

Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

**Proposta de um Sistema de Informação no âmbito da Unidade
Nacional da Rede Eurydice**

Carina Isabel Coelho Pinto

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

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

Co-orientadora:
Mestre Marina Pereira, Dirigente do INA, I.P.
Instituto Nacional de Administração

Outubro, 2011

Agradecimentos

É chegado o momento de agradecer aqueles que, de uma forma ou de outra, contribuíram para a concretização do presente Trabalho de Projecto. Na impossibilidade de agradecer a todos, agradeço em especial:

Ao Prof. Doutor Juan Mozzicafreddo, pela exigência e pelo rigor que impôs desde o início, merecendo assim todo o meu reconhecimento.

À Dr.^a Marina Pereira, pelo conhecimento que me transmitiu, pela disponibilidade que sempre demonstrou, mas principalmente pelo apoio e estímulo, que se tornaram fundamentais para a concretização deste trabalho.

Ao Gabinete de Estatística e Planeamento da Educação que, enquanto entidade responsável pela Unidade Portuguesa da Rede Eurydice, permitiu a utilização de informação interna na realização do Trabalho de Projecto.

Ao Zé Pedro, pela incansável paciência ao esclarecer as minhas intermináveis dúvidas, mas especialmente pelo apoio e incentivo. À Isabel Correia, por toda a disponibilidade e apoio que sempre demonstrou. A ambos, pelo exemplo de profissionalismo e dedicação que colocam em tudo o que fazem. Obrigada.

Ao meu avô José, sem mais palavras.

Princípio da Desburocratização e da Eficiência (artigo 10º do CPA)

De acordo com o qual a Administração Pública deve ser estruturada de modo a aproximar os seus serviços da população, agindo de forma não burocratizada, a fim de assegurar a celeridade, economia e eficiência das suas decisões.

Resumo

Assegurar que a Administração Pública consegue acompanhar a evolução da sociedade, da cultura e da economia, a par da necessidade de limitar a despesa pública tem sido um dos maiores desafios com que a Administração Pública se tem deparado nas últimas décadas. Como tal, a Administração Pública tem vindo a ser pressionada a melhorar a qualidade dos serviços prestados face à actual e complexa realidade. A introdução das novas Tecnologias e Sistemas de Informação tem tido resultados positivos, nomeadamente, na racionalização e optimização dos recursos financeiros, materiais e humanos da Administração Pública, contribuindo para o aumento da eficiência, da transparência e, consequentemente, da qualidade dos serviços.

Neste sentido, o presente Trabalho de Projecto pretende ser um contributo na integração das novas Tecnologias e Sistemas de Informação na Administração Pública, ao apresentar um modelo de um Sistema de Informação que visa apoiar, monitorizar e desburocratizar as actividades desenvolvidas pela Unidade Nacional da Rede Eurydice¹, assegurando que o cumprimento destas é realizado com maior eficiência.

Palavras-chave

Tecnologias e Sistemas de Informação; Administração Pública; reforma; Modelo Tradicional; *New Public Management*; *New Public Service*; Rede Eurydice; *Workflows*; eficiência; eficácia; economia; transparência; qualidade.

¹ Rede de Informação sobre os Sistemas Educativos e Políticas Europeia:
http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/index_en.php

Abstract

To ensure that public administration is able to follow the evolution of the society, culture and economy, alongside the need to limit public spending has been one of the biggest challenges that public administration has encountered in the last decades. As such, public administration has been pressed to improve the quality of service provision given the current and complex reality. The introduction of new Information Technology Systems has had positive results, namely, in the rationalization and optimization of financial, material and human resources in public administration, contributing to increase efficiency, transparency and, consequently, the quality of services.

In this sense, the present project work intends to be a contribution to the integration of new Information Technology Systems in public administration, presenting a model of an Information System, in order to support, monitor and debureaucratize activities within Eurydice Network National Unit, ensuring that the compliance of these activities is done with greater efficiency.

Key-words

Information Technology Systems; Public Administration; reforms; Traditional Model; New Public Management; New Public Service; Eurydice; workflows; efficiency, effectiveness, economy, transparency, quality.

