a identificação de um problema quanto o interesse na resolução do mesmo, por partes dos vários atores políticos (Macedo, Alcântara, Silva Andrade, & Ferreira, 2016, p. 597).

Formação da agenda

Passando para a segunda fase identificada, a formação da agenda. Importa dizer que existem vários tipos de agenda. Quanto à chamada agenda formal, esta é constituída pelos assuntos que se pretendem ver tratados, pelas instituições, organismos ou entidades públicas ou privadas. Está diretamente relacionada com os titulares dos cargos mais elevados dentro da organização. Existe também a agenda dos media, que procura o mediatismo das informações que recolhem para poderem transmitir à população. Muitos dos problemas identificados são o reflexo dessas agendas dos media que procuram informar as populações, até mesmo através do chamado jornalismo de investigação, fazendo eco nos atores políticos, nos órgãos de investigação, entre outros.

Existe ainda a agenda política, sendo que é desta que saem as ideias que serão vinculadas às campanhas eleitorais. É também nesta agenda que recaem as políticas públicas e os problemas que irão enfrentar. Podemos ainda definir a agenda política como um conjunto de problemas que a "comunidade política" identifica e que merecem atenção/intervenção política. Nesta agenda é seguido um processo que começa com o reconhecimento de uma problemática na sociedade, com o surgimento de ideias ou alternativas, provenientes de políticos, especialistas e atores sociais, para os resolver, e culminando no contexto político e legislativo que favoreça o desenvolvimento da ação (Macedo et al., 2016, p. 597).

Podemos definir também agendamento como um processo onde os problemas vão ganhando e perdendo a atenção na sociedade em geral, contudo, os problemas não vão sofrendo variações no decorrer dos vários governos, já que tanto as agendas públicas como as governamentais não sofrem alterações regulares. Essas alterações resultam de uma mudança progressiva da agenda que vai alternando com as várias temáticas presentes na agenda política (Belo, 2017, p. 47).

Formulação de alternativas

Segundo Belo "A formulação da política pública determina igualmente o encaminhar do ciclo político, pelos seus atores, pelos agentes que intervêm, pela forma como prevalece um conjunto de valores e interesses sobre outros, e pela forma como alguns grupos determinam essa seleção" (Belo, 2017, p. 50). A formulação é o reconhecer, por parte da classe política, da premência em legislar, com o intuito de solucionar os problemas reconhecidos na fase de agendamento.

A partir da formulação do problema (nas agendas políticas), podem ser concebidas várias alternativas. Os atores políticos têm em consideração o cumprimento de vários objetivos, na definição das políticas, tais como obter resultados/soluções com o menos dispêndio de recursos (humanos e financeiros), menor tempo de execução e menor impacto junto das populações (transtornos diários), mas maior impacto político. Resumindo: diminuição de conflito, maior rapidez, menos custos, entre outros.

Por norma, esta fase é entregue aos chamados analistas políticos, que através de escrutínios formais ou até mesmo informais, conseguem obter as consequências das diversas soluções que são colocadas "em cima da mesa". Quanto mais concretos forem os objetivos, mais fácil será verificar a eficácia pública que lhe esta associada. No processo de formulação de políticas públicas estão identificados atores e grupos de pressão, sendo que estes conseguem influenciar, pelo seu poder, a escolha do que deve constar ou não numa política pública (Belo, 2017, pp. 50-51).

Tomada de decisão

No processo de elaboração das políticas públicas, esta etapa é vista quase sempre, como resultado sequencial da anterior. A tomada de decisão/deliberação é constituída por várias prerrogativas que convém não esquecer:

1) Quem toma a decisão/deliberação deve ser o órgão que tem competências para tal (competência em relação à solução do problema e em relação ao gasto público/verbas, que pode não estar alocado na mesma pessoa);
2) Acautelar as verbas necessárias para a implementação da política pública que se pretende (os gastos podem ser anuais ou plurianuais);
3) Podem ser tomadas políticas públicas ad hoc (mas sempre com muita cautela);

4) A solução encontrada deve obedecer sempre à economicidade, rapidez e eficiência. Tem de existir uma racionalidade na escolha, já que estamos na presença de dinheiros públicos.

Esta fase pode integrar diversos modelos, tal como o modelo incremental que foi desenvolvido por Lindlom, onde existe a possibilidade de concretizar alterações sociais com pequenas alterações a políticas previamente implementadas, sendo este modelo tipicamente utilizado em Estados que fazem uma gestão política incremental. Esta lógica implica uma maior exigência a nível político e menor a nível técnico. A decisão neste caso é mais uma opção política que é concretizada do que uma escolha técnica desejável (Belo, 2017, p. 53).

Implementação das políticas públicas

A fase de implementação da política pública antecede os factos que suportam a avaliação. Neste período, vão-se produzindo resultados concretos da política pública. Esta fase ganhou especial notoriedade a partir de 1973. Podemos dizer que a implementação das políticas públicas não se traduz (ou quase sempre não se traduz), em problemas técnicos ou em problemas administrativos, mas sim num grande enredo de elementos políticos que frustram os mais bem-intencionados no planeamento. Como por exemplo: leis que não vingam (a chamada “letra morta”), projetos edificados realizados que acabam por ser considerados e apelidados de “elefantes brancos”.

É no momento da implementação que funções administrativas, como a liderança e ou a coordenação de ações, são postas à prova. Os atores encarregados de liderar o processo de implementação devem ser capazes de entender os elementos motivacionais dos diversos atores (políticos e não políticos), os obstáculos técnicos e legais existentes, potenciais conflitos, entre outros, e a cooperação por parte dos destinatários. A implementação transforma as intenções políticas em ações concretas.

A implementação faz parte do ciclo político onde existe negociação entre a organização responsável por implementar e os que fazem com que a ação aconteça. Por norma, a implementação das políticas públicas faz parte das competências da Administração Pública, ou até de outras organizações que dependam do Estado. Para a gestão desta fase são necessários uma estrutura institucional, um organigrama, uma lista de regulamentos e procedimentos, uma especificação clara do âmbito da ação e dos mecanismos necessários para que se cumpram os objetivos.

Existem dois modelos de implementação de políticas públicas:

Modelo *top-down* (de cima para baixo) - caracterizado muito nas estruturas tradicionais da Administração Pública e nas entidades privadas (hierarquização dos recursos humanos) – há uma separação entre o momento de tomada de decisão e o de implementação, e entre os políticos e os implementadores.

Modelo *bottom-up* (de baixo para cima) – caracteriza-se por existir uma maior liberdade nos burocratas e na rede de atores, para organizar e definir a implementação de políticas públicas. Os implementadores têm maior participação no escrutínio do problema e na prospeção de solução durante a implementação. Posto isto, os tomadores de decisão autenticam as práticas já experimentadas. Por vezes são os implementadores (ou outros atores, designadamente os media), que se deparam com os problemas e avançam com as diversas ações que posteriormente levam à tomada de decisão pelos políticos. O modelo *bottom-up* identifica o que falhou, na dinâmica de elaboração de soluções e tomada de decisão (culpa do político).

Para a implementação das políticas públicas, valores como eficácia, eficiência e economia são cada vez mais pertinentes, considerando que existe cada vez mais uma necessidade de prestação de contas e de uma administração que tenta atender às exigências da sociedade, adaptando-se aos novos modelos de organização do serviço público.

Podemos então dizer que esta fase da implementação pode, de alguma maneira, implicar algum grau de insucesso, originado uma implementação imperfeita que se deve a uma panóplia de razões, tais como os obstáculos que nada tem a ver com o sistema político e, portanto, também fora do domínio da Administração Pública e da classe política. Exemplo disto temos a não adequação temporal entre as componentes política e social e a respetiva política pública, ou uma ampla rede de intervenientes que por sua vez podem originar o desentendimento entre as partes. Porém, para esta fase, existem fatores de sucesso. Destacamos por exemplo uma abordagem eficaz e estruturada, um planeamento detalhado das atividades e seus recursos, com uma orientação para resultados e responsabilidade política com perfil de comando (Belo, 2017, pp. 54-58).

Avaliação

É na fase da avaliação que há lugar a uma revisão do processo político, retirando elações em relação ao sucesso ou não dos objetivos traçados. Tanto o processo como o resultado são avaliados, com o intuito de ser transparente para com a sociedade.

A avaliação proporciona uma forma de verificar os benefícios e os fracassos de certa política, e adquirir conhecimentos da dinâmica processual entre todos os intervenientes do ciclo político. Esta fase propícia a identificação de momentos internos e externos inerentes ao processo político que podem interferir, seja positiva ou negativamente, na concretização dos objetivos traçados, e analisar os fatores que favorecem esse desvio, caso este exista (Belo, 2017, pp. 58-59).

A avaliação contempla várias funções intrínsecas, nomeadamente a melhoria nas ações e na qualidade das políticas públicas, a prestação de contas mais conhecido por *accountability*, bem como a responsabilização dos decisores políticos diante da população e ganho de conhecimento que promova melhorias em ações futuras.

A avaliação serve também como mecanismo de gestão que fornece informação, e que permite analisar o grau de concretização das políticas realizadas, aumenta o conhecimento e permite aferir o desempenho das políticas. O facto de haver informação fiável e sistematizada permite que haja uma argumentação mais esclarecida entre os intervenientes políticos. Isto significa um aumento da informação na sociedade, e o consequente aumento da sua exigência.

Existem três tipos de avaliação. A avaliação do tipo ex-ante é efetuada antes de se iniciar o processo de execução da política, e serve de suporte à elaboração das decisões. Pretende determinar o quão adequada é a intervenção, relativamente às necessidades que a motivaram, garantindo o sucesso na implementação das políticas (Vicente, 2013, pp. 25-31).

A avaliação ex-ante, ao nível da eficiência, significa calcular os custos inerentes a cada alternativa, incluindo os custos diretos e custos adicionais para o utilizador e também custos de oportunidade. Implica a construção de uma matriz que inclua todos os custos da intervenção, ao longo do período de execução. A avaliação ex-ante de impacto consiste em estimar o impacto que cada alternativa tem, face aos objetivos propostos (Rua, 2010, pp. 8-9).

A avaliação in itinere é efetuada durante o período de implementação da política pública, ou seja, é uma monitorização. Permite efetuar uma análise crítica de um conjunto de dados relevantes, obter desvios relativamente ao planeado, nomeadamente desvios orçamentais, e adaptar as intervenções com base nesta nova informação, contribuindo para o próprio processo de definição da política.

O tipo de avaliação ex-post é efetuado após ser implementada a política pública, procurando analisar o resultado da estratégia tomada. Com este conhecimento podem ser efetuadas recomendações com o intuito de melhor definir futuras políticas (Vicente, 2013, pp. 31-32). Neste tipo de avaliação é efetuada uma análise de custos finais, em comparação com os valores iniciais base, obtidos antes da intervenção (Rua , 2010, p. 9).

Nesta fase existem como principais critérios a economicidade que diz respeito ao nível da utilização de recursos (*inputs*), a eficiência económica que trata da relação entre os *inputs* (recursos utilizados) e os *outputs* (produtividade), da eficiência administrativa que está relacionada com o seguimento de prescrições, ou seja, ao nível de conformidade da execução a métodos preestabelecidos, e por fim a equidade que uniformiza a distribuição de benefícios (ou punições), entre os destinatários de uma política pública.

A avaliação pode ter um carácter administrativo e de gestão, jurídico-legal, político, económico, sociológico, entre outros. Como a avaliação cria evidências entre as decisões políticas e administrativas e os efeitos reais que se obtiveram com a implementação dessas políticas, estas implicam um juízo de valor que tem carácter político. No entanto, como os agentes políticos não pretendem que as políticas por estes definidas fiquem conhecidas como um fiasco, cria-se automaticamente um condicionamento ao uso do processo avaliativo (Vicente, 2013, p. 34).

Para este processo é relevante perceber o que sucede após a avaliação, quais os resultados da política e do seu ciclo de vida, se faz sentido esta prosseguir, se sofre alguma reformulação ou se deve ser extinta. Embora possa não acontecer, importa referir a sétima fase do ciclo da política pública, a extinção da política pública, que pode ocorrer nos casos em que o problema público foi resolvido ou quando os problemas de implementação são insuperáveis ou, quando a política pública se torna inútil pelo natural esvaziamento do problema (Belo, 2017, p. 60).

2.4. O sistema nacional de avaliação e controlo administrativo e financeiro

Aprofundando esta temática e explicando a noção de controlo, segundo Gameiro "o controlo se realiza através da comparação do resultado obtido com determinado padrão decorrente do resultado desejável, mas, também, pela ação técnica de fiscalizar os atos praticados ou levados a cabo por outro ou outros, à luz de um determinado padrão. Neste sentido, o controlo realiza-se, em princípio, sempre que uma determinada entidade ou órgão examina a atividade desenvolvida pelo órgão ou entidade controlado, através de uma comparação do resultado obtido com determinado padrão decorrente do resultado desejável e, através da tomada de medidas corretivas, e tenta um processo de eliminação das diferenças existentes" (Gameiro, 2004, p. 42).

Tavares (*apud* Serra, 2015, p. 35) definiu sistema nacional de controlo como sendo uma combinação coesa integrando todos os componentes que o compõem, dadas as várias finalidades, considerando sempre as funções específicas de cada componente do sistema. Serão componentes deste sistema os vários órgãos de controlo, nomeadamente o da atividade financeira pública. O controlo enfatiza as questões normativas e assenta na pesquisa de situações desconformes com a lei (Serra, 2015, p. 35).

A Lei do Enquadramento Orçamental (LEO) atualmente em vigor (Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro) define os tipos de controlo público que existem, assim como indica quem é responsável por os executar. Deste modo, a execução do Orçamento do Estado é alvo de um controlo administrativo, jurisdicional e político.

No que diz respeito ao controlo administrativo, este é composto pelos níveis operacional, setorial e estratégico, estabelecidos de acordo com a natureza e no contexto da intervenção dos serviços que o compõem. Este assume uma atuação coordenada e com base em critérios e metodologias adequadas à natureza da intervenção.

Quanto ao controlo jurisdicional, este é da responsabilidade do Tribunal de Contas com base na respetiva legislação, sem prejuízo dos atos que dizem respeito aos demais tribunais, tais como os tribunais administrativos e fiscais e os tribunais judiciais.

Por fim e no que respeita ao controlo político, este é efetuado pela Assembleia da República enquanto "assembleia representativa de todos os cidadãos portugueses…", estando definida a sua responsabilidade política na Constituição, no Regimento da

Assembleia da República, na LEO e em outras legislações aplicáveis. A "responsabilização política parlamentar do Governo exprime a ideia de que, perante a Assembleia da República, o Governo tem o dever de prestar contas pelos seus atos e pelos atos praticados pela Administração Pública dele hierarquicamente dependente" (*apud* Gameiro, da Costa, & Pimentel, 2020, p. 160).

Uma outra classificação para o controlo financeiro público é relativamente ao órgão que o executa, podendo então distinguir-se o tipo de controlo externo, ou aquele que ocorre fora da entidade controlada, que no caso do controlo político é feito pela Assembleia da República e, no caso do controlo técnico-jurisdicional é efetuado pelo Tribunal de Contas. O tipo de controlo interno é efetuado internamente pela própria Administração (Gameiro et al*.,* 2020, p. 161).

O Controlo Financeiro pode organizar-se também segundo três fatores: o seu objeto – falamos de controlo orçamental, fiscal, etc., o critério – o controlo jurídico, extrajurídico ou misto, e conforme os órgãos, daquele controlo – o controlo interno ou externo. Podemos identificar um quarto fator, de natureza inorgânica – aquele que é executado pelos cidadãos e determinadas instituições, através da ação direta (Serra, 2015, p. 35).

Instituído pelo Decreto-Lei nº 166/98, de 25 de junho, o sistema de controlo interno da administração financeira do Estado (SCI), clarifica que o controlo interno verifica, acompanha, avalia e informa no que respeita à legalidade, regularidade e boa gestão dos programas, projetos ou entidades de direito público ou privado, tendo por isso interesse na área de gestão no que respeita a finanças públicas, nacionais e outros interesses financeiros públicos.

O SCI possui três níveis de controlo, designadamente o operacional, o sectorial e o estratégico, estabelecidos em razão da natureza e no contexto da ação dos serviços que dele fazem parte. O controlo operacional foca-se nas resoluções dos órgãos de gestão das unidades que executam as ações, sendo formado pelos órgãos e serviços de inspeção e auditoria. No que concerne ao controlo sectorial este, foca-se na avaliação de controlo operacional e na integração das unidades operativas, assim como, nos sistemas que gerem os planos globais de cada ministério ou região, sendo que quem exerce tal tarefa são os órgãos setoriais e regionais do controlo interno. Quanto ao controlo estratégico, este recai, particularmente, na avaliação do controlo operacional e do controlo setorial, assim como na execução dos objetivos que foram delineados nos instrumentos provisionais, mais concretamente o Programa do Governo, as Grandes

Opções do Plano e também o Orçamento do Estado. Importa dizer que o controlo estratégico é desempenhado por várias entidades de acordo com as competências que lhes foram atribuídas, nomeadamente da Direção-Geral do Orçamento, da Inspeção-Geral das Finanças e pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social.

Com o intuito de garantir a normalização de procedimentos dos órgãos de controlo, e para que estas efetuem as suas ações com base nos princípios definidos pela lei anteriormente referida, foi constituído o Conselho Coordenador do SCI, que é composto por todos os inspetores-gerais, o diretor-geral do Orçamento, o presidente do Conselho Diretivo do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social e por todos os titulares de órgãos sectoriais e regionais de controlo interno (Serra, 2015, p. 42).

Existe ainda, os "controlos cruzados", um dos meios mais eficientes que estão ao serviço do controlo. As entidades que têm responsabilidade de controlo possuem poderes de controlo sobre quaisquer entidades, sejam elas públicas ou privadas. No entanto, este controlo cruzado só se efetua quando é relevante. Quanto à responsabilidade financeira, esta está a cargo do Tribunal de Contas, que detém competências jurisdicionais para efetivar responsabilidades financeiras que resultaram de circunstâncias demonstradas em relatórios de controlo interno (Gameiro et al*.,* 2020, pp. 161-162).

Ainda sobre a função jurisdicional do Tribunal de Contas, este, segundo Franco (*apud* Serra, 2015, p. 37), possui as seguintes características: representa um poder de autoridade pública, subordinado ao legislativo, mas com várias liberdades concedidas pelo próprio legislador, sendo um poder essencialmente jurídico (não político) com base em critérios juridicamente definidos, a factos, objeto de indagação e de prova.