ÍNDICE

INTRODUÇÃO.....	1
1. A REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	3
1.1. Tendências de reforma na Administração Pública.....	5
1.2. Principais modelos da Administração Pública.....	7
1.2.1. Modelo tradicional.....	7
1.2.2. <i>New Public Managment</i>	12
1.2.3. <i>New Public Service</i>	18
1.2.4. <i>One Best Way?</i>	20
1.3. Modernização da Administração Pública.....	22
1.3.1. O papel dos Sistemas de Informação e Tecnologia na modernização da Administração Pública.....	23
2. PROPOSTA DE UM SISTEMA DE INFORMAÇÃO NO ÂMBITO DA UNIDADE NACIONAL DA REDE EURYDICE.....	27
2.1. Rede Eurydice – Enquadramento.....	27
2.1.1. Unidade Nacional da Rede Eurydice.....	29
2.2. Disfuncionalidades e constrangimentos no actual modelo de trabalho da Unidade Nacional.....	31
2.2.1 Disfuncionalidades identificadas no actual modelo de trabalho da Unidade Nacional.....	31
1. Definição de papéis e de responsabilidades.....	31
2. Modelo comunicacional.....	32
3. Ausência de um sistema de monitorização.....	36
4. Ausência de um sistema de gestão documental.....	36
2.2.2. Constrangimentos identificados no actual modelo de trabalho da Unidade Nacional.....	36
1. Não cumprimento de prazos.....	36
2. Não divulgação de informação.....	37
2.3. Justificação da implementação de um Sistema de Informação.....	37
2.4. Requisitos do sistema de informação proposto.....	38
a) Organização da plataforma.....	38
b) Sistema de autenticação.....	39
c) Definição de perfil de utilizador.....	39

d) Sistema de monitorização de actividades.....	40
e) Sistema de notificação de tarefas.....	41
f) Sistema de validação.....	41
g) Sistema de gestão documental.....	42
h) Sistema de gestão de publicações.....	42
i) Sistema de segurança.....	42
3. RESULTAODOS E AVALIAÇÃO DO PROJECTO.....	45
3.1. Resultados e benefícios esperados do projecto.....	45
3.2. Análise de risco.....	49
3.3. Perspectivas de evolução e oportunidades de melhoria.....	52
CONCLUSÃO	55
FONTES.....	57
BIBLIOGRAFIA.....	58
ANEXOS.....	I

ÍNDICES DE QUADROS E FIGURAS

Quadro 1.1 – Pressupostos da New Public Managemet.....	14
Quadro 3.1 – Descrição da probabilidade e do respectivo impacto causado pelos riscos identificados.....	52
Figura 2.1 - Organograma do Gabinete de Estatística e Planeamento da Educação.....	30
Figura 2.2 - Fase do procedimento actual quando se verifica a necessidade de colaboração de um organismo externo.....	34
Figura 2.3 - Fase do procedimento proposto quando se verifica a necessidade de pedir colaboração a um organismo externo.....	35
Figura 2.4 – <i>Layout</i> do portal colaborativo proposto.....	38

GLOSSÁRIO DE SIGLAS

AP- Administração Pública

NPM – *New Public Management*

NPS – *New Public Service*

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

GEPE – Gabinete de Estatística e Planeamento da Educação

DSRI – Direcção de Serviços de Relações Internacionais

UNRE – Unidade Nacional da Rede Eurydice

TIC – Tecnologias de Informação e Comunicação

SIC – Sistemas de Informação e Comunicação

SI – Sistemas de Informação

TI – Tecnologias de Informação

INTRODUÇÃO

A reforma da Administração Pública tem sido um tema recorrente nas últimas décadas, não só ao nível académico e político, como ao nível da sociedade em geral. Actualmente, o debate sobre a questão da reforma da Administração Pública está em cima da mesa, motivado em grande parte pela actual situação do país. Portugal atravessa uma das maiores crises a nível económico, político e social de toda a sua história. Não obstante, o contexto actual poderá ter um lado positivo e constituir-se como uma oportunidade para implementar reformas necessárias e há muito adiadas. No entanto, o debate sobre a questão da reforma da Administração Pública não é de todo recente e muito menos exclusivo de Portugal. Tal facto, deve-se em grande parte às inúmeras e diversas tentativas que têm sido feitas no sentido de se encontrar uma forma de melhorar os serviços prestados pela administração pública, nomeadamente melhorando a eficiência, a aumentando a transparência e reduzindo os custos.

São diversas as razões que justificam a necessidade e a persistência com que as reformas têm vindo a ser implementadas, tanto em países desenvolvidos como em países em desenvolvimento. A evolução da complexidade e a democratização das sociedades, os constrangimentos financeiros, as alterações demográficas, a introdução das novas tecnologias, entre outros factores, conduziram a uma crescente pressão para a Administração Pública se reinventar. Racionalizar e otimizar os recursos humanos, financeiros e materiais tornou-se numa condição essencial para garantir a sustentabilidade dos sistemas administrativos. A reforma da Administração Pública constitui, por isso, uma das prioridades das políticas dos governos, pelo seu impacto na produtividade, na competitividade, e na sustentabilidade das finanças públicas.