Existe ainda um terceiro nível para a fiscalização ou controlo, como apresentado por Franco (*apud* Serra, 2015, p. 37). Este controlo é o administrativo, ou controlo interno, executado em duas vertentes: o autocontrolo – efetuado dentro da própria entidade, e o heterocontrolo – exterior à organização controlada, mas inserido numa organização mais vasta (v.g. órgãos de tutela, inspeções-gerais).

Relativamente às dimensões de controlo interno e externo, a legislação existente apresenta uma interpretação dúbia destes conceitos, pelo que devemos ter em conta os critérios definidos para distinção, nestes dois tipos de controlo, como os define

Tavares (*apud* Serra, 2015, p. 37): o critério do posicionamento do órgão/serviço de controlo face à realidade/organização controlada.

Com base neste critério, o controlo interno é trabalhado por um órgão/serviço inserido na estrutura da organização controlada, ou autocontrolo. Por outro lado, o controlo efetuado por um serviço de controlo, como por exemplo pela Inspeção-Geral de Finanças, é um controlo interno quando olhamos para a macro organização, mas externo quanto ao serviço controlado. No entanto, o controlo exercido pelo Tribunal de Contas é sempre controlo externo. A existência de um bom sistema de controlo interno é condição de eficácia do sistema de gestão, e deve ser exercido por órgãos e serviços de fiscalização independentes tecnicamente, mas inseridos na estrutura interna da entidade.

No que diz respeito à legalidade, falamos da boa gestão financeira e da natureza jurisdicional do controlo. Este critério não é decisivo porque, para este, o controlo é efetuado pelo Tribunal de Contas, sendo um controlo de legalidade *stricto sensu* e de boa gestão financeira, e não deve ser confundido como um controlo político, sendo este efetuado apenas por órgãos políticos e com objetivos de natureza meramente política. No entanto, o controlo efetuado pelo Tribunal de Contas não é meramente controlo jurisdicional, já que este exerce outras ações de natureza não jurisdicional, como por exemplo na emissão de Parecer sobre a Conta Geral do Estado.

Isto significa que, apesar do Tribunal de Contas não efetuar controlo político *stricto sensu*, o controlo por este efetuado pode ter impacto nas decisões políticas tomadas, podendo até implicar alterações futuras nestas. O controlo externo tem como objetivo a defensa dos contribuintes de qualquer não conformidade na gestão financeira pública, e permitir-lhes um conhecimento isento, objetivo e credível.

A gestão moderna, pública ou privada de dinheiros públicos, não dispensa o controlo interno já que, para garantir a eficácia dos processos de gestão, torna-se natural existirem sistema internos de controlo, de avaliação e supervisão.

A "cultura de controlo", da componente financeira, nas empresas do Estado, é relativamente recente, e surge no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 166/98, de 25 de junho, onde é criado o sistema nacional de controlo interno da Administração financeira do Estado (SCI), e onde é traçado como um dos objetivos deste sistema, para o qual as estruturas de administração devem contribuir, e permitindo que as equipas de gestão

da administração financeira do Estado tomem consciência da importância que o controlo tem como ferramenta de melhoria da gestão.

O n.º 1 do art.º 2.º do decreto acima indicado define os domínios do SCI, e que são o orçamental, económico, financeiro e patrimonial, interligados entre si, no âmbito da Administração Pública. O âmbito para o SCI é descrito no n.º 2 do art.º 2.º, quando é definido o controlo interno, referindo-se a em etapas agregadas a executar para atingir a legalidade, regularidade e boa gestão – a verificação, o acompanhamento, a avaliação e a informação, composto para ações de entidades de direito público ou privado – seus programas, projetos e atividades, relevantes para a gestão e a tutela, de todos os interesses financeiros públicos previstos na lei.

O controlo externo financeiro é efetuado pelo Tribunal de Contas, que se caracteriza por ter uma composição de natureza colegial, e possui poderes jurisdicionais podendo, portanto, julgar contas e efetivar responsabilidades financeiras, e também poderes não jurisdicionais, ou controlo financeiro, vulgo auditoria. Em alguns casos, também dispõe de poder judicial.

Apesar de existirem vários modelos, considera-se que hoje em dia não se pode apenas falar em controlo de legalidade e regularidade financeira, devendo existir também um controlo efetivo de boa gestão financeira. No entanto, estes dois devem coexistir, caso contrário o resultado poderá ficar depauperado. Dadas as características ímpares da instituição Tribunal de Contas, no que se trata dos seus poderes jurisdicionais constitucionalmente previstos, e atribuídos a todos os juízes conselheiros que compõem as três câmaras nacionais, existentes desde 2006, e que conjuntamente com as competências de boa gestão, realizado nas auditorias por estes efetuadas, criam um modelo misto no Tribunal com um enfoque na lógica jurisdicional, dada a complementaridade das funções de auditoria e de julgamento de responsabilidades.

O controlo financeiro é exercido, simultaneamente, em três momentos. A 1ª Secção do Tribunal é responsável pelo momento inicial, no âmbito da tutela preventiva de âmbito financeiro, que é o da fiscalização preventiva/prévia ou a *priori.* O segundo momento de controlo, efetuado pelo Tribunal de Contas, é denominado fiscalização concomitante, ou seja, aquele que é exercido durante a execução de certos atos ou contratos ou durante uma gestão.

O terceiro momento de controlo ocorre com a fiscalização sucessiva ou a posteriori. Com base na verificação interna e externa de contas, em auditoria e em avaliação, é feita a fiscalização de legalidade e do mérito, que pode ter, no fim, consequências jurídicas ou meramente políticas e sociais.

O controlo sucessivo é feito sobre a execução do Orçamento do Estado, tendo em conta a Conta Geral do Estado, e inclui a receita, a despesa, a tesouraria, o recurso ao crédito público e o património. Este controlo a posteriori do Tribunal de Contas pode ser consolidado pela verificação interna e externa de contas, também denominada por auditorias de contas, para concluir sobre a boa gestão financeira, decidindo sobre a validade e consistência das contas, demonstrações financeiras e situação financeira e patrimonial da entidade. Isto é feito pela análise ao sistema de controlo interno desta (Serra, 2015, pp. 37-50).

2.5. A orçamentação por programas, o SNC – Administração Pública e a avaliação das políticas públicas

Considerando que o Orçamento do Estado é um documento de maior relevância tanto a nível político, como económico e social, traduzindo monetariamente as grandes opções políticas, sendo, portanto, o principal instrumento de política pública, existe um consenso quanto à transição de um orçamento por rubricas para um orçamento por programas que traga uma maior transparência, disciplina e responsabilização das contas públicas.

Segundo definido pela Comissão para a Orçamentação por Programas (*apud* Morais, 2013, pp. 8-9), a orçamentação por programas "é uma forma de orçamentação que procura associar as dotações orçamentais aos resultados obtidos, tendo em conta as prioridades definidas pelo Governo, prioridades essas traduzidas em programas". Cada programa possui a sua importância nas prioridades do Governo, com um conjunto de objetivos claros e mensuráveis a cumprir e recursos necessários para que este seja atingido. Todavia, cada programa pode ser alvo de avaliação para verificação do grau de cumprimento dos objetivos. Existem três modelos díspares para a orçamentação por programas, sendo que no primeiro os dados sobre o desempenho são utilizados apenas para efeitos de prestação de contas. Já no segundo, os recursos atribuídos dependem indiretamente do desempenho, sendo este importante para que se tome uma decisão, mas não estipulando a quantidade de recursos. Por fim, temos a orçamentação em função do desempenho, em que existe uma relação direta entre os recursos que são

atribuídos e o desempenho que se obtém. Este tipo de orçamentação está relacionado a um ciclo plurianual de planeamento, programação, orçamentação, controlo e avaliação do Governo.

Este modelo de orçamentação por programas assente no desempenho permite avaliar a despesa pública, identificando as utilizações desnecessárias de recursos, focando-se no planeamento e nos resultados, sendo estes definidos plurianualmente. Tudo isto torna-o num sistema mais transparente, onde a Assembleia da República acaba por ter um papel mais ativo, aprovando também os objetivos a atingir. Sendo um modelo baseado em desempenho, este influencia a continuidade do programa ao longo do ciclo plurianual e consequente dotação orçamental. Isto traz uma maior responsabilização dos decisores políticos, mas também lhes confere uma maior flexibilidade na gestão operacional dos recursos. A orçamentação por programas permite que haja mais transparência, o que faz com que seja possível seguir a aplicação dos Fundos aos objetivos traçados.

Com este tipo de orçamentação existe também uma alocação ao nível estratégico dos recursos públicos e de acordo com as prioridades definidas pelo Governo, passando então os respetivos Ministérios e responsáveis políticos a ter uma função mais estratégica. Este tipo de orçamento significa menos rigidez na despesa visto que os programas podem ter periodicidades plurianuais, mas alvo de avaliação periódica. Também facilita a sua compreensão a todos os espectros da sociedade, simplificando a responsabilização financeira e a atribuição de recursos para os seus responsáveis, permitindo uma melhoria na eficiência. Por fim, com a hierarquização dos programas, conseguimos facilmente entender as prioridades do programa do Governo (Morais, 2013, pp. 8-10).

Focando-nos agora no Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro. Este, em conjunto com a LEO, trouxe “um novo paradigma às finanças públicas, centrado, fundamentalmente, na sua contabilidade, relato, controlo e transparência das suas contas públicas” (Gameiro et al., 2020, p. 95). Este sistema compreende todos os subsistemas da contabilidade pública: orçamental, financeira e de gestão. Na sua lista de vantagens conta-se a transparência e comparabilidade ao nível das contas públicas. A prestação de contas foca-se no report de informação orçamental, económico-financeira e não financeira, demostrando as alterações que ocorrem ao nível das entidades públicas, mas também as necessidades que advém dos utilizadores dessa

informação. Um dos objetivos deste modelo foi evoluir de um reporte financeiro, meramente contabilístico, para um reporte integrado, numa visão semelhante a um modelo de negócio, mostrando a criação de valor com a passagem do tempo. O processo de relato financeiro passa a ver a contabilidade também na óptica do acréscimo, ou seja, de quais os ativos e os direitos da entidade, os seus passivos, os seus rendimentos e gastos e respetivos resultados, não obstante dos pagamentos e recebimentos (Gameiro et al, 2020, pp. 95-98).

Os que fazem a gestão e aplicação dos dinheiros públicos estão automaticamente obrigados a efetuar a prestação dos dinheiros que usaram podendo, ao mesmo tempo, sofrer consequências positivas ou negativas sobre o uso desses recursos públicos. Tanto o Estado como as várias entidades públicas elaboram e divulgam as suas contas conforme o que está legalmente estipulado. Com a aprovação do SNC-AP, foram resolvidos vários problemas. Foi imposta a base de acréscimo na contabilidade, o Estado Português foi institucionalizado assim como a entidade que relata, por meio da preparação e demonstração orçamental e financeira. Foi devido à normalização dos sistemas de informação, que agregou toda a informação que é pertinente para a construção de indicadores económico-financeiros e orçamentais, sendo estes fundamentais para a tomada de decisões no que respeita ao seguimento de medidas que o Governo tem de tomar, sejam elas a nível local, regional ou nacional.

As bases dos documentos de prestação de contas são estabelecidas na NCP 1 – Estrutura e Conteúdo das Demonstrações Financeiras, servindo de base para a preparação das demonstrações financeiras individuais e consolidadas, facilitando a comparabilidade entre as várias entidades, e os vários anos. As demonstrações orçamentais seguem as orientações definidas na NCP 26 – Contabilidade e Relato Orçamental. As entidades são ainda obrigadas a apresentar um conjunto de informação de cariz complementar, e que permite a avaliação do desempenho da entidade, analisar os ativos e a sua sustentabilidade financeira, assim como apoiar a tomada de decisões, e a sua avaliação, com efeitos na afetação de recursos públicos. Devem então ser apresentados os resultados da entidade, com base em indicadores de desempenho, na sua avaliação de programas, no acompanhamento das suas atividades e quaisquer outro tipo de transações ocorridas no período de reporte. Este sistema baseia-se no modelo centralizado de prestação de contas, para todas as entidades da Administração Pública, com as vantagens inerentes a uma normalização dos critérios definidos para a

preparação e divulgação do relatório, assim como nos seus sistemas de informação (Gameiro et al, 2020, pp. 104-105).

No que respeita à avaliação, cumpre-nos agora falar dos indicadores da mesma. A avaliação do desempenho das entidades públicas é efetuada com base na concretização dos objetivos traçados, em relação ao serviço por estas prestado. Estes objetivos não podem refletir uma mera análise financeira dos resultados, por não se adequarem a uma análise do desempenho perante o serviço efetuado aos cidadãos. Assim, os indicadores de desempenho permitem efetuar uma análise, com base em informação complementar, dos resultados nesta vertente não financeira. Estes indicadores devem constar do relatório de gestão, dada a sua importância na análise do desempenho das entidades.

O objetivo desta informação de desempenho é permitir uma avaliação da extensão, eficácia e eficiência do desempenho da entidade, verificar responsabilidades e eventualmente efetuar decisões. Podemos tipificar os indicadores de desempenho em: entradas nos quais se analisam os recursos utilizados para efetuar os serviços; saídas onde se analisa os serviços efetuados para fora das entidades; resultados, analisando o impacto produzido na sociedade, resultante das ações da entidade; eficiência, que são a análise da relação entre as entradas e as saídas ou entre as entradas e os resultados; e eficácia, que analisa a relação entre os resultados efetivos e os objetivos de desempenho traçados.

Os indicadores de desempenho podem analisar medidas quantitativas, como por exemplo o custo de um serviço que é prestado; medidas qualitativas onde se atribuem um valor qualitativo, como por exemplo bom, ao serviço prestado; e análise da natureza e quantidade de recursos utilizados no fornecimento dos serviços, face aos objetivos traçados pela entidade. Temos também os indicadores económico-financeiros e os indicadores orçamentais, que complementam o desempenho e são úteis para avaliar as entidades como um todo (Gameiro et al, 2020, pp. 114-115).

Um tipo de avaliação que pode ser efetuada é a avaliação da eficácia centrada em objetivos-processos, que consiste na confrontação da implementação das atividades de um programa, com os objetivos que lhes estão subjacentes. Esta avaliação pode ser dividida em duas tipologias: a avaliação de processos construtiva e avaliação de processos conclusiva. A primeira foca-se em melhorar a eficácia dos processos, e a segunda consiste na procura do resultado da implementação de um programa com o

objetivo de responsabilização. O objetivo da avaliação de processos construtiva é detetar e solucionar falhas no desenho dos procedimentos de implementação de um programa. Este diagnóstico rápido pretende identificar possíveis problemas na implementação que eventualmente afetariam a eficácia de um programa.

Quanto à avaliação de processos conclusiva, pretende-se estabelecer um grau de mérito dos processos de um programa, com base em técnicas rigorosas. Pretende-se tirar conclusões sobre o nível de implementação do processo, face ao pretendido (Lopes J. V., 2017, pp. 23-24).

2.6. Resultados da avaliação das políticas públicas em especial

Neste ponto cumpre-nos falar de alguns exemplos de políticas públicas, procedendo à sua análise e verificação do que foi efetuado.

No âmbito da PAC e do FEOGA, a UE criou as medidas agroambientais, em 1992. O objetivo destas era motivar os agricultores para a adoção de práticas agrícolas que garantissem uma maior proteção do meio ambiente, tanto ao nível da utilização de adubos, como de produtos fitofarmacêuticos e a promoção da agricultura biológica. Estas medidas foram aplicadas em Portugal no período de 1994 a 2006, gerando bastante interesse nos destinatários, tanto na vertente de sustentabilidade e valorização ambiental, assim como com intuito de solucionar questões ambientais que já existiam.

A análise que será efetuada incide na Medida Agroambiental Proteção Integrada (MAA PI) e a sua execução no setor vitivinícola na região do Alentejo. Esta medida favorecia a racionalização do uso dos produtos fitofarmacêuticos, melhorando a proteção do ambiente dos solos e da água, numa zona onde esta atividade tem um peso considerável. Pretendia-se garantir um equilíbrio entre a sustentabilidade económica, social e ambiental.

No estudo efetuado foram consideradas as seguintes dimensões de análise para avaliar os efeitos da aplicação da MAA PI: território, inovação, produtores, setor vitivinícola e mercados. Para estas foi efetuada uma análise dos efeitos específicos associados a estas dimensões, e foram considerados três períodos distintos, sendo o primeiro o período de análise, seguido da fase de apoio à implementação e uma fase final de análise prospetiva, no sentido de apurar e avaliar a manutenção dos métodos, após o apoio técnico e financeiro. O objetivo deste estudo era avaliar a execução da MAA PI,

ao nível económico, na região e setores indicados. Foram também identificados os pontos fortes, fracos, oportunidades e ameaças, mais conhecido por análise SWOT (*Strengths, Weaknesses, Oportunities and Threats*). Foi também efetuada uma Análise Global de Efeitos (AGE).

Para o trabalho de avaliação desta política pública houve a necessidade de utilizar vários instrumentos de avaliação, nomeadamente a recolha e utilização de dados e indicadores territoriais e setoriais, pela realização de um questionário aos beneficiários da política pública, e pela realização de entrevistas a técnicos, beneficiários e especialistas.

Para ser possível avaliar o sucesso das medidas, e os objetivos intercalares definidos pela UE, utilizou-se a AGE, sendo esta um instrumento de apoio, nas dimensões de análise anteriormente referidas, com base na classificação dada pelos beneficiários, via inquérito. Podemos dizer que este instrumento ajuda o avaliador ou os decisores políticos a integrar várias opções nas suas ações, com base nas sensibilidades dos vários beneficiários, de uma forma prospetiva ou retrospetiva da medida aplicada. O resultado desta tende a ser orientado para uma análise ou um conjunto de decisões de natureza operacional, seja para verificar as várias contribuições, em pontos-chave, previamente definidos, ou para sugerir recomendações para futuras melhorias. A AGE pode ser utilizada para sintetizar as opiniões de uma população-alvo, ajudar a definir prioridades, fazer uma análise das situações e dos efeitos globais, assim como apresentar recomendações ou orientações de natureza operacional.