Neste contexto de reforma da Administração Pública existe um aspecto incontornável nos dias de hoje: a necessidade de aceitar o papel das novas Tecnologias e Sistemas de Informação como factor determinante para o sucesso. As novas tecnologias vieram revolucionar o mundo, e conseqüentemente, o mundo do trabalho. Constituem, indiscutivelmente, um enorme desafio mas também um mundo de oportunidades e de meios que permitem melhorar significativamente a qualidade dos serviços prestados.

Neste sentido, o presente Trabalho de Projecto, desenvolvido no âmbito do Mestrado em Administração Pública, tem como objectivo propor um Sistema de Informação que visa apoiar a gestão das actividades desenvolvidas no âmbito das atribuições da Unidade Nacional da Rede Eurydice, por forma a contribuir para uma maior eficiência, celeridade,

transparência e qualidade na realização das suas actividades, enquanto rede que pretende disponibilizar informação fiável sobre os sistemas educativos e políticas Europeias.

Relativamente à estrutura do presente Trabalho de Projecto, este encontra-se organizado em três capítulos sequenciais. O capítulo I, inicia-se com uma revisão de literatura no âmbito das reformas que as várias administrações públicas têm vindo a implementar, dando especial atenção aos três principais modelos de gestão pública, e que estiveram na base das referidas reformas: o Modelo Tradicional, o *New Public Management* e o *New Public Service*, questionando-se se existe, de facto, “*one best way*” para todos os países. Ainda no âmbito das reformas da Administração Pública, é abordada a tendência de modernização na Administração Pública, dando especial relevo ao papel que a integração das novas Tecnologias e Sistemas de Informação pode desempenhar nesse processo. O capítulo II, pretende enquadrar o leitor nas actividades desenvolvidas pela Rede Eurydice, assim como descrever as disfuncionalidades e os constrangimentos identificados. Com vista à melhoria dos processos de trabalho é apresentado um Sistema de Informação, fundamentando a sua necessidade e exequibilidade. Por último, no capítulo III pretende-se reflectir sobre o Sistema de Informação proposto, fazendo uma análise dos benefícios esperados, assim como dos possíveis riscos. O trabalho de Projecto termina com uma breve conclusão onde são feitas algumas considerações finais.

1. A REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A administração pública é tão antiga como a humanidade. Desde que os seres humanos se começaram a organizar em comunidades que se sentiram a necessidade de estruturar alguns serviços, surgindo, assim, a Administração Pública (Rocha, 2001).

O debate em torno das particularidades dos vários sistemas de administração pública e a procura de formas de resolver os seus problemas deram origem a uma vasta literatura sobre as reformas na Administração Pública (Araújo, 2000), ocupando um lugar proeminente nas agendas políticas, em particular nas últimas décadas do séc. XX (Cassese e Savino, 2005). De acordo com Peters (1996), desde da década de 80 que inúmeros esforços têm vindo a ser realizados por todo o mundo com o objectivo de reformar a Administração Pública. Também Pitschas (2003) refere que desde o início da década de 80 que se pode observar um processo quase contínuo de reforma da Administração Pública e uma renegociação das relações tradicionais entre o Estado, a economia e a sociedade (Pitshas, 2003). De acordo com o mesmo autor, estas mudanças manifestaram-se, essencialmente, através da privatização de serviços públicos, da redução do número de funcionários públicos, de uma reestruturação da função pública, da introdução de modelos de gestão semelhantes aos do mercado, da construção de novas formas de parceria entre organizações públicas e privadas, e de novos tipos de regulação e responsabilização (Pitshas, 2003). Neste sentido, é inevitável a pergunta que Peters (1996) coloca: qual a razão das sucessivas reformas que tiveram início nas décadas de 80 e 90? O mesmo autor que coloca a questão defende que não existe um único motivo mas uma série de factores que resultaram numa necessidade de se redefinir e reestruturar a Administração Pública.

A crise do petróleo, iniciada em 1973, provocou uma crise económica mundial que teve como consequência um grande período de recessão nos anos 80, depois do qual a economia nunca mais retomou os níveis de crescimento atingidos nas décadas de 50 e 60 (Abrucio, 1997). A crise que pôs fim à era do crescimento económico e do pleno emprego, deu origem à discussão sobre a sustentabilidade do Estado-providência (Rocha, 2001). Como tal, o Estado-providência, que teve a sua origem no plano económico “*New Deal*”, implementado pelo antigo presidente dos Estados Unidos da América, o presidente Franklin D. Roosevelt, após o desastre bolsista da Quinta-feira negra de 1929, e que tinha vindo a ganhar terreno tanto em países desenvolvidos, como em países em desenvolvimento, traduziu-se numa intervenção crescente do Estado na vida económica e social e, consequentemente

num aumento da despesa pública (Rocha, 2001). E é exactamente a questão do peso dos constrangimentos financeiros nas despesas do Estado, como consequência do aumento nas despesas com os gastos sociais (Mozzicafreddo, 2001) que constitui o principal argumento contra a sustentabilidade do Estado-providência. De acordo com Araújo (2000), os instrumentos tradicionais de política económica, que até então tinham sido apropriados para gerir a economia interna dos países, provocavam efeitos adversos, incluindo inflação, desemprego e défice orçamental. Nesse, sentido, e tendo em consideração que uma reforma no Estado-providência implica uma reforma na Administração Pública, é fácil compreender o argumento de alguns autores que defendem que a reforma ao nível da gestão do sector público foi a reacção aos excessos do Estado-providência, quer no sentido macro, enquanto reflexo do crescente aumento da dimensão do Estado e dos défices fiscais associados, quer no sentido micro, enquanto reconhecimento dos limites da capacidade do Estado para resolver todos os problemas (Holmes e Shand, 1995, cit. por Araújo, 2000). Assim, o antigo consenso social a respeito do papel do Estado perdia rapidamente forças, sem nenhuma perspectiva de se recompor (Abrucio, 1997). No entanto, não nos podemos esquecer que o crescimento do Estado-providência se deve, em grande parte, à pressão exercida pelos cidadãos para terem acesso a mais e melhores serviços públicos, principalmente em momentos de crise. Nos últimos anos, o debate em torno da sua redefinição tem-se intensificado (Pereirinha, 2008), e muitos são os que defendem que caminhamos para uma viragem histórica no que respeita aos modelos que sustentam o Estado-providência (Esping-Andersen, 2002).

Não obstante, e como já foi referido, as razões que justificam as consecutivas reformas da Administração Pública devem-se a vários factores. Segundo Mozzicafreddo (2001), as várias tentativas de reformar a Administração Pública, a partir da década de 70, têm em comum vários factores, nomeadamente a crescente complexidade ao nível do funcionamento da Administração Pública, a alteração ao nível das expectativas, necessidades e exigências dos cidadãos, assim como às novas tendências relativamente à estrutura da Administração Pública, tanto no sentido de estabelecer uma estrutura menos centralizada e mais equitativa, como na tentativa de estabelecer uma forma de governação mais flexível e transparente.

Recentemente, a questão da aproximação entre a Administração Pública e os cidadãos, e de uma relação mais aberta e orientada para as pessoas tem vindo a constituir uma das razões apresentadas para a reforma da Administração Pública. A ideia de uma administração ao serviço das pessoas retoma tanto as orientações que assinalam a predominância dos *utentes*, da qualidade dos serviços e do atendimento prestado, como a predominância dos *clientes*, nomeadamente no que se refere à liberdade de escolha dos serviços e bens, à

celeridade nos procedimentos administrativos e à melhoria do desempenho profissional, por forma a reduzir os custos dos serviços prestados e suportados pelos clientes (Mozzicafreddo, 2001).

Para além dos factores acima mencionados, importa, ainda, referir o impacto da globalização e de todas as inovações tecnológicas na lógica da Administração Pública (Abrucio, 1997). De acordo com Cassese e Savino (2005), a globalização da economia cria competição entre os diferentes reguladores nacionais e os sistemas administrativos, expondo-os ao julgamento do mercado. Na verdade, o enfraquecimento dos governos para controlar os fluxos financeiros e comerciais, assim como o aumento do poder das grandes multinacionais teve como consequência a perda de uma parcela significativa do poder dos estados nacionais no que respeita às políticas macroeconómicas (Abrucio, 1997).

Paralelamente, o desenvolvimento tecnológico veio trazer consigo as oportunidades e os meios para que as Administrações Públicas se consigam reinventar, de forma a acompanharem a evolução e a comparação com o sector privado (Cassese e Savino, 2005).

1.1. Tendências de Reforma na Administração Pública

Apesar das várias tentativas de reforma administrativa, algumas com mais sucesso que outras (Peters, 2001), cada uma dessas tentativas centrou-se em questões específicas e relevantes para a Administração Pública (Araújo, 2000), e nessa lógica de raciocínio, é possível que algumas das tentativas de reforma da Administração Pública nas décadas de 60 e 70, tenham tido mais impacto e sido mais significativas do que as efectuadas nas décadas de 80 e 90 (Peters, 2001). De acordo com o mesmo autor, a verdadeira diferença relativamente aos períodos anteriores reside na natureza permanente da mudança e nos infindáveis e contínuos esforços realizados por uma série de actores com o objectivo de melhorarem o funcionamento da Administração Pública nos seus países (Peters, 2001).