Para o estudo utilizaram-se dados com origem em várias fontes, o que permitiu satisfazer as necessidades de avaliação. Os indicadores também provêm de inúmeras fontes, sendo a principal a Comissão Europeia, e dão resposta aos objetivos traçados para a investigação. A ausência de dados de suporte das dimensões de análise implicou a procura de alternativas, tendo-se optado pela realização de inquéritos com base e questionários estruturados, tornando assim possível a análise de resultados conforme as exigências deste estudo. Os questionários eram compostos por um conjunto de perguntas fechadas, com resposta numa escala que permite manifestar o grau de concordância. O uso desta escala permite efetuar comparações entre as diversas dimensões de análise. A recolha e sistematização das respostas dadas permitiu efetuar análises categorizadas das variáveis e a sua expressão numa representação gráfica.

Resumindo agora os principais resultados deste estudo, e iniciando pela avaliação da execução física. Estando os dados geograficamente classificados, é possível verificar que há zonas com melhor nível de execução da política, que outros. Como os dados também se encontram temporalmente classificados, é também possível verificar a existência de períodos de maior nível de execução, sendo estes de maior relevância para o período em estudo. Foi assim possível concluir a existência de um grande interesse na medida, produzindo um estímulo na utilização de métodos de produção mais protetores do ambiente.

Relativamente à avaliação da execução financeira, e analisando a taxa de execução financeira da contribuição da UE, é possível verificar que até 2003 a taxa de execução ficou aquém do possível, não tendo sido consumido a totalidade dos Fundos disponibilizados pela UE. Este tipo de análise intermédia permite correções de trajetória, tendo sido isto o que aconteceu. Neste mesmo ano foi introduzida uma alteração legislativa, tornando possível inverter esta situação, e levando a que no final do período de aplicação da política tenha sido necessário a recusa de novas candidaturas, por ter sido atingido o limite previsto nos Fundos da UE.

Ao nível da análise global de efeitos, houve uma divisão em seis fases, sendo as cinco primeiras centradas nos efeitos sentidos pelos beneficiários, nas cinco dimensões de análise definidas: território; inovação; setor vitivinícola; produtores e mercados. A sexta fase é a agregação dos resultados das várias dimensões indicadas, contemplando todos os efeitos. A classificação final de cada análise e correspondentes efeitos é valorizada numa escala de zero a cinco pontos. Esta divisão permitiu analisar os efeitos com maior reconhecimento por parte dos inquiridos, e consequentemente indicar as áreas onde a política terá tido mais sucesso, assim como verificar as áreas onde a política terá sido menos efetiva. Também se pode facilmente identificar as dimensões de análise que terão melhor classificação e que, portanto, terão trazido mais efeitos para os beneficiários da política.

Efetuando uma análise prospetiva da medida, vemos que antes de esta ter sido implementada, muito poucas explorações vitivinícolas tinham conhecimento e utilizavam estas medidas. No final da implementação da medida, a grande maioria manteve e prossegui com a utilização destes métodos. No entanto, com o passar do tempo, apesar de reconhecerem os benefícios e efeitos desta, o uso da mesma tem vindo a decair, estando isto muito provavelmente relacionado com os custos elevados que estas

medidas implicam. Continuam a verificar-se o esforço na manutenção destes métodos, mas a maioria tem procurado soluções alternativas com custos mais reduzidos.

Desta análise podem-se extrair algumas conclusões e sugestões de melhoria. A principal conclusão parece ser que esta política deveria ter sido estendida temporalmente, dadas as dificuldades em assegurar a contínua implementação das medidas por dificuldades financeiras. As questões ambientais são assim difíceis de conciliar com a relação preço/qualidade dos produtos. Isto implica, no entanto, questões futuras de sustentabilidade dado se estar, muito possivelmente, a entrar num ciclo de pouca proteção ambiental. Seria importante promover a diferenciação de produtos sustentáveis e amigos do ambiente, ou apostar na implementação de processos de formação e tecnologias que não impliquem custos mais elevados (Bazílio & Neto, 2015, pp. 347-384).

Dissertando agora sobre um instrumento da política de cidades em Portugal, denominado por Parcerias para a Regeneração Urbana (PRU), criado no âmbito dos programas operacionais do QREN 2007-2013. As PRU incidem nas áreas de melhoria da qualidade visual da paisagem, aproveitamento de espaços urbanos não utilizados, espaços verdes e sistema de vias públicas, criação de equipamentos coletivos de proximidade, entre outros. Pretendia incentivar a criação de novas formas de governança, numa cooperação dos diversos atores públicos e privados.

De todos os projetos aprovados cerca de ¾ são provenientes de câmaras e empresas municipais. Numa análise deste programa na região de Lisboa, nomeadamente na sua implementação, vemos que esta ficou muito aquém do planeado. Refletindo agora sobre as causas para estas dificuldades, verificamos que o início das operações foi demorado e difícil, tendo os protocolos sido assinados tardiamente. Os programas de ação foram criados de uma forma precipitada para poder dar resposta a prazos apertados, fazendo com que o planeamento previsto fosse pouco desenvolvido, levando a que os promotores tivessem um grande trabalho de desenvolvimento prévio até que os projetos se pudessem consubstanciar, para posterior aprovação por parte da autoridade responsável. Por outro lado, houve também parcerias que tornaram inviáveis os trabalhos, por falta de meios técnicos e financeiros, ou até por se verificar que estes projetos não seriam exequíveis pelas mais diversas razões tais como falta de financiamento, falta de pareceres e autorizações, não elegibilidade para receber Fundos Comunitários ou não exequibilidade no horizonte temporal do contrato.

Isto denota falta de realismo e consistência dos programas apresentados, tendo sido concebidos para responder a um regulamento ambicioso, e que implicaria uma colaboração entre parceiros com um historial que permitisse uma colaboração efetiva e madura. Com tudo isto, nem metade dos Fundos previstos para este instrumento foram consumidos. Para mais das 487 operações previstas, só 391 foram efetivamente submetidas, tendo sido 354 aprovadas. No entanto destas 354 operações, 117 acabaram por ser rescindidas. Deste modo podemos verificar que as políticas podem não dar os resultados esperados pelas mais diversas razões, e que o planeamento e desenho das mesmas é extremamente importante para que a sua concretização seja o mais efetiva possível, sendo a avaliação dos resultados um fator de aprendizagem para a própria ou futuras políticas (Barata-Salgueiro, André, & Brito Henriques, 2015, pp. 53-70).

CAPÍTULO III – A POLÍTICA DE MODERNIZAÇÃO E INOVAÇÃO ADMINISTRATIVA

3.1. Conceito

A reforma administrativa, no âmbito da administração e segundo Caupers (*apud* Vicente, 2013, p. 35), "não é uma ideia nova nem recente", tendo-se inclusivamente transformado "num dos grandes mitos da administração pública".

Em 1965, no contexto da preparação do III Plano de Fomento, já se notava uma especial atenção relativamente à questão da reforma administrativa. Ainda neste ano, e no decorrer do Relatório Preliminar produzido pelo Grupo de Trabalho n.º 14 da Comissão Interministerial de Planeamento e Integração Económica, foi definido o conceito de reforma administrativa como:

"permanente esforço de conversão e adaptação da Administração Pública às finalidades concretas que o Estado lhe propõe prioritariamente, às transformações do meio social, às inovações introduzidas pela técnica – a isso se chama por vezes Reforma Administrativa, que assim poderá definir-se como o conjunto de providências tendentes a assegurar, de forma permanente e sistemática, a renovação e o aperfeiçoamento da Administração Pública, no tríplice aspeto do rendimento do fator humano da estrutura dos serviços e das técnicas do seu funcionamento, tendo em vista a sua melhor adaptação ao prosseguimento dos fins do Estado e às exigências de transformação social".

Mesmo não existindo um significado único para este conceito, estão-lhe intrinsecamente ligados propósitos de mudança, com vista a adequar esta à sociedade atual e também para incrementar o desempenho na Administração Pública. As alterações efetuadas tanto ao nível das estruturas, como dos processos, das demais organizações têm como objetivo melhorar o seu funcionamento, podendo-se implementar processos de fusão ou extinção de vários organismos públicos, ou até introduzir mudanças nos processos organizacionais.

As sucessivas imposições por parte dos cidadãos, no que respeita a bens e serviços que são prestados pelo Estado, criam pressões de origem interna e externa com vista à realização de reformas na Administração Pública, podendo estas serem utilizadas para outros fins tais como controlo político sobre os atos burocráticos ou até mesmo aumentar a responsabilidade da governação (Vicente, 2013, pp. 35-36).

A maioria das reformas da Administração Pública foram implementadas após a revolução, em 1974, tendo-se intensificado com a criação do Secretariado para a Modernização Administrativa em 1985, e com alterações na década de 90 cujo intuito era racionalizar e profissionalizar recursos (Cardoso M. R., 2018, p. 8).

Em 1986 deu-se início a uma Reforma da Administração Pública, consequência da participação de Portugal no Mercado Único, e que produziu um ambiente de transformação nesta. O facto de os cidadãos estarem cada vez mais exigentes para com os serviços públicos, criou inúmeros desafios e possibilidades de produzir mudanças nestes, e também levou à criação e execução de melhores políticas públicas.

De entre as mais importantes medidas destacamos, em 1991, a entrada em vigor do Código do Procedimento Administrativo, onde foram adotadas medidas com o intuito de desburocratizar e simplificar processos administrativos. Já em 1997, na Resolução do Conselho de Ministros n.º 176/97, de 21 de outubro, ficou definido um novo modelo administrativo que define a relação com o cidadão, nomeadamente ao nível da transparência e celeridade dos procedimentos. Dois anos depois foram publicados dois novos Decretos-Lei (Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de abril e Decreto-Lei n.º 166-A/99, de 13 de maio), onde foram definidos sistemas de melhoria da eficácia e eficiência, simplificação e desburocratização de procedimentos dos serviços públicos, com a criação do Sistema de Qualidade em Serviços Públicos (Rocha, 2012, pp. 6-7). Mais recentemente, uma das reformas que mais se destacou foi o programa SIMPLEX, que teve como objetivo a simplificação e a desburocratização ou desmaterialização de procedimentos administrativos (Cardoso M. R., 2018, p. 8).

Em Portugal há, segundo Mozzicafreddo & Gouveia (*apud* Vicente, 2013, p. 36), quatro razões que levam a que se realizem reformas na Administração Pública. A primeira passa pelo excessivo peso dos encargos financeiros, a segunda passa por cada vez mais as falhas serem mais percetíveis para a sociedade, o aumento das exigências colocadas pelos cidadãos, e por último a reestruturação que tem vindo a suceder ao nível dos países da OCDE.

As exigências criadas pelos cidadãos e a confiança na eficiência dada aos mecanismos de mercado levou a que o papel do Estado tenha transitado de prestador para regulador, e as ideias e técnicas típicas da gestão no setor privado estão, cada vez mais, a ser implementadas no setor público. A transição para uma gestão mais típica do setor

privado traz um conjunto de melhorias, tal como o aumento da eficácia e a melhoria da qualidade, e a sua consequente redução de impostos e diminuição do setor público.

Neste contexto, o setor público tem sido pressionado para se constantemente reformar e reorganizar. Porém, esta imagem não corresponde de todo à realidade, dado que os resultados apresentados no âmbito da definição das políticas públicas acabam por não ser totalmente conseguidos, produzindo um novo ciclo de políticas de reforma administrativa (Vicente, 2013, pp. 36-37).

Modernização, para as Ciências Sociais, é um conceito vasto e multifacetado, onde ocorre uma panóplia de alterações de ordem económica, social e política de um Estado. Para alguns teóricos onde se inclui Marx, Weber e Parsons, modernização significava o acesso a novos horizontes. A própria influência da Europa no termo modernização pode ser vista no uso da palavra ocidentalização como sinónimo, utilizada para representar transformações ocorridas nos países europeus que os diferenciaram do seu passado e do resto do mundo.

Há quem considere que a modernização é um processo de racionalização a nível interno e de privatização e desregulamentação a nível externo. Esta pode ser vista como uma alteração da relação entre os cidadãos e o Estado, mas também como uma alteração da estrutura interna do sistema administrativo, partindo de um sistema de controlo novo. Nesta nova lógica, o cidadão é visto como uma espécie de cliente. Isto coloca alguns problemas, nomeadamente como resolver as discrepâncias entre o sistema administrativo e o Estado de Direito, ou a perca dos valores do serviço público na organização (Gomes, 2019, pp. 31-32).

Na opinião de Carapeto e Fonseca (*apud* Gomes, 2019, p. 52), ao falarem da reforma da Administração Pública, enquadram-no na falta de eficiência. As mudanças na sociedade têm como implicação a alteração de um Estado que providência serviços, para um Estado que serve de dinamizador. Há três formas de proceder a estas alterações: uma passa pela descentralização de competências para entidades locais; passagem de serviços coletivos para entidades não públicas; e por último a desburocratização da gestão de serviços público.

Sendo o *benchmarking* uma técnica de modernização da gestão pública, e assumindo uma perspetiva de mudança, tentaremos desenvolver a temática de ferramentas criadas no setor privado e acolhidas pelo setor público, tais como Administração Pública e

Gestão Pública, Reforma Administrativa e Modernização Administrativa e Nova Gestão Pública. Esta última surgiu em meados dos anos 80 do século passado, no seguimento de políticas do Governo que tinham como objetivo a modernização do setor público, tornando-o mais eficiente. Isto era sustentado na ideia que uma gestão pública orientada para o mercado traria um aumento de eficiência e eficácia, e uma redução de custos sem que causasse efeitos indesejados, aproximando os serviços do setor público ao setor privado. Assim, os processos de mediação e gestão de desempenho passam a ser fundamentais para a modernização do setor público.

A reforma administrativa e modernização administrativa é um processo que pretende alterar o funcionamento administrativo, de acordo com as necessidades atuais da sociedade, melhorando a relação do Estado com os seus cidadãos. Esta implica alterações na estrutura e dimensão do setor público, da sua área de intervenção, assim como uma alteração dos seus processos. As reformas efetuadas servem para combater determinados problemas como a corrupção, falta de recursos, melhorar a imagem de má qualidade atribuída aos serviços públicos, controlo de custos, adoção de novas tecnologias, entre outros.

Com a modernização tem surgido um aumento exponencial de processos de auditoria e controlo, tanto ao nível de auditorias de desempenho como de avaliação da eficiência e eficácia de programas públicos (Gomes, 2019, pp. 52-55).

O espectro da ação, assim como os objetivos da Administração Pública, devem ser afastados das questões políticas, sendo que a política apenas define as tarefas administrativas que devem ser executadas pela Administração Pública. A sua função é então equilibrar os sistemas económico, político e jurídico. No entanto, dadas as mudanças frenéticas na sociedade, para o ritmo normal de um processo lento e tipicamente burocrático, implica que a Administração Pública tem-se adaptado com algum atraso às evoluções ocorridas na sociedade, criando alguns desequilíbrios face à resposta esperada.

A modernização administrativa promove a desburocratização dos serviços que a Administração Pública presta à sociedade por via da descentralização dos serviços, e do atendimento pelo uso de meios informáticos, permitindo aumentar a eficácia bem como a aproximar da comunidade e das empresas.

Estes processos pretendem promover a simplificação e transparência dos processos de decisão, desenvolver novas competências e contribuir para o enriquecimento dos recursos humanos da Administração Pública, melhoria da qualidade de vida dos cidadãos por via da oferta de serviços mais céleres e eficazes, aumento do uso da informação em suporte digital para comunicação e arquivo de informação, com a consequente redução do uso de papel. A tecnologia, seja pelo uso de sistemas de gestão de informação, ou pelo uso de Internet, permite a redução de custos e a melhoria da aplicação de melhores práticas, aumentando a produtividade, nomeadamente em serviços geograficamente descentralizados, garantindo um serviço público uniforme e mais transparente (SINFIC, 2005).

A inovação administrativa pode ser caracterizada como um procedimento em que várias partes colaboram na criação de algo inexistente e que é totalmente novo, ou então baseado em tecnologias que já existem. Pode ser dividido em inovações de produtos ou de processos, podendo estas últimas serem internas ao processo, ou introduzidas por entidades externas e resultantes de alterações sugeridas em procedimentos concursais ou parcerias para a inovação (Canto e Castro, 2018, p. 19).

Esta tende a surgir maioritariamente da equipa de gestão intermédia e dos funcionários de primeira linha, seguido dos gestores de topo, políticos, grupos de interesse e de indivíduos externos à área em questão. Surge predominantemente de áreas internas à organização, e principalmente para dar resposta a problemas internos (Rocha, 2012, p. 9).

Entende-se também por inovação tudo o que são novas criações e que resultem em avanços económicos ou culturais. Resultam então de um processo de interação entre vários atores presentes no processo de inovação. É durante esta interação e aprendizagem que surgem inovações. Isto significa que o processo apenas passa a ser uma inovação quando é efetivamente implementado (Canto e Castro, 2018, p. 20).

No Estado, a inovação é um mecanismo que promove o aumento do desempenho organizacional deste permitindo, através da otimização dos recursos, garantir a execução das políticas públicas, atendendo às necessidades dos seus destinatários.

Como tal, é necessário que hajam alterações significativas, que poderão ser de perfil disruptivo, nos serviços disponibilizados, nos processos operacionais, nas metodologias implementadas pela organização ou na comunicação com o cidadão. Existem vários

tipos de inovação, dependendo do impacto que trazem na sociedade, tendo em conta fatores tais como o local onde é efetuada a ação – interno, externo ou até ambos; se esta limitada à organização ou se é expandida à sociedade; quem beneficia diretamente da alteração – interno, subconjunto da população ou a população em geral; e por último as condições de gestão que ajudam a produzir a inovação, tendo em conta os fatores de sucesso nomeadamente decisões políticas, recursos disponíveis, e a ajuda de entidades externas como universidades e centros de pesquisa (Coelho, 2020, pp. 21-22).

Só em 2014 é que a União Europeia definiu o que considerava inovação significando, portanto, que até essa data os Estados-Membros divergiam neste conceito. Assim, na Diretiva 2014/24/EU no art.º 2 n.º 22, define-se inovação como: "a implementação de um produto, serviço ou processo novo ou significativamente melhorado, incluindo, mas não limitado aos processos de produção ou construção, um novo método de comercialização, ou um novo método organizacional nas práticas empresariais, na organização do local de trabalho ou nas relações externas" (Canto e Castro, 2018, p. 20).

Para a autora Marta Andrecka (*apud* Canto e Castro, 2018, p. 21), a inovação tem como objetivo trazer uma "melhoria da eficiência e da qualidade dos serviços públicos dando simultaneamente resposta aos grandes desafios sociais", e consequentemente "Contribui para a utilização mais rentável dos Fundos públicos, bem como para maiores benefícios económicos, ambientais e sociais" (Canto e Castro, 2018, p. 21).