Não obstante, e apesar das diferentes linhas de orientação que cada país seguiu no decurso das suas próprias reformas da Administração Pública, Peters (2001) distingue alguns padrões que, de uma forma geral, caracterizaram o primeiro ciclo de reformas administrativas ocorrido na maioria dos sistemas administrativos europeus, assim como em muitos outros sistemas políticos “desenvolvidos e industrializados”, e que, de certa forma, preparam o caminho para os ciclos seguintes. Essas reformas iniciais basearam-se nos seguintes pressupostos:

Descentralização – tendência para transferir e delegar competências, assim como para reduzir significativamente as hierarquias nos organismos públicos;

Capacitação – tendência para atribuir mais poderes aos funcionários dos escalões inferiores dos organismos públicos e/ou aos clientes desses organismos;

Processo – introdução de novas práticas na utilização e rentabilização dos recursos existentes na administração pública e no processo de tomada de decisão, o que implica não só capacitação, como também uma “reformulação dos processos”;

Desregulamentação – desregulamentar de modo a que os dirigentes públicos possam ter uma maior liberdade na contratação, despedimento, promoção e recompensa dos seus colaboradores;

Aplicação de técnicas de gestão privada – transposição de técnicas da gestão privada para a gestão pública tendo em vista a redução dos custos, a racionalização dos recursos, e uma maior qualidade nos serviços prestados.

No que concerne aos padrões de reforma emergentes, e segundo Peters (2001), a sua identificação é mais difícil, em parte, porque estes estão ainda a surgir. No entanto, de acordo com Júnior (2002), é possível falar de uma agenda comum de reformas, agrupando alguns dos pressupostos comuns. De acordo com Peters (2001), as reformas da Administração Pública nos primeiros anos do século XXI parecem seguir quatro direcções, que compreendem alguns dos pressupostos anteriores, assim como novos pressupostos, nomeadamente:

Eficácia - parece haver uma preocupação cada vez maior em relação à eficácia na Administração Pública, enquanto critério essencial na avaliação da gestão e dos serviços prestados, o que implica que devam ser utilizadas normas e medidas para avaliar até que ponto a Administração Pública está a desempenhar bem as suas funções;

Re-regulamentação - tendência para acompanhar e avaliar as políticas, definidas e implementadas. No entanto, ao contrário do que constituía a prática anterior, o que significa uma regulamentação *ex post* em vez de *ex ante*;

Coordenação e coerência – necessidade de criar uma Administração Pública mais coordenada;

Responsabilidade – reforçar e implementar novos mecanismos de *accountability* na Administração Pública.

Mozzicafreddo (2001), por outro lado, distingue as reformas que têm vindo a ser implementadas na Administração Pública, em termos de reformas ao nível macro e micro. De acordo com o autor, as iniciativas de reforma de nível macro consistem na já referida transposição de técnicas da gestão privada para a gestão pública, nomeadamente na

liberalização e privatização de actividades económicas e sociais do sector público, na redução do peso deste sector, assim como na flexibilização do regime de trabalho, na desregulamentação, na delegação e na devolução de competências aos organismos intermediários. Ao nível micro, as medidas de reforma da administração pública prendem-se com o próprio funcionamento do sistema, na sua organização e na sua relação com o exterior, nomeadamente na ideia de uma maior proximidade com os cidadãos ou, numa versão mais gestionária, com os utentes dos serviços públicos entendidos como clientes dos serviços.

Não obstante, para melhor se compreender as sucessivas reformas da administração pública é necessário compreender o Modelo Tradicional de gestão pública que constitui o pano de fundo contra o qual as reformas têm de ser analisadas (Peters, 1996).

1.2. Principais Modelos de Administração Pública

1.2.1 Modelo Tradicional

O modelo tradicional de Administração Pública teve o seu início nos finais do séc. XIX, permanecendo como modelo oficial até ao último quarto do século XX. Apesar das várias críticas feitas ao modelo, este persistiu por décadas e pode-se considerar que de uma forma geral com sucesso. Perdurou apesar das várias guerras mundiais, produziu e geriu uma expansão massiva de programas sociais, instituiu uma gestão económica de larga escala para o sector público, e deu início a uma série de políticas extraordinárias (Peters, 1996).

De acordo com Behn (1998), o modelo tradicional da Administração Pública deve-se, essencialmente, a Wilson, a Taylor e a Weber, assentando, de um modo geral em três pressupostos defendidos por cada um dos três autores. O primeiro pressuposto, defendido por Wilson, consiste na separação entre a política e a administração, isto é, de acordo com o autor a formulação das políticas públicas deveria ser da responsabilidade da política, enquanto que à Administração Pública caberia a responsabilidade de implementar as políticas definidas (Behn, 1998), de acordo com regras de boa gestão e não de acordo com a oportunidade política ou o tempo eleitoral (Rocha, 2001). Para Wilson as questões administrativas não são questões políticas (Rosenbloom, 1998). Associada a este pressuposto, está a ideia de que os funcionários públicos não devem ter conexões políticas que possam levá-los a serem desleais com um governo de uma outra cor política que não a sua, devendo cumprir as suas funções sem questionarem o fundamento e a pertinência das decisões/ordens, independentemente do partido que está num determinado momento no poder (Peters, 1996). Esta forma de olhar para

a política e para a Administração Pública, como “independentes”, significou um corte com a visão da administração pública que prevalecia até esse momento.