O aumento da desigualdade social, acompanhado por alterações demográficas, e conjuntamente com a procura de aumentos de eficiência e eficácia, produz um estímulo à inovação e obriga o setor público a procurar o risco inerente à inovação. Adicionalmente, os governos devem aproveitar os avanços tecnológicos que têm vindo a ser desenvolvidos a um grande ritmo, sendo que esta digitalização dos processos traduz-se numa redução de custos e numa otimização dos resultados, facilitando também o acesso aos mesmos. Estas novas tecnologias são cada vez mais utilizadas, no dia-a-dia, pelos cidadãos, sendo que a sua introdução na relação do Estado com estes acaba por ser uma necessidade e traz grandes vantagens para ambos (Coelho, 2020, pp. 20-21).

Neste sentido, surgiu o termo Governo Eletrónico (e-Gov), e que é um conceito recente, com vantagens ao nível da eficiência e do acesso aos serviços públicos, trazendo uma

grande vantagem ao nível de racionalização de recursos e de custos. Mesmo existindo uma miríade de definições para este conceito, o foco incide ao nível dos processos, estrutura organizacional e realização de tarefas e procedimentos administrativos utilizando as tecnologias de informação e comunicação. Estes novos canais de comunicação permitem centralizar as interações entre o Governo e os cidadãos, e o tecido empresarial. (Cardoso M. R., 2018, p. 27).

3.2. Sua estrutura, âmbito e fins

Versando sobre as políticas de inovação e modernização que têm vindo a ser implementadas em Portugal. Destacam-se então seis mecanismos que foram ao longo do tempo fundamentais, nomeadamente:

- O PRACE – Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado;
- O SIMPLEX – Programa de Modernização Administrativa;
- O QREN – Quadro de Referência Estratégico Nacional;
- O Plano Tecnológico – Políticas Integradas de Inovação;
- O PREMAC - Plano de Redução e Melhoria da Administração Central;
- A Estratégia para a Inovação e Modernização do Estado e da Administração Pública 2020 -2023.

O XVII Governo Constitucional Português, na Resolução de Conselho de Ministros n.º 124/2005, criou o Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE), tendo como finalidade modernizar e restruturar a Administração Central, e implementar melhorias na qualidade de serviços prestados aos cidadãos pela Administração, tornando-a mais próxima destes. Para que fosse possível atingir estes objetivos, a Comissão Técnica do PRACE traçava as seguintes linhas estratégicas de ação:

- Reestruturar/Racionalizar a Administração Direta e Indireta em função das Missões dos Ministérios, e respetivas entidades, e do Programa de Governo;
- Reforçar as Funções Estratégicas, Estudo e Avaliação/Controlo de Resultados de Apoio à Governação;
- Reforçar as Funções Normativa, Reguladora e Fiscalizadora do Estado;
- Racionalizar, e eventualmente externalizar, as Funções Produtivas e de Prestação de Serviços;

- Desenvolver Serviços Partilhados, de nível ministerial ou interministerial, de forma a reduzir estruturas e processos redundantes;
- Flexibilizar, desburocratizar e aumentar a comunicação horizontal e vertical através da redução de cadeias de comando e criação de estruturas horizontais e matriciais de projeto e forte recurso a tecnologias de informação e comunicação;
- Clarificar e uniformizar as Funções da Administração Direta do Estado de nível Regional, de acordo com o modelo NUTS II;
- Reforçar a Proximidade aos Cidadãos quer através de processos de desconcentração e descentralização físicas, quer através de novos canais de comunicação e prestação de serviços (*Call-centers*, Internet, contratualização local de serviços) e desenvolver numa lógica de *one-stop-shoping*, soluções estruturais que possibilitem respostas globais, e num só momento, aos Cidadãos (Balcões Únicos Multisserviços);
- Melhorar as Qualificações de Processos, Trabalho e, consequentemente, dos Funcionários da Administração Central do Estado;
- Implementar as novas Estruturas de acordo com uma estratégia de gradualismo e testagem em pilotos.

Quanto à metodologia utilizada, esta centrava-se na análise das missões e funções dos Ministérios e respetivos organismos, de uma forma articulada e num processo *top-down* liderado pela Comissão Técnica, tendo em conta os objetivos traçados do programa, e num processo *bottom-up* efetuado pelos grupos de trabalho ministeriais, de recolha de problemas e necessidades sentidas pelos organismos. O resultado foi um conjunto de propostas para novas estruturas, ao nível macro e micro, a serem adotadas (Comissão Técnica do PRACE, 2006, pp. 6-7).

Em 2006, foi criado o SIMPLEX e também a Secretaria de Estado para a Modernização Administrativa, para efeitos de coordenação e operacionalização do programa e de todas as iniciativas de modernização. O objetivo deste programa era a simplificação e a redução da burocracia, melhorando a relação dos cidadãos com os serviços públicos, fazendo com que haja uma Administração Pública mais efetiva. Tendo por base as linhas de ação, os organismos da Administração Pública continuam atualmente a criar programas de modernização e inovação (Rocha, 2012, p. 10).

O programa SIMPLEX tem vindo, ao longo do tempo, a ter várias iterações, sendo o último o 20-21. Estes programas partem do pressuposto que o objetivo é criar mecanismos de aproximação dos serviços públicos aos cidadãos e às empresas, centralizando a informação e disponibilizando-a aos organismos que dela necessite. De acordo com as suas características técnicas, era expectável uma rápida implementação e integração nos processos administrativos dos vários organismos da Administração Pública em causa. No entanto, isto implica uma padronização da informação para que os sistemas de informação a consigam interpretar e integrar. Assim, a ideia passa por resolver problemas concretos e não efetuar reformas em todos os setores da Administração Pública. Desde o início deste programa que o número de medidas de simplificação tem vindo a aumentar progressivamente com cada nova iteração. Exemplificando, o primeiro programa contava com 333 medidas, e no ano 2008 já eram 757 medidas.

O governo eletrónico trata-se de uma medida que ajuda a promover a cidadania e a inclusão digital das organizações públicas, através da disseminação da tecnologia e da integração dos sistemas e dos processos. É assim um processo estratégico que melhora a relação da Administração Pública com os cidadãos e as empresas. Esta alteração está relacionada com a modernização da Administração Pública, resulta não só de uma implementação tecnológica mas também da existência de conhecimento adquirido e de boas práticas na realização de projetos nesta área sendo, inclusivamente, uma referência ao nível internacional. Tudo isto é consequência do consenso político e social, levando à concretização de políticas públicas consistentes (Cardoso M. R., 2018, p. 28).

Um outro mecanismo é o QREN, que teve início em 2007, e que favorece a modernização e a inovação na Administração Pública. Tem como objetivo estratégico qualificar os cidadãos, através da ciência, da tecnologia e inovação, promovendo o desenvolvimento económico, sociocultural e de qualificação territorial, de uma forma sustentada. Pretende-se atingir esses objetivos através do aumento da eficiência e da qualidade das instituições públicas. Integrado no QREN temos o Sistema de Apoios à Modernização Administrativa (SAMA), cujo objetivo é criar condições para que haja uma Administração Pública mais eficaz e eficiente, concretizando-o através de projetos que pretendem reduzir os custos de contexto, resultantes do necessário relacionamento com os cidadãos e as empresas.

O SAMA tem como objetivos:

- A qualificação do atendimento dos serviços da Administração Pública, conjugando uma lógica de proximidade com critérios de racionalização de estruturas;
- A racionalização dos modelos de organização e gestão da Administração Pública, e a simplificação, reengenharia e desmaterialização de processos;
- O desenvolvimento de uma Administração Pública em rede, com recurso ao uso intensivo das tecnologias da informação e comunicação enquanto infraestrutura de suporte ao processo de modernização administrativa;
- A promoção de iniciativas integradas de modernização, assegurando a articulação entre as três principais dimensões de intervenção (pessoas, organização e tecnologia), como forma de geração de massa crítica e das competências transversais necessárias à continuidade e sustentabilidade deste tipo de processos, para além do horizonte definido para o respetivo financiamento (SINFIC, 2008).

Seguidamente surgiu o denominado Plano Tecnológico, que resulta da constatação que só com crescimento económico é que se torna possível melhorar o nível de vida em Portugal, sendo necessário promover a inovação, da qual resultará um maior dinamismo da economia. Este plano assenta em três eixos: conhecimento, tecnologia e inovação. Os objetivos seriam atingidos com medidas orientadas para o aumento do nível educativo médio da população, apostando no aumento das competências, tanto científicas como tecnológicas, em áreas públicas como privadas, apostando na criação de emprego qualificado e na área de investigação e desenvolvimento. Quanto ao último eixo, o objetivo era impulsionar a inovação ajudando o tecido produtivo na sua adaptação às alterações decorrentes da globalização através da definição de novos processos, estrutura, serviços e produtos.

Foi com o Programa do XIX Governo Constitucional, consequência de uma crise económica, e de uma necessidade de uma redução de custos na Administração Central do Estado, que foi criado o Plano de Redução e Melhoria da Administração Central (PREMAC), e que para além da extinção e fusão de estruturas em Ministérios, procurou definir modelos de funcionamento mais eficientes, passando pela redução do número de organismo, que promovia a melhoria e eficiência organizacional, sem perca de qualidade na prestação dos serviços aos cidadãos (Rocha, 2012, pp. 9-13).

Mais recentemente, em 2020, foi aprovada a Estratégia para a Inovação e Modernização do Estado e da Administração Pública 2020-2023. Esta pretende alterar a forma de atuação do Estado e da Administração Pública, dando maior poder de decisão às entidades melhor preparadas para transformar as ideias em valor, permitindo uma transformação contínua dos processos e serviços prestados, com um consequente aumento da eficiência e qualidade. Para que sejam atingidos estes objetivos, o Governo pretende aumentar a capacidade de criação de valor, envolvendo cidadãos e empresas, e adequando os serviços públicos às exigências atuais da sociedade.

Foram criadas linhas de atuação essenciais para que a Administração Pública fique alinhada com as necessidades efetivas, tanto internas como externas, tornando-a no elemento central do Estado. As linhas de atuação ou eixos são: investir nas pessoas, desenvolver a gestão, explorar a tecnologia, e reforçar a proximidade. No seguimento de uma fase de auscultação, e de um vasto processo participativo, foram traçados, para além dos eixos, 14 objetivos, com medidas que resultaram deste processo. Estas medidas referem-se apenas aquelas que concretizam os eixos transformadores. No entanto, muitas mais há, tanto transversais como setoriais, que contribuem para cumprir os objetivos traçados, e que estão definidos nos planos setoriais das várias tutelas. Esta estratégia está alinhada com outros planos e programas previamente definidos, como por exemplo o Plano de Ação para a Transição Digital, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 30/2020, de 21 de abril. Elencando os 14 objetivos estratégicos:

- Eixo 1: Investir nas pessoas
    - Objetivo estratégico 1: Desenvolver e renovar as lideranças;
    - Objetivo estratégico 2: Mobilizar e capacitar os trabalhadores;
    - Objetivo estratégico 3: Envolver os trabalhadores na mudança cultural;
- Eixo 2: Desenvolver a gestão
    - Objetivo estratégico 4: Fortalecer a gestão do desempenho para melhorar a qualidade dos serviços públicos;
    - Objetivo estratégico 5: Planear os recursos humanos de forma integrada;
    - Objetivo estratégico 6: Investir na simplificação administrativa;
    - Objetivo estratégico 7: Promover a inovação na gestão pública;
- Eixo 3: Explorar a tecnologia
    - Objetivo estratégico 8: Reforçar a governação global das tecnologias;

    - Objetivo estratégico 9: Melhorar a interoperabilidade e a integração de serviços;
    - Objetivo estratégico 10: Gerir o ecossistema de dados com segurança e transparência;
- Eixo 4: Reforçar a proximidade
    - Objetivo estratégico 11: Promover a integração e a inclusão no atendimento;
    - Objetivo estratégico 12: Incentivar a participação informada dos cidadãos;
    - Objetivo estratégico 13: Aprofundar a descentralização de competências para as autarquias locais;
    - Objetivo estratégico 14: Fortalecer serviços públicos de proximidade, designadamente através da desconcentração de serviços públicos para o nível regional.

Pretende-se que a concretização das medidas traçadas seja acompanhada, estando definido um modelo de governação que usa a Rede Interministerial para a Modernização Administrativa, permitindo um acompanhamento e monitorização da evolução e publicação dos resultados (Resolução do Conselho de Ministros n.º 55/2020).

Todos estes mecanismos têm como objetivo ser impulsionadores da inovação e da modernização dos serviços públicos, e a este tipo de facilitadores dá-se o nome de modernização por impulso político. Este tipo de facilitadores pode surgir por legislação ou iniciativas nacionais, pela União Europeia, ou por informação, aprendizagem e trabalho em rede. O impulso pode também surgir internamente, pelos próprios trabalhadores. Pode também resultar de uma cultura de avaliação, fatores tecnológicos ou empresas privadas que produzem inovação (Rocha, 2012, pp. 17-19).

A aposta na inovação, tal como prevista ou planeada nos mecanismos acima descritos, são a concretização de uma aposta estratégica no desenvolvimento da sociedade da informação, numa perspetiva integrada e que afeta transversalmente a Administração Pública, articulando as componentes política e operacional. Estes mecanismos de digitalização dos procedimentos são o principal motor que resulta na modernização administrativa, e foca esta na prestação de serviços, em que os cidadãos tendem a ser vistos como clientes, cuja resposta deve ser efetuada da forma mas eficiente, eficaz, com qualidade e celeridade (Cardoso M. R., 2018, p. 30).

3.3. A AMA: Novo paradigma de modernização administrativa

A Agência para a Modernização Administrativa, I.P. (AMA), fazendo parte do Ministério da Modernização do Estado e da Administração Pública, é o instituto público responsável pelas áreas de modernização e simplificação administrativa e da administração eletrónica, e é tutelado pela Secretária de Estado da Inovação e da Modernização Administrativa conforme o Decreto-Lei n.º 43/2012, de 23 de fevereiro, com as alterações constantes dos Decretos-Leis n.ºs 126/2012, de 21 de junho e 20/2018, de 23 de março.

A AMA, como instituto público, detém a responsabilidade pela promoção e desenvolvimento da modernização administrativa em Portugal, sendo que a sua área de atuação abarca eixos como o atendimento, a transformação digital e a simplificação. Esta agência surge em 2007, no seguimento do PRACE, e da fusão do Instituto de Gestão das Lojas do Cidadão, I.P. (IGLC), da passagem de atribuições do Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas, I.P. (IAPMEI) e da Agência para a Sociedade do Conhecimento, I.P. (UMIC), tendo obtido desta última a gestão do Portal do Cidadão e Portal da Empresa, assim como a responsabilidade sobre projetos infraestruturais onde se inclui o Cartão de Cidadão e a plataforma de interoperabilidade (AMA [Agência para a Modernização Administrativa, I.P.], s.d.a).

A aposta na reforma da Administração Pública, bem como na modernização administrativa, é um processo que se iniciou há muito e que ainda prossegue atualmente. Todo este trajeto só é possível se houver uma estratégia bem definida, conhecimento, e a intervenção de todos os que deste projeto fazem parte. Isto implica a criação de uma cultura de mudança, sendo a AMA uma das entidades com maior relevância na implementação dos processos de modernização e transformação em governação digital em Portugal, com influência direta nos processos referentes à Administração Central e com impacto na Administração Local. É, efetivamente, a entidade mais relevante no que se refere ao e-Gov. Neste momento, Portugal já possui uma infraestrutura bastante robusta de E-Government, onde muitos dos seus serviços estão disponíveis *online*. Segundo um relatório da Comissão Europeia, Portugal tem capacidade de atingir altos níveis de disponibilização de serviços digitais, mesmo com constrangimentos ao nível financeiro (Cardoso M. R., 2018, p. 44).

No que respeita às competências da AMA, e no seguimento dos eixos estratégicos definidos, esta tem o dever de contribuir para a criação das políticas gerais respeitantes

à administração eletrónica, à simplificação dos processos administrativos e divisão dos serviços públicos, onde podemos destacar a interoperabilidade na Administração Pública. É também da sua responsabilidade a gestão e o desenvolvimento da rede de lojas para os cidadãos e para as empresas, numa lógica de balcões multisserviços integrados e especializados. Deve também fomentar a modernização da prestação dos serviços públicos para uma maior satisfação de quem os usa. Uma das suas competências é apoiar a conceção e a implementação de plataformas para aprendizagem *online*. Cabe a esta garantir a representação externa e manter relações de cooperação, de acordo com as suas atribuições, nas entidades estrangeiras, tais como no âmbito União Europeia e junto dos países de língua oficial portuguesa. Uma outra atribuição da AMA passa por emitir pareceres prévios e efetuar o acompanhamento dos investimentos públicos no âmbito do Programa de Investimento e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central (PIDDAC), assim como na afetação de Fundos Europeus, referentes a projetos de modernização e simplificação administrativa e administração eletrónica. Cabe a esta também efetuar a coordenação da rede interministerial de agentes de modernização e de simplificação administrativa, e também a realização de análises estatísticas e estudos, promover atividades de investigação, de desenvolvimento e definição de boas práticas nas áreas de simplificação administrativa e administração eletrónica. Por fim, cabe a esta dirigir equipas de projeto, tanto interministeriais como interdepartamentais, para a realização e avaliação de processos de modernização e simplificação administrativa (AMA [Agência para a Modernização Administrativa, I.P.], s.d.a).

Foi criada em 2009, pela resolução de Conselho de Ministros nº 109/2009, de 17 de setembro, a Rede Interministerial de Tecnologias de Informação e Comunicação, presidida pela AMA, tratando-se de uma rede colaborativa de agentes que definia normas e diretrizes aplicáveis a toda a Administração Pública, no que se refere ao uso das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC). Os objetivos destas normas era uniformizar práticas em várias vertentes da prestação do serviço público, permitindo aumentar a eficácia da comunicação entre os vários organismos, melhorando a fiabilidade e segurança da informação, e agilizando os processos. Isto permitiu reduzir custos ao nível operacional e melhorar a qualidade dos serviços disponibilizados aos cidadãos e empresas.

O Programa SIMPLEX é outro projeto que cabe à AMA gerir, sendo que ao longo dos anos tem tido várias iterações. Focaremos apenas nos anos mais recentes, começando

pelo ano 2017. Nesse ano a AMA apresentou o SIMPLEX+ 2018, constituído por 175 medidas da simplificação administrativa, e contribuindo para o aumento da poupança total acumulada deste programa, para o Estado, para os 1.100 milhões de euros. Estas medidas resultam em grande parte do conceito de dados abertos, permitindo aos cidadãos e às empresas acederem e utilizarem os dados relativos aos programas dos dois anos anteriores, e com estes criar serviços para simplificar a vida a todos. Uma das principais medidas foi a Chave Móvel Digital (CMD), um serviço público seguro que possibilita a autenticação do seu titular em vários sítios da Internet, tanto de entidades públicas como privadas, utilizando o telemóvel do cidadão ou o seu endereço de correio eletrónico (Cardoso M. R., 2018, pp. 45-46).

O próximo programa SIMPLEX foi o iSIMPLEX 2019, e que definiu 119 medidas de modernização administrativa transversais a todas as áreas governativas, organizadas em cinco eixos. São eles: interagir uma só vez, partilhar e reutilizar, digital por omissão, tecnologias emergentes e economia comportamental. Os três primeiros eixos dizem respeito a vetores que sempre fizeram parte das medidas de modernização administrativa. Os dois últimos são referentes a medidas de inovação com base em novas tecnologias, tais como inteligência artificial ou o *blockchain,* entre outras.

As medidas em destaque são em áreas como a melhoria do atendimento, os incentivos para a partilha e reutilização de soluções já em uso na Administração Pública, e o uso de tecnologias emergentes como as que foram anteriormente referidas.

Destaco as medidas que visam contribuir para a melhoria do atendimento nos serviços públicos, as que incentivam a partilha e reutilização de soluções já desenvolvidas e testadas e de informação já detida pela Administração Pública, as que tiram partido das tecnologias emergentes, como a inteligência artificial, e as que, de forma muito eficiente, apostam numa abordagem indutiva na edificação de políticas públicas (AMA [Agência para a Modernização Administrativa, I.P.], s.d.b, p. 4).

Na última iteração do SIMPLEX, para os anos 2020-2021, surgiram 158 novas medidas de simplificação administrativa, onde se destaca, a título de exemplo, facilitar na concretização de obrigações legais, nomeadamente o IRS e o IVA de uma forma mais automatizada, no Portal Único da Agricultura, no Cuidador Informal Online, entre outros serviços (AMA [Agência para a Modernização Administrativa, I.P.], s.d.c, p. 6).

Uma das incumbências que a AMA tem é garantir a interoperabilidade entre os vários sistemas utilizados pelas instituições e empresas do setor público. Esta necessidade surge do facto das instituições públicas optarem por utilizar sistemas díspares nos vários setores, e havendo a necessidade de os integrar com o intuito de melhorar os processos internos, produzir informação de apoio à decisão, aumentar a eficácia dos serviços e reduzir custos de operação. Esta integração deve garantir a rapidez, confiabilidade e compatibilidade entre os sistemas a integrar. Assim, podemos dizer que a integração é possibilitar que dois ou mais sistemas ou aplicações comuniquem e troquem a informação necessária para que o processo pretendido seja exequível e efetuado. Assim, pretende-se com uma integração, garantir, com o menor custo possível e viável, que os sistemas tenham a capacidade de enviar, receber, e processar informação de modo a complementar e garantir a concretização do processo ou de uma necessidade específica.

Devido à evolução que tem ocorrido nas TIC, a interoperabilidade entre os sistemas passou a ser bastante mais simples, garantindo a manutenção do significado de informação, com custos mais reduzidos, mantendo as condições de segurança necessárias. Com o intuito de garantir os requisitos acima descritos, foi publicada legislação que protege os direitos e garantias dos cidadãos e empresas. Para garantir a estratégia de interoperabilidade na Administração Pública Portuguesa foi aprovada legislação sobre padrões abertos (*open standards*). Para tal, o artigo 1.º da Lei 36/2011, de 21 de junho, estipula a adoção de normas abertas para a informação que se encontra sobre suporte digital na Administração Pública, e com isto aumenta a liberdade tecnológica dos cidadãos e organizações, assim como a interoperabilidade no que respeita aos sistemas informáticos do Estado. Já o artigo 5.º da Lei 36/2011, de 21 de junho, reitera a competência da AMA na elaboração do regulamento, devendo esta sempre cooperar com os restantes organismos da Administração Pública.

Em 2012 foi aprovado o Regulamento Nacional de Interoperabilidade Digital, com atualização em 2018, onde foi efetivado o princípio de uma só vez (*only once*) e definiu a interoperabilidade como base da estratégia digital nos serviços públicos. Entre este último regulamento e 2015, este assunto foi alvo de legislação, tendo havido a necessidade de enquadrar e definir as orientações fundamentais para que a Plataforma de Interoperabilidade da Administração Pública fosse utilizada como principal meio de garantia desse privilégio aos cidadãos e empresas. A Resolução do Conselho de Ministros n.º 42/2015, de 19 de junho, definiu a interoperabilidade como a possibilidade

de múltiplos sistemas trocarem e reutilizarem informação sem custos acrescidos, e sem perca de contexto. A AMA cumpre o que foi traçado a nível legislativo, complementando esta integração com as Administrações Públicas dos demais países europeus. Um exemplo da existência e aplicação de dados abertos é o sítio de internet www.dados.gov.pt (Cardoso M. R., 2018, pp. 59-60).

Em 2017 foi aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 108/2017, de 26 de julho, a Estratégia para a Transformação Digital na Administração Pública até 2020, compilando a perspetiva do Governo para o uso das TIC na Administração Pública para o quadriénio 2017-2020, onde se incluíam 63 iniciativas transversais a toda a administração do Estado, assim como uma serie de iniciativas setoriais relativas a 16 áreas governamentais.

Este planeamento foi acompanhado por indicadores de avaliação, de execução e metas atingidas, devidamente publicadas em https://tic.gov.pt. Os planos setoriais, de acordo com a estratégia TIC global, foram elaborados anualmente, por um grupo informal do respetivo setor, e pela AMA um manual de apoio à quantificação dos benefícios e poupanças resultantes dos planos setoriais. Também a interoperabilidade de processos e sistemas foi alvo da criação de um guia de operacionalização. Já se encontra publicado o relatório de avaliação da estratégia aplicada ao longo destes quatro anos. Segundo definido na Resolução acima identificada, os representantes ministeriais publicavam os seus respetivos planos anuais de investimentos e projetos relacionados com as TIC. O método utilizado permitiu quantificar os benefícios tanto económicos como sociais, a poupança obtida para a Administração Pública, e a monitorização do programa. O objetivo era garantir a simplificação administrativa e reorganização dos serviços públicos, de acordo com as necessidades de quem os usa e com a estratégia partilhada, que permitisse uma racionalização e coordenação dos investimentos, evitando assim, custos repetidos, e potenciando reduções de custos através da partilha de recursos, permitindo uma transformação digital da Administração Pública sustentável (Cardoso M. R., 2018, pp. 62-63).

Mais recentemente, a 10 de setembro de 2021, foi aprovada na RCM n.º 131/2021, a Estratégia para a Transformação Digital da Administração Pública 2021-2026 e o respetivo Plano de Ação Transversal para a Transformação Digital 2021-2023, sincronizado com o calendário de execução do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR), sendo a implementação deste Plano de Ação Transversal responsabilidade do

grupo de projeto designado Conselho para as Tecnologias de Informação e Comunicação na Administração Pública.

A Estratégia para a Transformação Digital da Administração Pública 2021-2026 pretende alcançar uma maior digitalização da Administração Pública, fornecendo, assim, melhores serviços aos cidadãos e empresas, ou seja, serviços mais simplificados e integrados entre si, aumentando a sua eficiência, transparência, e conseguindo-o através da transformação decorrente do uso de tecnologias digitais, tais como a inteligência artificial.

Foram traçadas seis linhas estratégicas de atuação, sendo estas os serviços públicos digitais, a valorização dos dados, arquiteturas de referência, competências TIC, e segurança e confiança. Após o fim do plano de ação trienal está previsto ser efetuado um balanço intercalar e a definição de um novo plano para o triénio 2024-2026, completando o período definido para a Estratégia. Neste Plano estão contempladas ações transversais e iniciativas setoriais que resultarão em transformação digital. Este Plano de Ação representa um investimento que ascende aos 643 milhões de euros, sendo que 80% deste valor provém do PRR. Cabe ao órgão coordenador propor ou adaptar ações à administração local, e em conjunto com os vários representantes ministeriais, garantir a monitorização do cumprimento das ações e igualmente avaliar os resultados obtidos (AMA [Agência para a Modernização Administrativa, I.P.], 2021a).

Dentro das incumbências da AMA encontra-se a dinamização de projetos da área tecnológica, relativos à Administração Pública. Estes projetos são incorporados no Sistema de Apoio à Modernização e Capacitação da Administração Pública, mais conhecido por SAMA. O objetivo deste é apoiar os trabalhos e contribuir para a concretização dos objetivos temáticos, assim como atingir as prioridades de investimento relativas ao acesso às TIC e consequente aumento da eficiência na Administração Pública. Este sistema teve uma iteração inicial denominado por SAMA, seguido do atualmente em vigor SAMA2020. Este último encontra-se no domínio do Programa Operacional Competitividade e Internacionalização (COMPETE 2020), inserido no Portugal 2020 que vigorou desde 2014 a 2020 tendo a sua execução sido estendida até 2023. O sistema de financiamento SAMA está integrado no segundo eixo deste programa operacional, relativo a Reforço da competitividade das PME, incluindo a redução de custos públicos de contexto e dispondo de um orçamento de 362 milhões de euros (AMA [Agência para a Modernização Administrativa, I.P.], s.d.a).

A taxa de cofinanciamento, tanto para o SAMA como para o SAMA2020, para os projetos alvo do apoio por estes sistemas, é de 85% das despesas (elegíveis), sendo os Fundos provenientes da União Europeia. Quanto à natureza do cofinanciamento, este apoio não é reembolsável, sendo entregue à entidade que promove o projeto, servindo para cofinanciar as despesas elegíveis dos projetos apoiados. O remanescente é alvo de financiamento através de Fundos nacionais que provêm do Orçamento de Estado ou de meios financeiros próprios dos promotores dos projetos apoiados. No que respeita à seleção e aprovação de candidaturas de projetos, esta realiza-se com base nos critérios de seleção definidos nos avisos de concurso. Tanto nestes avisos, como nos regulamentos destes instrumentos e a legislação complementar, são definidos os critérios de elegibilidade dos promotores e dos projetos que, eventualmente, podem ser alvo de apoio, assim como os respetivos critérios de seleção e hierarquização dos projetos candidatos, com a aprovação, tipicamente, até ao limite do orçamento definido para o apoio financeiro do concurso (Nunes F. J., 2020, pp. 34-37).

Efetuando uma análise comparativa entre os resultados do SAMA e do SAMA2020, podemos tirar as seguintes conclusões:

- O número de entidades alvo de apoio, na Administração Pública, cresceu consideravelmente. No SAMA, o número de projetos apoiados foi de 180. No SAMA2020, ainda com dados não finais, o número de projetos já alvo de apoio já se cifrava em 497. Há dois fatores que explicam esta diferença. Por um lado, há um maior conhecimento por parte da Administração Pública, e por outro o orçamento disponível para apoio é superior no SAMA2020.
- Os Ministérios com maior número de projetos apoiados continuam a ser os mesmos em ambos os programas SAMA, destacando-se o Ministério da Saúde, o Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, o Ministério das Finanças e o Ministério da Justiça havendo, no entanto, um maior número de entidades da Administração Pública que viram os seus projetos apoiados no SAMA2020.
- Verifica-se uma maior diversidade no tipo de projetos apoiados no SAMA2020 face ao SAMA, resultado de um número de projetos apoiados maior, mas também devido a uma maior desagregação nos tipos de projetos apoiados. Há também uma maior homogeneidade na distribuição dos projetos pelos Ministérios no SAMA2020, com a mesma regra de homogeneidade ao nível do valor de apoio aprovado por projeto.

- No SAMA2020 o tipo de projetos relacionados com a digitalização, desmaterialização ou a prestação digital de serviços públicos, é em número e em volume financeiro muito superior aos projetos relacionados com a reengenharia, simplificação e desmaterialização de processos. Contrariamente, no SAMA o maior número de projetos estava relacionado com a desmaterialização de processos. Verifica-se, assim, um maior foco em projetos de transformação digital da Administração Pública, nos últimos anos.
- Constata-se que no SAMA2020 houve um maior número de apoios a projetos transversais, e colaborativos entre várias entidades públicas, com promoção do projeto proveniente da AMA ou da Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública (ESPAP) (Nunes F. J., 2020, pp. 74-75).

3.4. A avaliação da política de modernização e inovação administrativa em Portugal: resultados qualitativos e quantitativos

Aqui chegados, cumpre-nos agora abordar os resultados, tanto qualitativos como quantitativos, da avaliação da política de modernização e inovação administrativa. Para tal, iremo-nos focar na análise da estratégia TIC 2020, visto ser um dos pontos centrais do processo de modernização da Administração Pública.

Visto que os recursos financeiros e humanos são limitados, a alocação destes a projetos deve sempre ter em conta os benefícios expectáveis com a concretização destes, seja por comparação com a situação atual, seja por análise comparativa com outras alternativas. A escolha de um projeto deve então ser baseada no custo, benefícios e poupanças que se irão obter com a concretização do projeto ou investimento, cuja análise deve ser efetuada pelos dos gestores públicos, mesmo antes de este chegar às mãos da AMA.

Sendo a AMA a entidade responsável por identificar, aprovar, desenvolver e avaliar programas, projetos e ações, no âmbito da modernização e simplificação administrativa e regulatória, cabe também a esta as ações de promoção, coordenação, gestão e avaliação do sistema de distribuição de serviços públicos, com base nas políticas traçadas pelo Governo.

Para servir de base à quantificação necessária para a definição da estratégia TIC 2020, em 2016 a AMA elaborou um manual para servir de apoio à quantificação dos benefícios económicos, e que surge da necessidade identificada pelos vários Representantes

Ministeriais, no âmbito do Conselho para as Tecnologias de Informação e Comunicação na Administração Pública (CTIC), e que permitiu a estes calcular os benefícios e poupanças resultantes da concretização dos projetos que integram os planos setoriais TIC que estão alinhados com Estratégia TIC. Este cálculo prévio permitiu apurar, numa fase anterior à escolha e arranque, se estes projetos deveriam ser incluídos nos planos setoriais TIC.

Quando foi elaborada a estratégia e respetivos planos setoriais TIC, foi feita uma estimativa dos benefícios resultantes da execução e concretização dos projetos selecionados, tendo sido utilizada como metodologia de cálculo *Standard Cost Model* (SCM), onde os representantes dos vários ministérios, em conjunto com os vários organismos, efetuaram a quantificação dos projetos, tanto na componente de custos, com a definição do valor de investimento e custo de implementação, como da componente de proveitos, com a indicação das poupanças e dos benefícios esperados.

Os Ministérios são responsáveis por definir os planos setoriais TIC, onde se incluem todos os projetos e atividades que serão executadas a nível setorial, e que contribuirão para atingir os objetivos identificados na estratégia. Estes projetos e atividades identificam um contributo que cada um destes tem para o alcançar dos objetivos da estratégia, tanto ao nível global, como ao nível de cada medida. Nos valores planeados encontramos as poupanças diretas, tanto TIC como não TIC, e os benefícios económicos para os cidadãos e as empresas.

O acompanhamento, e eventual atualização da estratégia foi efetuada com base em relatórios anuais. Estes indicaram que a estratégia estaria aparentemente bem traçada havendo, no entanto, alguns desvios.

Ao nível da quantificação dos resultados, há algumas noções que convém explanar. Entende-se por investimentos e custos como os valores identificados anualmente onde se inclui todos os custos de investimento e operação obrigatórios para a implementação e manutenção dos projetos entre o período 2016-2020. Por poupanças e benefícios entende-se pelas poupanças diretas obtidas pela Administração Pública e os benefícios, tanto económicos como sociais, para a sociedade. Uma poupança direta para a Administração Pública é um benefício quantificado pela execução dos projetos, tanto ao nível de poupanças TIC, como ao nível de ganhos de eficiência obtidos pelo projeto, ou nas denominadas poupanças não TIC, que advém da libertação de meios para atribuição a outras atividades ou projetos. Poupanças TIC são obtidas através da

redução de custos de investimento e operação TIC, onde se inclui redução de custos operacionais, podendo resultar da redução de custos com recursos humanos ou de custos com sistemas, comunicações, licenciamento, entre outros. As poupanças não TIC resultam do aumento da eficiência, seja ela ao nível do relacionamento com o cidadão, seja no funcionamento interno, podendo resultar por exemplo da desmaterialização ou alteração de processos, da interoperabilidade entre organismos, da digitalização documental, do aumento da receita, entre outros.

Focando-nos agora nos benefícios. Estes podem ser económicos, significado que resultam de uma redução de custos de contexto para os cidadãos e as empresas, e que pode resultar de alterações como a redução do número de deslocações, tempo de espera no atendimento ou de tempo para concretização dos serviços. Por outro lado, os benefícios líquidos são resultado das poupanças TIC e não TIC, e dos benefícios sociais e económicos estimados, sendo depois subtraídos os custos de implementação e de investimento (Cardoso M. R., 2018, pp. 67-70).

A Estratégia TIC 2020 foi aprovada no final de julho de 2017, e incluía uma estimativa dos investimentos, poupanças e benefícios para o período de quatro anos (2017-2020). Passado um ano foram apresentados os resultados iniciais, com uma avaliação do grau de concretização da estratégia definida. No planeamento inicial estava previsto um investimento total de 477 milhões de euros, distribuído ao longo dos quatro anos, com a previsão de mais de 1346 milhões de euros em contrapartidas. O resultado esperado seria um total de 202 milhões de euros em poupanças TIC, 717 milhões de euros em poupanças não TIC e 905 milhões em benefícios económicos e sociais. Os Ministérios onde se previa maior investimento era o das Finanças, da Administração Interna, da Segurança Social e da Educação. A previsão de investimento anual era maior no primeiro ano, cifrando-se em 188 milhões de euros, culminando em 2020 com 70 milhões de euros (Cardoso M. R., 2018, pp. 72-73).