Tal como é referido por Rocha (2001), na Administração Pública não havia distinção entre política e administração, sendo que os funcionários públicos eram contratados com base no nepotismo ou “*patronage*”. O mesmo autor dá o exemplo dos chamados “*spoils systems*” (actualmente denominados de “*jobs for the boys*”), que prevaleceram nos Estados Unidos ainda em pleno século XIX, onde o partido eleito nomeava para os cargos dirigentes pessoas da sua confiança. Esse sistema foi sendo considerado como um modelo não eficiente, que facilitava a corrupção e o oportunismo (Rocha, 2001). Ao separar a política da administração, Wilson pretendia, assim, acabar com a corrupção e a discricionariedade.

O segundo pressuposto assumido pelo modelo tradicional teve a sua origem na administração científica de Taylor, e consistia na ideia de que, para cada actividade, existe um determinado método (único) que é, cientificamente, mais eficiente. Embora Wilson já defendesse a implementação de regras de boa gestão e eficiência, foi Taylor quem as definiu com base em quatro princípios (Behn, 1998):

Princípio do planeamento – segundo o qual o estudo dos processos de trabalho deve seguir métodos científicos, de forma a eliminar o empirismo e as atitudes discricionárias dos dirigentes, assim como a negligência dos funcionários;

Princípio da selecção – após a realização do estudo, os funcionários deverão ser seleccionados de acordo com as suas aptidões para determinada tarefa, com o objectivo de assim se aumentar a produção;

Princípio do controlo – de acordo com o qual os funcionários devem ser sistematicamente controlados, de forma a assegurar que a função é cumprida, e de acordo com as regras pré-definidas;

Princípio da execução – aos dirigentes cabe a responsabilidade de estudar todo o processo de trabalho, e aos funcionários cabe a responsabilidade de cumprir a tarefa de acordo com as regras definidas.

Taylor defendia, assim, que os dirigentes deviam definir com precisão o que cada funcionário deve fazer, assegurar o seu cumprimento, e dar um salário correspondente ao desempenho (Rocha, 2001).

Por último, o terceiro pressuposto do Modelo Tradicional deve-se a Max Weber e dá-se ao nível da burocracia (Rocha, 2001). Weber defendia que a burocracia constituía um requisito necessário, um meio organizado para a racionalidade legal, económica e técnica da civilização moderna (Behn, 1998). De acordo com Dryzek (2006), Weber defendia que as

questões complexas deviam ser coordenados pelo topo de uma hierarquia, sendo que a esta cabia a responsabilidade de assegurar respostas coordenadas relativamente aos vários aspectos de uma questão complexa, organizando de forma estável e duradoura, a cooperação de um grande número de indivíduos, cada qual detendo uma função especializada. Neste sentido, o topo da hierarquia deveria compilar a informação facultada por cada unidade de trabalho, de forma a encontrar uma solução global. Weber acreditava que a burocracia se ajustava ao mundo moderno precisamente porque a considerava como a forma organizacional mais adequada para a resolução de problemas complexos (Dryzek, 2006). A burocracia tradicional é, assim, definida como uma organização com estrutura rígida e centralizada, voltada ao cumprimento dos regulamentos e procedimentos administrativos e em que o desempenho é avaliado apenas com referência à observância das normas legais e éticas (Abrucio, 1997). Assim, Weber considerava o sistema burocrático como muito positivo para a sociedade uma vez que este tinha a sua autoridade baseada na lei e na racionalidade em vez de no poder monárquico ou no carisma de um líder (Antunes, 2007). A palavra burocracia significava, desta forma, algo de positivo, conotado como um método de organização racional, eficiente, algo que substituíra o exercício arbitrário do poder dos antigos regimes (Antunes, 2007).

Neste sentido, o modelo tradicional defende uma administração sob o controlo do poder político, com base num modelo hierárquico e burocrático. De acordo com este modelo a Administração Pública deve ser gerida de forma a maximizar a sua eficiência, eficácia e economia (Rosebloom, 1998), de acordo com princípios científicos, cabendo-lhe apenas implementar as políticas, sendo que a decisão e a formulação dessas mesmas políticas é da responsabilidade dos políticos (Rocha, 2000,).