A Estratégia TIC 2020 pretendeu dinamizar a transformação digital da Administração Pública, permitindo assim simplificar processos administrativos e a organização dos serviços públicos. Os seus principais objetivos eram:

- Tornar os serviços digitais mais simples, acessíveis e inclusivos;
- Potenciar a adesão aos serviços digitais por parte dos cidadãos e das empresas;
- Garantir um desenvolvimento sustentável em matéria de transformação digital.

Todas as medidas definidas na Estratégia TIC 2020 foram integradas em três eixos de ação:

- Integração e interoperabilidade;
- Inovação e competitividade;
- Partilha de recursos.

Estes eixos tinham como objetivo a promoção dos projetos de modernização e simplificação administrativa, a desmaterialização, bem como uma utilização das competências e recursos mais eficientes (Conselho para as Tecnologias de Informação e Comunicação na Administração Pública, 2021, pp. 6-7).

Figura 2 Eixos Estratégicos e suas medidas, da Estratégia TIC 2020[3]

Relativamente aos valores planeados por medida, alinhado nos eixos acima referidos, verificamos que a maioria do investimento previsto era no eixo II, onde se previa o uso de 55% do valor total da estratégia, com enfâse nas medidas 7 e 8, respetivamente serviços eletrónicos e inovação setorial. 30% do valor do investimento está inserido no

[3] Fonte: RELATÓRIO EXECUÇÃO ESTRATÉGIA TIC 2020, página 7.

eixo III com maior incidência na medida 11, ou seja, comunicação na Administração Pública. O restante valor seria no eixo I sendo, portanto, o que tem menor investimento, e neste a medida com menor representatividade é a de arquitetura de referência TIC.

Em 2018 foi apresentado um relatório com um ponto de situação, no qual já se encontravam os valores ajustados, de acordo com o ocorrido no primeiro ano de implementação do projeto. Neste relatório já se verificava um aumento de 82 milhões de euros em relação ao investimento inicialmente previsto, totalizando agora 569 milhões de euros ao longo dos quatro anos. Este valor é repartido anualmente, com uma estimativa de 163 milhões em 2017, 175 milhões em 2018, 132 milhões em 2019 e 98 milhões em 2020. O valor previsto em benefícios totais líquidos foi revisto em baixa, passando para 1142 mil milhões de euros, em que se prevê um aumento nos benefícios económicos e sociais, mas uma redução nas poupanças não TIC. A estimativa das poupanças TIC foi estimada em 222 milhões de euros (Cardoso M. R., 2018, p. 73). O detalhe pode ser consultado no gráfico abaixo representado.

Ministério	Investimento	Poupanças TIC	Poupanças não TIC	Benefícios económicos e sociais	Benefícios totais líquidos
MNE	22,7	0,5	14,1	44,3	36,2
MPMA	19,0	6,0	3,1	130,4	120,4
MF	90,5	32,6	35,1	145,4	122,6
MDN	16,2	6,8	5,5	1,9	-2,1
MAI	132,6	46,2	19,8	299,0	232,5
MJ	15,5	6,8	2,1	18,0	11,3
MC	9,4	3,3	1,2	11,2	6,2
MCTES	5,9	8,4	15,8	59,5	77,8
MEdu	59,2	77,7	48,6	67,9	135,0
MTSSS	79,4	7,3	107,0	140,3	175,3
MS	27,9	3,5	111,1	0,0	86,7
MPI	43,5	3,8	60,7	0,0	21,0
ME	20,5	14,0	24,9	81,6	100,1
MAmb	5,8	0,0	28,3	0,0	22,5
MAFDR	7,2	2,3	3,1	4,0	2,2
MM	13,2	3,2	3,0	1,1	-5,9
TOTAIS	569	222	483	1 005	1 142

Figura 3 Estimativa de Investimentos, Poupanças e Benefícios[4]

[4] Fonte: RELATÓRIO EXECUÇÃO ESTRATÉGIA TIC 2020, página 8.

Fazendo agora uma análise dos objetivos atingidos, e sua comparação face ao estimado no relatório previamente referido. Foram inicialmente propostos 1424 projetos, dos quais 253 foram removidos ou cancelados, por mudança de prioridades ou por opção das áreas governativas ao serem realizadas as revisões anuais. No entanto, do total, 702 projetos foram concluídos. Isto significa que 60% dos projetos estão concluídos, 28% dos projetos ainda se encontram a decorrer, 7% ainda não foram iniciados e 5% foram suspensos.

De seguida apresenta-se a comparação entre os valores previstos para o investimento e as poupanças, e os seus valores reais, obtidos no final da implementação da estratégia.

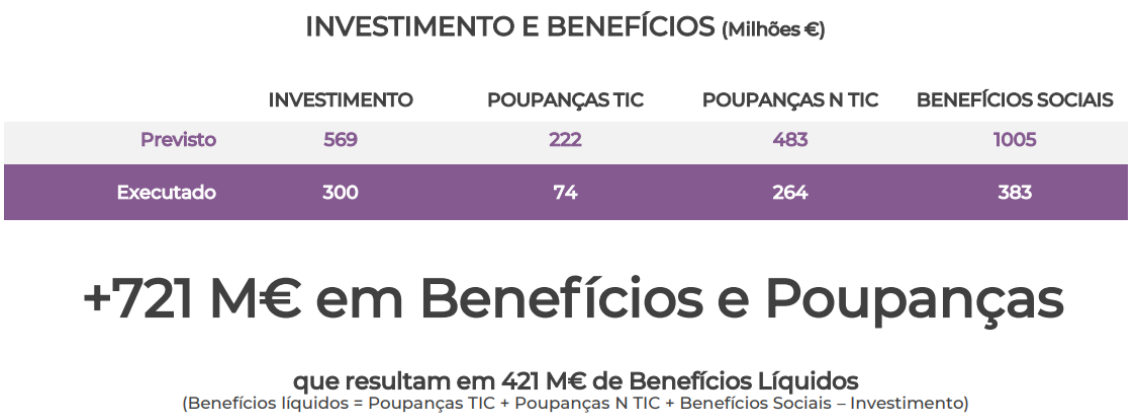

Figura 4 Objetivos atingidos pela Estratégia TIC 2020[5]

Analisando o número de projetos concluídos por eixo, verifica-se que no eixo I, relativo a integração e interoperabilidade 197 dos projetos foram concluídos e 101 ainda estão por concluir. No eixo II relativo a inovação e competitividade, 373 estão concluídos e 277 ainda estão por concluir. Quanto ao eixo III, partilha de recursos, 132 estão concluídos e 90 estão por concluir.

Não sendo possível, dado o número, fazer uma análise de todos os projetos, focar-nos-emos em alguns exemplos, dentro das 12 medidas elencadas na Figura 2 Eixos Estratégicos e suas medidas, da Estratégia TIC 2020. Importa referir que existem projetos transversais e projetos setoriais.

[5] Fonte: RELATÓRIO EXECUÇÃO ESTRATÉGIA TIC 2020, página 12.

Projetos Transversais:

- Medida 03: Interoperabilidade.
  Projeto: Interoperabilidade Documental.
  Área Governativa: Modernização do Estado e da Administração Pública.

Quanto ao objetivo deste projeto, trata-se de definir um processo de promoção da troca de documentos entre os sistemas da Administração Pública, desmaterializando e garantindo uma classificação dos documentos segundo um Modelo de Dados Canónico, que permite o reconhecimento automático no destinatário, e que obedece, igualmente, às boas práticas de gestão documental. Trata-se de um serviço disponibilizado na Plataforma de Interoperabilidade da Administração Pública (iAP), e é independente da solução de gestão documental.

No que concerne a benefícios/resultados qualitativos, este:

1. Facilita as comunicações entre os Organismos da Administração Pública;
2. Redução dos encargos com impressão e envio de documentos por correio;
3. Assegura que os documentos são corretamente classificados.

Quanto aos benefícios/resultados quantitativos, estes traduziram-se em 53 milhões de euros de benefícios sociais.

- Medida 04: Arquitetura de Referência TIC
  Projeto: Credenciação de Segurança *online*
  Área Governativa: Presidência do Conselho de Ministros

Este projeto, denominado por CRESO, traduz-se no desenvolvimento de um sistema de informação que está integrado na plataforma de interoperabilidade da Administração Pública, e que serve para reencaminhar e validar os pedidos que são efetuados via *online,* garantindo o acompanhamento e a monitorização automática do processo de credenciação.

No que concerne a benefícios/resultados qualitativos, este:
1. Facilita a interação aos que necessitam de obter uma credenciação de segurança;
2. Eliminação do uso do papel, desmaterializando o processo.

Quanto aos benefícios/resultados quantitativos, estes traduziram-se em 183 850€ em poupanças não TIC e 671 283€ em benefícios sociais.

- Medida 05 – Identificação Eletrónica
  Projeto: Massificação da CMD – Chave Móvel Digital
  Área Governativa: Modernização do Estado e da Administração Pública

Este projeto pretende alargar a adesão e uso da Chave Móvel Digital (CMD), permitindo a adesão na altura da entrega do Cartão de Cidadão ou através do Portal das Finanças. A chave pode ser utilizada para assinar documentos digitais ou em autenticação para aceder a outras entidades, sendo que este projeto alarga o uso desta à generalidade dos serviços públicos e a vários serviços privados como o *homebanking.*

No que concerne a benefícios/resultados qualitativos, este:
1. Possibilita a identificação digital de uma forma simples e segura, permitindo uma digitalização da Sociedade e da Economia;
2. Reduz as possibilidades de fraude no acesso aos serviços digitais;
3. Reduz os custos de contexto na disponibilização dos serviços aos utilizadores.

Quanto aos benefícios/resultados quantitativos, traduz-se numa poupança de 200 000 horas aos cidadãos e empresas, 28 421 028€ em poupanças não TIC e 34 391 554€ em benefícios sociais.

- Medida 05 – Identificação Eletrónica
  Projeto: Pedido de Cartão de Cidadão pela Internet
  Área Governativa: Modernização do Estado e da Administração Pública

Este projeto disponibiliza o serviço de renovação do Cartão de Cidadão utilizando o Portal do Cidadão, utilizando a identidade digital do cidadão.

No que concerne a benefícios/resultados qualitativos, este:
1. Permite uma maior facilidade no processo de renovação do Cartão de Cidadão;
2. Permite, igualmente, uma redução de custos de contexto, devido a não serem necessárias deslocações aos serviços presenciais.

Quanto aos benefícios/resultados quantitativos, estima-se uma poupança em tempo para os cidadãos e empresas de 977 043 horas. Quanto a poupanças não TIC o valor é de 2 691 951€ e os benefícios sociais são de 17 039 449€.

Projetos Setoriais:

- Medida 07 – Serviços Eletrónicos
  Projeto: Modernização do Portal e dos Serviços Internet
  Área Governativa: Defesa Nacional

Com este projeto pretendeu-se renovar o Portal da Internet do Ministério da Defesa Nacional, nas vertentes técnica, funcional e comunicacional, tornando-o útil e relevante para o cidadão.

No que concerne a benefícios/resultados qualitativos, este:
1. Cria um ponto de entrada virtual na Defesa Nacional;
2. Aproxima a Defesa aos cidadãos e às empresas;
3. Apresenta a Defesa num local único.

Quanto aos benefícios/resultados quantitativos, permite uma poupança aos cidadãos e empresas de 13 300 horas, e em benefícios sociais 120 862€.

- Medida 07 – Serviços Eletrónicos
  Projeto: GPGE2020 – LIMs
  Área Governativa: Agricultura

Este projeto tem como intuito digitalizar os fluxos e processos dos laboratórios, tornando-os mais eficientes e adaptados às exigências do mercado atual, permitindo a sua integração com outros sistemas de informação.

No que concerne a benefícios/resultados qualitativos, este:
1. Permite o tratamento digital de grandes volumes de informação;
2. Melhora a qualidade dos dados;
3. Melhora os processos, tornando-os mais eficientes e rápidos.

Quanto aos benefícios/resultados quantitativos, em poupanças TIC o valor é de 24 338 € e em poupanças não TIC 1 010€. Os benefícios sociais são 43 000 €.

- Medida 07 – Serviços Eletrónicos
  Projeto: Envio de Reclamações Eletrónicas
  Área Governativa: Finanças

O objetivo deste projeto é efetuar a integração dos reguladores e operadores económicos no Livro de Reclamações Eletrónico (LRE), desmaterializando totalmente este processo, utilizando a identificação eletrónica e a plataforma de integração para garantir a prestação de serviço eletrónico.

No que concerne a benefícios/resultados qualitativos, este:
1. Aumenta a cidadania, transparência e inovação;
2. Garante um maior acesso ao Livro de Reclamações pelos Consumidores;
3. Reduz os custos de contexto.

Quanto aos benefícios/resultados quantitativos, permite uma poupança aos cidadãos e empresas de 4 233 horas. Em poupanças não TIC 531 184,96€ e em benefícios sociais 126 393,65€.

- Medida 08 – Inovação Setorial
  Projeto: MEGA
  Área Governativa: Educação

Este projeto serve para operacionalizar a distribuição dos manuais gratuitos, inicialmente para o 1.º e 2.º ciclos em 2018/2019, sendo posteriormente expandido para os anos letivos seguintes. A plataforma é responsável pela distribuição dos manuais, sua redistribuição e controlo. Garante também a integração com os sistemas de gestão das escolas, para obtenção de dados dos alunos e respetivas disciplinas.

No que concerne a benefícios/resultados qualitativos, este:
1. Permite que haja uma maior sustentabilidade a nível ambiental;
2. Garante uma maior equidade na reutilização dos manuais;
3. Possibilita mais oportunidades de acesso aos manuais escolares, que por sua vez se pode traduzir num maior êxito escolar.

Quanto aos benefícios/resultados quantitativos, em poupanças TIC é de 9 000 000€, e em benefícios sociais é de 112 398 780€.

- Medida 09 – Comunicações na AP
  Projeto: Redundância da rede de SIRESP
  Área Governativa: Administração Interna

Este projeto consiste na criação de uma ligação redundante via satélite em todas as estações base da rede SIRESP, que será utilizada caso ocorra uma falha nas ligações terrestres, permitindo o seu uso mesmo em casos de falha nos circuitos físicos.

No que concerne a benefícios/resultados qualitativos, este:
1. Garante uma maior eficiência das forças de emergência e segurança, quando ocorrem calamidades naturais.

Quanto aos benefícios/resultados quantitativos, há um potencial de redução de custos sociais de 31 milhões de euros por ano (Conselho para as Tecnologias de Informação e Comunicação na Administração Pública, 2021, pp. 6-97).

Com esta pequena amostragem conseguimos concluir que a implementação de políticas de inovação administrativa no âmbito da Administração Pública, se forem bem planeadas, podem trazer benefícios internos, trazendo também efetivas reduções de custos e de recursos em tarefas que podem ser simplificadas, e pelo menos parcialmente automatizadas. Também se conclui desta análise que as várias mudanças de políticas e opções governativas têm custos inerentes ao abandono de projetos previamente planeados, que as estimativas inicialmente definidas para os ganhos tendem a ser mais elevados do que depois se verifica na realidade, e os custos tendem a ser superiores aos inicialmente previstos. Apesar de tudo, verifica-se, pelos valores estimados de benefícios, que estes projetos são claramente vantajosos, face aos seus custos, trazendo benefícios líquidos na sociedade, resultantes da transformação digital da Administração Pública.

3.5. Perspetivas de evolução

Há melhorias que podem ser extrapoladas com a execução destes processos estratégicos de modernização, tal como a necessidade de efetuar a otimização da gestão do conjunto de projetos, sua priorização, garantindo que não há um número excessivo de projetos a decorrer ao mesmo tempo, tornando a sua gestão incomportável. Há também que melhorar a estimativa dos benefícios previstos por estes, por norma, tenderem a ser sobrestimados. Para tal, recomendamos seguidamente algumas oportunidades de melhoria.

Faz sentido que a articulação entre iniciativas de cariz transversal e as setoriais deva ser melhorada, onde os projetos de maior importância devem estar claramente

identificados e constar do plano de ação. Para que os projetos de transformação digital sejam um sucesso deve haver um reforço da capacitação ao nível das competências base da Administração Pública, e deve-se garantir uma efetiva partilha de dados e interoperabilidade dos sistemas da Administração Pública. Também é importante fomentar uma estrutura organizativa corporativa e adotar metodologias comuns que potencie os investimentos, acelere a obtenção de resultados e diminua as assimetrias na Administração Pública. Por fim, é importante aperfeiçoar os procedimentos de reporte e quantificação dos resultados alcançados (Conselho para as Tecnologias de Informação e Comunicação na Administração Pública, 2021, pp. 103-104).

Um outro fator que deve ser tomado em linha de conta é a Agenda 2030 e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), definidos pela Organização das Nações Unidas (ONU), e que deve influenciar as estratégias futuras de modernização e inovação. Para a concretização dos objetivos traçados é necessário que haja uma transformação estrutural, e uma alteração dos comportamentos individuais, tanto ao nível das organizações como nas sociedades, sendo a Administração Pública um dos pilares que permite garantir a concretização destas transformações. Isto significa, então, que a Agenda 2030 é um impulsionador para a inovação da gestão pública, contribuindo para o processo dinâmico de transformação que nunca termina. Esta transformação deve permitir construir soluções negociadas entre as hierarquias formais e uma estrutura de gestão mais orgânica e colaborativa, tendo sempre por base uma necessidade de sustentabilidade orçamental dos serviços públicos e do Estado social. Criar a capacidade de inovação é um dos maiores desafios, sendo um ponto fulcral no garantir do sucesso das Administrações Públicas, assim como do modelo de governação dos Estados. É também necessário garantir que estes dispõem da capacidade de adaptação necessária no contexto atual da sociedade, e que são capazes de antecipar e liderar mudanças, sendo isto contranatura na Administração Pública clássica. É, portanto, um desafio permanente, mas que é fundamental conseguir atingir, dedicando muito tempo a fortalecer a capacidade, tanto a nível individual como coletivo e institucional. Há também que saber antecipar as alterações, com base nos sinais de mudança, e formar as pessoas para alterarem a sua forma de atuação de uma forma proactiva. Deve também ser feito o planeamento de soluções que permitam uma maior resiliência quando as organizações se deparam com cenários adversos, preparando soluções alternativas que num curto espaço de tempo possam ser instituídas.