São vários os pontos a favor deste modelo, e que contribuem para justificar a sua permanência enquanto sistema de gestão pública durante décadas. Tal como é referido por Picthas (2003), os esforços das autoridades burocráticas podem ter mais êxito porque mantêm a unidade do comando e a coordenação das actividades administrativas. Ao mesmo tempo, o sistema burocrático do procedimento administrativo e as estruturas burocráticas da organização interna asseguram a uniformidade e o controlo jurídico. Além disso, uma elevada especialização funcional aumenta a eficiência e a produtividade da Administração Pública no desempenho de funções rotineiras. Para além disso, o autor salienta ainda o facto de a relação impessoal garantir um tratamento imparcial e um julgamento objectivo de todos os cidadãos.

Não obstante, na prática, o Modelo Tradicional da Administração Pública provou não ser tão eficiente ou “não político” como Wilson, Taylor e Weber previram (Behn, 1998), sendo várias as críticas apontadas ao modelo. A primeira prende-se com o facto de não ser

possível separar a formulação das políticas da sua implementação, tendo em consideração o carácter inerentemente político da implementação das políticas públicas (Behn, 1998). Para além disso, a ideia de que existe um único método adequado para realizar uma determinada tarefa, mostrou, também, ter o seu ponto fraco. Na realidade existem vários métodos, e a adequação de cada um deles depende das circunstâncias em si (Behn, 1998). Para além disso, o facto de os técnicos se especializarem numa só função, levanta outras questões como a falta de coordenação (Behn, 1998) ao impedir uma comunicação mais estreita entre as diferentes unidades de trabalho, o que leva a uma multiplicação de autoridades paralelas e ao aumento dos custos de coordenação (Picthas, 2003). Uma organização que não consegue coordenar as suas actividades corre o sério risco de se tornar ineficiente (Behn, 1998). Rocha (2001), refere uma outra fragilidade que se prende com o facto da burocracia ter como consequência uma excessiva rigidez na aplicação de regras o que leva à incapacidade dos sistemas administrativos para mudar e adaptarem-se. No mesmo sentido, e de acordo com Picthas (2003), a burocracia bloqueia frequentemente a iniciativa individual dos funcionários públicos e a participação destes no processo de tomada de decisões, o que conduz à ausência de um sentimento de responsabilização nestes. Por último, o relacionamento interpessoal da burocracia faz com que não se preste suficiente atenção aos direitos e às necessidades dos cidadãos, excluindo-os das decisões administrativas (Picthas, 2003).

De acordo com Antunes (2007), o Modelo Tradicional foi desenvolvido numa época em que só aqueles que estavam no topo da hierarquia tinham informação suficiente para tomar decisões fundamentadas. Hoje, vivemos numa era de mudança, num mercado global com uma enorme pressão competitiva, numa sociedade da informação, numa economia fortemente baseada no conhecimento, com os técnicos a exigirem autonomia, e com os cidadãos habituados a ter múltiplas opções de escolha. A ênfase actual é na pequena escala, na flexibilidade, e na diversificação, na partilha de poderes entre o Estado e o mercado. Tal como é referido por Antunes (2007) o Estado hierárquico é demasiado grande para resolver pequenos problemas e demasiado pequeno para resolver grandes problemas. Nesse sentido, o questionamento ao Modelo Tradicional caracterizado por procedimentos racionais e inflexíveis, baseados no cumprimento impessoal das normas, ocorre por ele não conseguir mais dar resposta às novas funções atribuídas ao Estado, como consequência da drástica transformação de contexto (Júnior, 2002). A grande ênfase dada ao controlo tornou a administração pública pesada e presa à formalidade técnica e processual. A estrutura hierárquica, rígida e verticalizada, não propicia a criatividade nem o compromisso com os resultados. O comportamento dos funcionários é orientado para o cumprimento das normas

em detrimento do benefício proporcionado à sociedade (Júnior, 2002). De acordo com Denhardt e Denhardt (2003), os mecanismos tradicionais não são mais viáveis ou sequer apropriados. As hierarquias tradicionais de administração estão a dar lugar a uma crescente descentralização e o controlo está a dar lugar à interacção e ao envolvimento.

A enumeração de algumas das principais vantagens e desvantagens do Modelo Tradicional torna evidente que a sua eficácia depende em grande medida da natureza específica das funções públicas e administrativas a realizar. E essa é a razão que justifica o seu crescimento numa época em que o Estado tinha como principais funções a manutenção da lei e da ordem e a defesa da paz e da segurança da sociedade. Desde então, o papel e as funções do Estado evoluíram em sentidos diferentes, principalmente através do surgimento do Estado-providência (Júnior, 2007).