Como já acima descrevemos, a estratégia para a inovação e modernização da Administração Pública 2020-2023 está organizada em quatros eixos, e em cada um destes há melhorias que podem vir a ser implementadas. O eixo investir nas pessoas contempla determinados desafios tais como garantir uma renovação das lideranças, com um perfil mais dinâmico e mobilizador, aumentando a motivação e as competências dos trabalhadores. Para isto é necessário que estes adquiram novos conhecimentos nas mais diversas funções da Administração Pública, onde as ferramentas tecnológicas têm um papel preponderante no apoio às alterações nos processos e nos serviços prestados à sociedade. Há também a necessidade de atrair e reter trabalhadores qualificados, motivando-os através da sua participação ativa na evolução dos serviços, e aplicando os seus conhecimentos para cumprir esse objetivo.

Já no eixo desenvolver a gestão, há que garantir que os dirigentes aumentam a sua capacidade de gestão, permitindo assim aumentar o desempenho dos trabalhadores. Há que criar valor definindo modelos de negócio inovadores, mais simples e com a participação e colaboração de atores internos e externos, garantindo um alinhamento entre a missão da organização e os objetivos políticos traçados, garantindo a concretização dos objetivos pelo envolvimento de todos, utilizando meios pelos quais estes se responsabilizam, prestando contas sobre estes, assim como pelos resultados obtidos. É necessário reforçar a cultura da simplificação administrativa, inovação de processos, produtos e serviços, no sentido de melhoria da qualidade do desempenho com base em valores de referência tais como a avaliação da satisfação dos cidadãos e do impacto ambiental, entre outros.

Quanto ao eixo explorar a tecnologia, é necessário reforçar e centralizar a disseminação, implementação e uso das tecnologias, com uma visão integrada, para que a Administração Pública não ande a várias velocidades. Deve-se também garantir uma maior interoperabilidade e integração entre os serviços, tornando claro as interdependências entre os vários serviços ou processos. Devem também ser criados modelos que podem ser partilhados, como por exemplo na criação de serviços digitais, aumento ou reforço dos níveis de cibersegurança, e promover o uso da plataforma de interoperabilidade já existente na Administração Pública. Outro ponto a melhorar passa pela gestão transparente e segura dos dados dos cidadãos, garantindo a sua privacidade, eliminando a necessidade da entrega de dados repetidos em várias interações com os serviços públicos. Num espírito de abertura, os dados não pessoais devem ser disponibilizados em formatos abertos e, dentro do possível, em tempo real,

permitindo assim o seu uso pelo setor privado, sociedade civil e também para estudos académicos, permitindo uma valorização económica dos dados.

Por último, no eixo reforçar a proximidade, deve-se promover uma tomada de decisão e de atuação mais próxima dos cidadãos, por meio dos processos de desconcentração, de descentralização e de participação, criando políticas e implementando medidas mais apropriadas às regiões onde são efetivadas. A gestão territorial é mais eficiente quando o poder de decisão se encontra mais próximo dos cidadãos, e adequa a resposta às necessidades destes, com base nos recursos existentes, podendo inclusivamente envolver os cidadãos na criação de soluções. Exemplo disto é o orçamento participativo, que garante a possibilidade de participação das comunidades na tomada de decisões relevantes para si, promovendo a democratização territorial da participação, e garantindo o acesso a todos os cidadãos e a concretização dos projetos escolhidos por estes. Há que garantir que todas as pessoas têm acesso aos serviços, seja de uma forma digital ou presencial (Fonseca, 2020, pp. 3-18).

A crise de saúde pública provocada pela Covid-19 criou algumas dificuldades no acesso dos cidadãos aos serviços públicos, o que obrigou a que houvesse uma adaptação destes, inclusivamente com a criação de novos mecanismos de atendimento, havendo também a necessidade de alterações no seu funcionamento interno para acomodar a realidade que surgiu com a pandemia. Houve a necessidade de garantir a qualidade, acesso e resiliência nos serviços públicos prestados, com especial ênfase no digital, mas tendo sempre atenção a que ninguém ficasse para trás. Perante isto, embora não esquecendo a evolução ocorrida, há que continuar a progredir na melhoria dos serviços públicos, tanto ao nível do seu acesso, segurança e integridade.

Não obstante Portugal se encontrar acima da média da União Europeia no que respeita a serviços públicos digitais, encontrando-se em 13º em 28 países, e de estar no 35º lugar no ranking do índice de desenvolvimento de *e-government* da ONU, há pontos de melhoria como a necessidade de garantir que o atendimento é uniforme, que não há disparidades na sua usabilidade, acessibilidade, e que é efetuada a desmaterialização e digitalização dos serviços públicos. Um ponto de melhoria passa pelo uso da tecnologia 5G, que poderá ser utilizada para potenciar alguns dos serviços disponibilizados. Uma outra tecnologia que deve ser explorada mais em detalhe é a *cloud,* podendo ser usada para reforçar a integração funcional dos serviços e reduzir a sua pegada carbónica da Administração Pública. Devem ser desenvolvidas competências na área de ciência de dados, visto que Portugal se encontra abaixo da

média europeia no que respeita a dados abertos, contabilizando apenas 42% no índice de maturidade de dados abertos dos serviços públicos digitais.

Uma área que deve ser alvo de melhoria é a otimização do funcionamento interno do Estado, contribuindo para criar valor na sociedade, seja pela definição e implementação de políticas públicas mais focadas no resultado e criação de valor, ou através do aumento da eficiência, libertando recursos públicos para despesas que favoreçam o crescimento económico. Apesar da evolução ocorrida, resultante dos programas de modernização da administração pública, constatada nos últimos anos, ainda existem melhorias a desenvolver. Verifica-se alguma dispersão e redundância nos serviços da Administração Central do Estado, que tendem a acumular-se por inúmeras áreas de governação, podendo estas serem centralizadas em serviços partilhados. As funções críticas de suporte da atividade governativa devem assentar em modelos transversais, nos quais existe partilha de conhecimento. Também se verifica que o relacionamento entre as várias áreas governativas e o modelo de prestação do trabalho é algo rígido, organizado em estruturas hierárquicas, demasiado burocráticas e com várias cadeias de comando. Há a necessidade de adaptar os serviços públicos para que estes sejam capazes de prestar os serviços segundo os novos paradigmas, de acordo com os processos de digitalização.

Não nos podemos esquecer que os funcionários públicos devem ser capacitados ao nível das competências digitais, tanto ao nível de formação inicial como no seu percurso de carreira profissional. Esta necessidade de formação torna-se mais premente na administração local, onde 43% dos trabalhadores possuem qualificações abaixo da média, possuindo apenas o ensino básico. Adicionalmente, o Estado enquanto empregador, deve ter um papel ativo na procura da igualdade de género e não descriminação na atividade profissional, integrando-a nas suas políticas, regulamentando inclusivamente questões específicas como o teletrabalho, que pode contribuir para reduzir as assimetrias sociais de género que atualmente existem.

Há que garantir que a Administração Pública se torna mais atrativa para os profissionais qualificados, algo que, visto haver limitações salariais, poderá passar pelo garantir de formações ao longo da carreira.

Verifica-se ainda a necessidade de melhorar a produção e consequente tratamento de informação por parte do Estado, existindo dificuldades ao nível da coordenação entre as entidades públicas e os recursos humanos a estas afetos, já que se tem verificado

uma qualidade inferior ao pretendido em matéria de elaboração de políticas e coordenação interministerial.

No âmbito da Estratégia Portugal 2030 aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 98/2020 de 13 de novembro, e consequentemente com a política de coesão da UE no contexto do Quadro Financeiro Plurianual (QFP) 2021-2027, estão previstas quatro agendas temáticas, com destaque para a "digitalização, a inovação e as qualificações como motores de desenvolvimento". Esta foca-se nos vários desafios que se apresentam à Administração Pública, tais como a premência de aumentar as competências e qualificações dos funcionários públicos, a simplificação administrativa, com base no processo de transição digital atualmente a ocorrer. Este mecanismo de apoio foca-se em intervenções de larga escala, extensos e que alteram as bases, na qual assenta a transição digital da Administração Pública. Não obstante, podem ocorrer outros investimentos em áreas mais específicas, sectorialmente e de menor dimensão, e que podem vir a ser financiados por outros programas, destacando-se o Portugal 2030. O plano prevê a construção de uma arquitetura de sistemas de informação, de um modelo partilhado de desenvolvimento de serviços digitais e a adaptação dos principais serviços a este modelo. Existe assim lugar para a criação de intervenções que complementem estas últimas. Nas áreas que podem ser exploradas temos as tecnologias emergentes, tais como as redes 5G, a Internet das Coisas (IoT), a computação periférica (*edge computing*), a inteligência artificial, os algoritmos, a ciência dos dados e a robótica, podendo estas serem utilizadas em projetos setoriais ou intersectoriais. As redes 5G permitem disponibilizar serviços públicos inovadores, como unidades móveis que disponibilizam serviços públicos presencialmente ou serviços digitais assistidos, cobrindo as regiões mais remotas do território nacional (AMA [Agência para a Modernização Administrativa, I. P.], 2021b, pp. 6-23).

É essencial prosseguir com outras iterações do Programa SIMPLEX já que este tem continuadamente contribuído para facilitar a vida dos cidadãos e a atividade das empresas. Estas iterações devem visar áreas ainda por desenvolver e apresentar soluções que respondam às necessidades e expetativas destes. Há também que criar um ambiente empresarial que favoreça as condições de investimento, estimulando a competitividade da economia e a confiança que os agentes económicos têm nas instituições públicas. Para tal, há que melhorar a capacidade e tempo de resposta, e também reduzir o número de outros obstáculos administrativos, com a avaliação do impacto dos regimes jurídicos que impõem obrigações às empresas, e com a

consequente redução e simplificação dos procedimentos administrativos, que limitam a atividade económica e são pouco eficientes.

Há outras áreas que podem ser melhoradas, nomeadamente ao nível do reforço das atividades de planeamento, acompanhamento e avaliação das políticas públicas, alinhando as políticas e atores em áreas que garantam o reforço da resiliência económica e social (Resolução do Conselho de Ministros n.º 98/2020).

CONCLUSÃO

A Administração Pública tem sido alvo de uma evolução considerável, devendo-se em grande parte, nas últimas décadas, à introdução das novas tecnologias. Estas têm levando a grandes mudanças, resultando em avanços significativos no que respeita à desburocratização dos processos, sua desmaterialização, e na disponibilização de novos e mais eficientes serviços aos cidadãos e às empresas. Esta alteração na forma de funcionamento implicou uma alteração profunda na forma de funcionamento das entidades que compõem a Administração Pública e que são responsáveis por fornecer ou apoiar os serviços disponibilizados. Esta digitalização dos serviços coloca questões que nunca antes tinham sido colocadas, como o garantir da circulação digital dos procedimentos entre as entidades, e que a informação está disponível para qualquer organismo da Administração Pública que participe no processo, ou que apenas necessite da informação que deste constar, garantindo que o cidadão não tem que entregar dados ou preencher repetidamente informação que já se encontra na posse da Administração Pública.

Este processo de modernização e de implementação de processos de inovação na Administração Pública implica que os sucessivos governos têm a necessidade de definir políticas públicas que produzem reformas e mudanças resultantes da introdução de novas tecnologias e das pressões da sociedade, mas que significam também ganhos claros, tanto internamente, como em redução de custos de estrutura e nas horas consumidas pelos recursos humanos, como externamente, com redução do tempo gasto pelos cidadão e empresas e com o aumento da satisfação destes.

Consequentemente, tem sido dado um maior foco à criação e implementação de políticas públicas direcionadas para a modernização e a inovação na Administração Pública. Estas políticas são tipicamente implementadas segundo estratégias que devem ter em consideração questões como garantir que a sua implementação tem os resultados pretendidos, passando não só por um correto planeamento das mesmas, mas também pela garantia que há uma adequada formação dos recursos humanos, ao nível de competências digitais, e que sem os quais não é possível garantir que a Administração Pública se adapta devidamente a estas mudanças e ao progresso tecnológico.

Apesar dos avanços existentes ao nível da modernização administrativa, que têm sido consideráveis e reconhecidos tanto a nível nacional como internacional, ainda nos encontramos aquém em alguns aspetos. Os ganhos de eficácia e eficiência obtidos com o uso de serviços partilhados ainda se encontram um pouco aquém do desejável, por não se encontrarem alargados a toda a administração. E aqui a interoperabilidade é um aspeto crítico, já que só com a garantia de comunicação entre os vários serviços da Administração Pública é que se consegue criar serviços mais ágeis, céleres e integrados, e que vão de encontro às necessidades dos cidadãos e das empresas.

Para garantir um sucesso na concretização das políticas públicas é necessário implementar processos de avaliação das mesmas, já que é neste ponto que se verifica se a política pública foi efetiva e cumpriu os objetivos inicialmente previstos e planeados. Sem a avaliação não há como garantir uma melhoria contínua dos processos, com os consequentes aumentos na eficácia, na eficiência e qualidade. Há então a necessidade de traçar objetivos e indicadores de avaliação que garantam e deem visibilidade do grau de concretização das estratégias e políticas definidas.

O grande impulso em Portugal no uso de processos avaliativos e de controlo surgiu por imposição da União Europeia, e dos procedimentos que estes implementam para controlar o correto e efetivo uso dos Fundos disponibilizados aos países. Pouco a pouco, este tipo de processos foi sendo cada vez mais integrado nos processos de definição de políticas públicas. Inicialmente, o objetivo era dar visibilidade quanto ao sucesso da implementação das políticas, tendo posteriormente passado a servir como ferramenta de análise crítica, responsabilização e para apresentação de propostas de melhoria. Há que notar que a única forma de se melhorar é efetuando uma efetiva análise crítica do ocorrido. Sem isto, há pouca possibilidade de se corrigir as falhas e melhorar.

Apesar de haver cada vez um maior uso destes processos, consideramos que o processo de avaliação ainda não está suficientemente desenvolvido e em uso com eficiência em toda a Administração Pública. Mas há que saludar a cada vez maior sensibilidade, principalmente ao nível das chefias, para a necessidade da definição de processos avaliativos e do controlo efetivo da implementação.

O planeamento é outro ponto que ainda carece de melhoria, e onde se denota ainda alguma deficiência. Apesar de cada vez mais serem efetuados planeamentos com base em planos estratégicos, estes tendem a cingir-se a grandes projetos estratégicos e de grande visibilidade, denotando-se a falta de recursos na área de planeamento, ao nível

de vários organismos da Administração Pública. Há que saudar, no entanto, a cada vez maior importância dada a esta temática, resultando, parece-nos, da imposição legal de apresentação de planos de atividade, de orçamentação por programas, e da existência de um controlo financeiro obrigatório, para todos os organismos da Administração Pública.

Verificou-se que a AMA, como entidade responsável pela modernização da Administração Pública, tem sido um catalisador da maioria dos processos de modernização e inovação. Processos como o SIMPLEX, que já teve várias iterações, teve e continua a ter grande impacto na forma como a Administração Pública serve os seus cidadãos e empresas.

Nos últimos anos têm sido definidas algumas estratégias com o objetivo de implementar uma série de melhorias, tanto ao nível dos processos, como dos serviços disponibilizados, e nestas já se denota uma clara orientação com a definição de eixos estratégicos, planos setoriais e transversais, e em que os projetos são planeados com uma definição clara dos resultados qualitativos e quantitativos esperados. No entanto, verifica-se, no início efetivo do projeto e numa avaliação ex-post, que os objetivos quantitativos e qualitativos obtidos ficam aquém dos previstos, denotando existir uma necessidade de melhoria ao nível do planeamento inicial. Há também que melhor delimitar os projetos a implementar, verificando-se a tendência em escolher uma quantidade demasiado grande de projetos, alguns dos quais acabam por não se concretizar por falta de capacidade ou mal planeamento, e também por falta de capacidade para os acompanhar ou gerir, denotando uma falta de recursos humanos especializados. Consideramos que estes planos deveriam ser mais circunscritos, tornando-os mais geríveis e controláveis, e que a fase de planeamento deveria ser mais longa e ponderada, com uma definição de indicadores e metas anuais para acompanhamentos intercalares, reduzindo assim os desvios ocorridos quando os projetos são implementados.

Apesar das estratégias atualmente definidas tenderem a ser elaboradas com rigor, com uma monitorização na fase de projeto e de implementação, com fixação de indicadores de desempenho com metas anuais, e articulando as várias entidades relevantes para o projeto, deve-se sempre ter em atenção para possíveis novos e melhores indicadores, mais adequados aos novos desafios que vão sendo colocados, a publicações técnicas e científicas que ajudem a evoluir e melhorar ainda mais as estratégicas definidas.

Foi objetivo deste estudo mostrar a evolução e o estado da avaliação das políticas de modernização e inovação da Administração Pública, e pensamos que ficou claro que houve uma melhoria significativa nos últimos anos, neste aspeto. No entanto, verifica-se que ainda existe muito caminho a percorrer e a melhorar, mas que as bases estão criadas para garantir uma melhoria contínua. Deve-se então garantir que estas bases são disseminadas por toda a estrutura da Administração Pública, e que o processo avaliativo se torna intrínseco a qualquer processo ou processo de implementação de uma política.

BIBLIOGRAFIA

Adam, B., Beck, U., & Van Loon, J. (2000). *The Risk Society and Beyond. Critical Issues for Social Theory.* Londres: Sage.

AMA [Agência para a Modernização Administrativa, I. P.]. (2021b). *Componente 19 - Transição Digital da Administração Pública: Capacitação, Digitalização, Interoperabilidade e Cibersegurança.* Obtido em 24 de abril de 2022, de Portal de dados abertos da Administração Pública: https://dados.gov.pt/s/resources/documentacao-do-prr/20210502-190342/39-20210421-componente19vf.pdf

AMA [Agência para a Modernização Administrativa, I.P.]. (14 de setembro de 2021a). *Aprovada a Estratégia para a Transformação Digital da AP 21-26.* Obtido em 20 de março de 2022, de tic.gov.pt: https://tic.gov.pt/pt/web/tic/-/aprovada-a-estrategia-para-a-transformacao-digital-da-ap-21--3?redirect=%2Fpt%2Fweb%2Ftic

AMA [Agência para a Modernização Administrativa, I.P.]. (s.d.a). *AMA*. Obtido em 6 de março de 2022, de Agência para a Modernização Administrativa: https://www.ama.gov.pt

AMA [Agência para a Modernização Administrativa, I.P.]. (s.d.b). *Programa iSIMPLEX 2019.* Obtido em 13 de março de 2022, de SIMPLEX: https://www.simplex.gov.pt/simplex2019/app/files/e61c1def5c1fdbff7425ff29a592191a.pdf

AMA [Agência para a Modernização Administrativa, I.P.]. (s.d.c). *SIMPLEX Programa´ 20-21.* Obtido em 13 de março de 2022, de SIMPLEX: https://www.simplex.gov.pt/app/files/13c429b1b502e3899671afb1586c63c7.pdf

Amato, P. M. (abril de 1955). *Caderno Introdução à Teoria Geral de Administração.* Obtido em 7 de março de 2021, de Sistema de Bibliotecas FGV: http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/11917/23_00005243 2.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Barata-Salgueiro, T., André, I., & Brito Henriques, E. (2015). A Política de Cidades Em Portugal: Instrumentos, realizações e perspetivas. Em P. Neto, & M. M. Serrano, *Políticas Públicas, Economia e Sociedade* (pp. 49-82). Alcochete: Nexo Literário.

Bazílio, F., & Neto, P. (2015). A Avaliação de Políticas Públicas: uma aplicação ao setor vitivinícola. Em P. Neto, & M. M. Serrano, *Políticas Públicas, Economia e Sociedade* (pp. 347-387). Alcochete: Nexo Literário.

Beck, U., Giddens, A., & Lash, S. (1997). *Reflexive Modernisation. Politics, Tradition and Aesthetics in the Modern Social Order.* Cambridge: Polity Press.

Belo, E. C. (2017). *Gestão do Processo de Formulação,Implementação e Avaliação da Política Pública de Cooperação para o Desenvolvimento - Análise na Perspetiva da Governança.* Obtido em 19 de setembro de 2021, de Repositório ULisboa: https://www.repository.utl.pt/bitstream/10400.5/14077/1/Dout%20Gest%C3%A3o%20do%20processo.pdf

Bobbio, N. (2000). *Teoria Geral da Política – A filosofia Política e as Lições dos Clássicos.* Rio de Janeiro: Editora Campus.

Botelho, T. (s.d.). *Direito Administrativo.* Obtido em 7 de março de 2021, de Sapo Blogs: https://blogs.sapo.pt/cloud/file/cf368465b87057dd919f5010da18cd2d/psicanaliseadmnistrativa15/2017/A%20Evolu%C3%A7%C3%A3o%20Hist%C3%B3rica%20do%20Direito%20Administrativo%20%282%29.pdf

Bucci, M. D. (2006). *Políticas Públicas - Reflexões sobre o Conceito Jurídico.* São Paulo: Editora Saraiva.

Canto e Castro, M. d. (janeiro de 2018). *A Adjudicação das Parcerias para a Inovação.* Obtido em 23 de janeiro de 2022, de Repositorio UL: https://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/37146/1/ulfd135671_tese.pdf

Cardoso, A., & Machado, A. (outubro de 2017). *Quadro Comunitário de Apoio (QCA)*. Obtido em 13 de junho de 2021, de Euroogle: http://euroogle.com/dicionario.asp?definition=823

Cardoso, M. R. (outubro de 2018). *Estratégias de Modernização Administrativa e Transformação Digital: Interoperabilidade e Integração no Sector da Agricultura*

e Floresta. Obtido em 6 de fevereiro de 2022, de Repositório ISCTE: https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/18661/4/master_maria_carneiro_cardoso.pdf

Carneiro, I. F. (dezembro de 2007). *A avaliação de políticas públicas no discurso político português (1926-2005).* Obtido em 23 de maio de 2021, de Universidade de Lisboa: https://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/282/2/16323_Tese_Mestrado_In00EAs_Ferreira_Carneiro.pdf

Castells, M. (2000). *La era de la información* (Vol. II e III). Alianza Editorial.

Castells, M. (2000). *La era de la information – La sociedad red* (Vol. I). Alianza Editorial.

Coelho, C. R. (16 de abril de 2020). *Repositório UTL.* Obtido em 13 de fevereiro de 2022, de A Importância da Inovação para a Administração Pública Contemporânea: Estudos sobre propostas inovadoras adotadas e difundidas no âmbito da advocacia geral da União do Brasil: https://www.repository.utl.pt/bitstream/10400.5/20424/1/TRABALHO%20FINAL%20A%20IMPORTANCIA%20DA%20INOVACAO%20PARA%20ADMINISTRACAO%20PUBLICA%20CONTEMPORANEA%20ESTUDO%20SOBRE%20PROPOSTAS%20INOVADORAS%20ADOTADAS%20E%20DIFUNDIDAS%20NO%20AMBITO%20DA%20ADVOCACI

Comissão Europeia. (novembro de 2013a). *Public consultation on Commission Guidelines for Evaluation.* Obtido em 9 de maio de 2021, de La Vigie de l'évaluation: http://evaluationvigie.fr/wp-content/uploads/2014/01/20131111_guidelines_pc_part_i_ii_clean.pdf

Comissão Europeia. (2 de outubro de 2013b). *Strengthening the foundations of Smart Regulation – improving evaluation.* Obtido em 9 de maio de 2021, de Comissão Europeia: https://ec.europa.eu/smart-regulation/docs/com_2013_686_en.pdf

Comissão Técnica do PRACE. (julho de 2006). *Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado.* Obtido em 20 de fevereiro de 2022, de Repositório.UL: https://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/6291/36/ulsd062670_td_anexo_3_PRACE_3.pdf

Conselho para as Tecnologias de Informação e Comunicação na Administração Pública. (junho de 2021). *Relatório de Execução Estratégia TIC 2020.* Obtido em 3 de abril de 2022, de tic.gov.pt: https://tic.gov.pt/documents/37177/280325/Relat%C3%B3rio+Final+da+Execu%C3%A7%C3%A3o+da+Estrat%C3%A9gia+TIC+2020.pdf/ee3b34d3-f2e1-d530-77b5-6016e06cac67

da Costa, A. C. (setembro de 2020). O Controlo Financeiro Externo da Administração Pública e Efetivação da Responsabilidade Financeira em São Tomé e Príncipe. Lisboa: ISCTE - IUL.

de Barros, G. O. (novembro de 2017). *Gabinete de Estratégia e Estudos.* Obtido em 21 de 5 de 2021, de A Avaliação de Políticas Públicas e o Gabinete de Estratégia e Estudos: ISCSP: https://www.gee.gov.pt/pt/documentos/estudos-e-seminarios/participacao-em-conferencias/2017-12/2704-avaliacao-de-politicas-publicas-e-o-gabinete-de-estrategia-e-estudos/file

do Amaral, D. F. (2006). *Curso de Direito Administrativo* (Vol. I). Coimbra: Almedina.

do Espírito, E. d. (outubro de 2019). Sistema de controlo interno na administração pública em São Tomé e Príncipe: situação atual e contribuição para sua evolução. Lisboa: ISCTE - IUL.

Duverger, M. (1981). *Ciência Política; Teoria e Método* (3ª ed.). trad., Rio de Janeiro: Zahar.

Ferrão, J., & Mourato, J. (maio de 2010). A avaliação de políticas públicas como factor de aprendizagem, inovação institucional e cidadania: o caso da Política de Ordenamento do Território em Portugal. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais V.12 N.1*, pp. 9-28. doi:10.22296/2317-1529.2010v12n1p9

Ferraz, D. (janeiro de 2010). *Avaliação de políticas públicas em Portugal: o caso do programa de distribuição de riqueza e combate à exclusão.* Obtido em 23 de maio de 2021, de ResearchGate: https://www.researchgate.net/publication/299428188_Avaliacao_de_politicas_publicas_em_Portugal_o_caso_do_programa_de_distribuicao_de_riqueza_e_combate_a_exclusao

Fonseca, M. d. (25 de novembro de 2020). *Uma administração pública transformada e transformadora.* Obtido em 24 de abril de 2022, de República Portuguesa: https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3D%3DBQAAAB%2BLCAAAAAAABAAzNLCwMAEA7GIbtgUAAAA%3D

Fontes, J. (1999). *Do Controlo Parlamentar da Administração Pública.* Ed. Cosmos - Assembleia da República.

Gameiro, A. R. (2004). *O Controlo Parlamentar Das Finanças Públicas Em Portugal.* Coimbra: Almedina.

Gameiro, A. R., da Costa, N. M., & Pimentel, L. M. (2020). *As Finanças Públicas e o seu Controlo.* Coimbra: Almedina.

Garcia, M. d. (2009). *Direito das Políticas Públicas.* Coimbra: Almedina.

Giddens, A. (2000). *O mundo na era da globalização.* Lisboa: Editorial Presença.

Gomes, B. J. (janeiro de 2019). *Processo de Modernização Administrativo em Angola - Estudo do Caso Guiché Único da Empresa.* Obtido em 24 de outubro de 2021, de RCAAP: https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/25872/1/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20de%20Doutoramento%20em%20Gest%C3%A3o%20-%20Bibiana%20Gomes%2050027378.pdf

Gorjão-Henriques, M. (2016). *Tratado de Lisboa* (7ª ed.). Coimbra: Almedina.

GPEARI [Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais Ministério das Finanças]. (s.d.). *Avaliação de Políticas Públicas*. Obtido em 20 de junho de 2021, de GPEARI, Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais Ministério das Finanças: https://www.gpeari.gov.pt/pt/web/pt/avaliacao-de-politicas-publicas

Kubera, P. (dezembro de 2017). *A new approach to policy evaluation in the European Union.* Obtido em 9 de maio de 2021, de ReseachGate: https://www.researchgate.net/publication/324107515_A_new_approach_to_policy_evaluation_in_the_European_Union

Lopes, A. L. (2010). *Noções da Teoria Geral do Estado.* Obtido de Dom Total: https://domtotal.com/direito/uploads/pdf/1627aa4f30ef0e7c1b149fccd97700c2.pdf

Lopes, J. V. (2017). *Avaliação de Eficácia em Políticas Públicas: O caso do tribunal de contas Português.* Obtido de ISCTE-IUL: https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/15053/1/master_joao_fernandes_lopes.pdf

Lopes, M. d. (dezembro de 2013). *A avaliação de políticas públicas em Portugal: marcos de um desenvolvimento incipiente.* Obtido de Cabo dos Trabalhos: https://cabodostrabalhos.ces.uc.pt/n10/documentos/5.3.2_Monica_Catarina_do_Adro_Lopes.pdf

Lozano, J. L. (2 de outubro de 2017). *Fundamentos Conceituais da Administração Pública.* Obtido em 7 de marçço de 2021, de Silo.tips: https://silo.tips/download/adm-publica-i-lozano

Macedo, A. d., Alcântara, V. d., Silva Andrade, L. F., & Ferreira, P. A. (julho de 2016). *O papel dos atores na formulação e implementação de políticas públicas: dinâmicas, conflitos e interesses no Programa Mais Médicos.* Obtido em 4 de outubro de 2021, de redalyc.org: https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=323246418011

Mamede, R. P., & Silva, P. A. (2019). *O Estado da Nação e as Políticas Públicas 2019: Menos reformas, Melhores políticas.* Lisboa: IPPS-ISCTE.

Miranda, J. (2001). *Direito Constitucional III.* Lisboa: AAFDL.

Morais, P. (30 de setembro de 2013). *Orçamentação por programas e a avaliação de resultados da gestão pública.* Obtido em 10 de outubro de 2021, de Repositório UTL: https://www.repository.utl.pt/bitstream/10400.5/11442/1/DM-PMVBM-2013.pdf

Mourato, J. (24 de outubro de 2012). *Repositório ULisboa.* Obtido em 21 de 5 de 2021, de 15. º Workshop APDR - Políticas Públicas: https://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/7235/1/ICs_JMourato_Sobrelegislada_A.pdf

Mozzicafreddo, J. (2000). *Estado-Providência e Cidadania em Portugal* (2ª ed.). Oeiras: Celta Editora.

Mozzicafreddo, J., & Salis Gomes, J. (2001). *Administração e Política – perspectivas de reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos.* Oeiras: Celta Editora.

Nunes, F. J. (2020). *Efeitos dos Sistemas de Apoio à Modernização Administrativa no desenvolvimento do e-Gov em Portugal.* Obtido em 6 de março de 2022, de Repositório da Universidade de Lisboa: https://www.repository.utl.pt/bitstream/10400.5/20159/1/MPA%20ISCSP%20FNunes%20Dissertacao%2021_05_2020_com_anexo.pdf

Nunes, P. M. (26 de março de 2012). *A Reforma das Administrações Públicas e a Reforma do Estado: Modelo (s) de Gestão preconizados para as reformas.* Obtido de Universidade Fernando Pessoa: https://bdigital.ufp.pt/bitstream/10284/3812/1/Li%c3%a7%c3%a3o.pdf

Peixoto, M. (28 de janeiro de 2020). *Tribunal de Contas não tem vocação para avaliar políticas públicas*. Obtido em 20 de junho de 2021, de Jornal de Negócios: https://www.jornaldenegocios.pt/negocios-iniciativas/negocios-e-portugal/beja/detalhe/tdc-nao-tem-vocacao-para-avaliar-politicas-publicas?cp=1&vd=1

Peters, B. G. (1999). *La Política de la burocracia.* México: Fondo de Cultura Económica.

Politipédia. (s.d.). *Teoria geral do Estado*. Obtido em 28 de fevereiro de 2021, de Politipédia: http://www.politipedia.pt/teoria-geral-do-estado/

Rocha, A. D. (outubro de 2012). *Inovação nos Serviços Públicos.* Obtido em 23 de janeiro de 2022, de uBibliorum: https://ubibliorum.ubi.pt/bitstream/10400.6/3060/2/Dissertacao%20Inova%C3%A7%C3%A3o%20Servi%C3%A7os%20P%C3%BAblicos.pdf

Rodrigues, D. (28 de janeiro de 2020). *Evolução e desafios da avaliação de Políticas Públicas: uma perspetiva da Avalição dos Fundos de Coesão.* Obtido em 30 de maio de 2021, de Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P.:

https://www.adcoesao.pt/sites/default/files/ficheiros/anexos/avaliacao_forum_politicas_publicas2020_dr_f_0.pdf

Rodrigues, D. I. (junho de 2018). *Avaliação da eficácia das políticas de eficiência energética.* Obtido de ISCTE - IUL: https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/17337/1/Master_Dinis_Isidoro_Rodrigues.pdf

Rodrigues, M. d., & Adão e Silva, P. (31 de maio de 2016). *A Constituição e as políticas públicas*. Obtido em 4 de abril de 2021, de Público: https://www.publico.pt/2016/05/31/sociedade/opiniao/a-constituicao-e-as-politicas-publicas-1733605

Rompão, U. M. (setembro de 2013). *O controlo das finanças públicas pelo Tribunal de Contas de São Tomé e Príncipe.* Obtido de ISCTE - IUL: https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/7453/1/master_ulde_maya_rompao.pdf

Rua, M. d. (2010). *Avaliação de Políticas, Programas e Projetos: Notas Introdutórias.* Obtido em 7 de fevereiro de 2021, de Jackson De Toni: https://jacksondetoni.files.wordpress.com/2014/05/texto-apoio-05-_-grac3a7as-rua.pdf

Santos, J. d. (2020). *Política e Democracia na Era Digital.* Lisboa: Edições Parsifal.

Sartori, G. (1990). *Elementi di Teoria Política.* Bolonha: Il Mulino.

Serra, R. A. (abril de 2015). *Controlo Financeiro Público e Responsabilidade Financeira.* Obtido em 6 de outubro de 2021, de Repositório UAL: https://repositorio.ual.pt/bitstream/11144/1841/1/Relat%c3%b3rio%20Profissional%20Rute%20Serra%20_%20O%20Controlo%20Financeiro%20P%c3%bablico%20e%20A%20Responsabilidade%20Financeira.pdf

SINFIC. (2005). *Modernização da Administração Pública*. Obtido em 24 de outubro de 2021, de SINFIC: http://www.sinfic.pt/SinficWeb/displayconteudo.do2?numero=24338

SINFIC. (2008). *QREN - SAMA: o Que São e Objectivos*. Obtido em 27 de fevereiro de 2022, de SINFIC: http://www.sinfic.pt/SinficWeb/displayconteudo.do2?numero=24910

Sousa Franco, A. L. (julho-dezembro de 1993). O Controlo da Administação Pública em Portugal. *Revista do Tribunal de Contas, Tomo I*.

Stuart, A. M. (20 de novembro de 2004). *UE – Laboratório de políticas públicas*. Obtido em 21 de março de 2021, de Teoria e Debate: https://teoriaedebate.org.br/2004/11/20/ue-laboratorio-de-politicas-publicas/

Subirats , J., Knoepfel, P., Larrue, C., & Varone, F. (2012). *Análisis y gestión de políticas públicas.* Barcelona: Ariel.

Tavares, J. F. (2004). *Estudos de Administração e Finanças Públicas.* Coimbra: Almedina.

Vicente, A. D. (2013). *A avaliação dos processos de reforma administrativa em Portugal.* Obtido de Universidade de Aveiro: https://ria.ua.pt/bitstream/10773/12211/1/Tese.pdf

LEGISLAÇÃO

Constituição da República Portuguesa de 2017.

Lei nº 98/97, de 26 de agosto, Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 176/97, de 21 de Outubro, procede ao reconhecimento público da denominada «rede social».

Decreto-Lei nº 166/98, de 25 de junho, institui o sistema de controlo interno da administração financeira do Estado.

Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de Abril, define os princípios gerais de ação a que devem obedecer os serviços e organismos da Administração Pública na sua atuação face ao cidadão, bem como reúne de uma forma sistematizada as normas vigentes no contexto da modernização administrativa.

Decreto-Lei n.º 166-A/99, de 13 de Maio, cria o Sistema de Qualidade em Serviços Públicos (SQSP).

Resolução de Conselho de Ministros n.º 124/2005, cria o Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE).

Decreto-Lei n.º 72/2014, de 13 de maio, procede à primeira alteração ao Decreto-Lei nº 4/97, de 9 de janeiro, que cria a Rede Interministerial de Modernização Administrativa.

Decreto-Lei n.º 137/2014, de 12 de setembro, estabelece o modelo de governação dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento para o período de 2014-2020.

Lei nº 151/2015, de 11 de setembro, Lei de Enquadramento Orçamental.

Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro, aprova o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 55/2020, aprova a Estratégia para a Inovação e Modernização do Estado e da Administração Pública 2020-2023.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 98/2020, aprova a Estratégia Portugal 2030.

Decreto-Lei n.º 21/2021, de 15 de março, aprova a orgânica do Centro de Competências de Planeamento, de Políticas e de Prospetiva da Administração Pública.