Provavelmente, essas serão as razões pelas quais as reformas recentes nos países ocidentais procuram ultrapassar o Modelo Tradicional e adoptar outros modelos, mais adaptados ao contexto actual. A procura de uma gestão pública efectiva exige uma maior flexibilidade na gestão, assim como na definição de objectivos claros que permitam a avaliação dos resultados através de indicadores de desempenho. A preocupação com a eficiência requer o estabelecimento de condições e meios para gerir a Administração Pública e maior autonomia para os seus dirigentes. Além disso, a experiência das últimas décadas mostrou que uma nova perspectiva que enfatize a privatização, métodos de mercado e modelos de gestão privada, compreende quer a mudança estrutural quer a mudança cultural. E foi esta nova perspectiva que influenciou fortemente os países ocidentais no início da década de 80 (Araújo, 2000).

No entanto, importa notar que a Administração Pública burocrática desempenhou um papel fundamental no desenvolvimento das infra-estruturas dos países e regiões. As actividades e o envolvimento da administração permitiram que fossem reunidos, ao longo dos séculos, os recursos nacionais necessários para promover o desenvolvimento económico e para pôr a funcionar as infra-estruturas sociais, técnicas e de transportes. Assim, não há, de facto, razões para se pôr o “Modelo Tradicional” totalmente de parte. Tal como é referido por Mozzicafreddo (2001) e sem deixar de considerar as justificadas críticas ao modelo e ao funcionamento da burocracia, o autor defende que, pelo menos no caso português, uma das razões da limitada responsabilidade pública e de algumas das limitações em matéria de eficácia e de eficiência assentam precisamente numa insuficiente burocracia. Evidentemente, que tem de ser desenvolvido, de acordo com a evolução da legislação, das tarefas e das

funções, pois a administração pública é moldada pelas condições políticas, sociais, económicas, técnicas e culturais prevaletentes (Júnior, 2007).

1.2.2 *New Public Management*

O termo *New Public Management*, é, a semelhança de muitas terminologias, vago (Hood, 1991). De acordo com o mesmo autor, a utilidade de se encontrar um termo relativamente consensual, prende-se com a necessidade de englobar uma série de tendências, com características idênticas, associadas às reformas administrativas que dominaram a agenda de muitos países da OCDE a partir da década de 1970 (Hood, 1991). Pode-se dizer que a emergência do *New Public Management*, teve a sua origem na vitória do Partido conservador no Reino Unido, em 1979, e dos republicanos nos Estados Unidos, em 1980 (Araújo, 2000).

Como já foi referido, na época em que os líderes destes partidos foram eleitos, vivia-se um período de crise que implicou severas restrições económicas com um profundo impacto na orientação das medidas políticas (Araújo, 2000). O controlo e o rigor das despesas públicas tornaram-se numa preocupação generalizada por parte dos governos (Araújo, 2007), conduzindo a inúmeros esforços para reformar a Administração Pública de forma a que esta “funcione melhor e custe menos” (Al Gore, 1993, cit. por Denhardt e Denhardt, 2003). Para além disso, a vitória dos conservadores no Reino Unido e dos republicanos nos Estados Unidos, representou a vitória daqueles que contestavam a contínua expansão do Estado-providência (Abrucio, 1997).

Não obstante, importa, antes de mais, notar que o conceito de *New Public Management* não significa o aparecimento de ideias novas, mas sim na transposição de técnicas e processos de gestão empresarial para a gestão pública (Rocha, 2001), isto é, consiste num modelo que resulta de orientações práticas existentes nos modelos de gestão empresarial e que se assume serem transponíveis para a administração pública, tendo em vista a melhoria da eficiência e a diminuição da despesa nos organismos públicos (Mozzicafreddo, 2001).

De acordo com Hood (1991), a perspectiva do *New Public Management* está associada a quatro grandes tendências ao nível da administração, nomeadamente: à tentativa de desacelerar ou mesmo reverter o crescimento do Estado, no que respeita às despesas e ao número de funcionários; à tendência para a privatização ou semi-privatização; ao desenvolvimento da automatização, particularmente ao nível das tecnologias de informação, na produção e distribuição de serviços públicos; e, ao desenvolvimento de uma agenda mais

internacional.

Assim, a introdução da lógica do *New Public Management* na Administração Pública, parte do pressuposto que a gestão privada é superior à gestão pública (Araújo, 2000). (Pitschas, 2003), e desvaloriza a ideia de uma cultura específica para as organizações públicas, defendendo que estas devem ser geridas da mesma forma que as empresas privadas (Antunes, 2007). A ideia consiste, então, em aplicar técnicas geralmente utilizadas no sector privado ao sector público, ajustando-as à realidade da administração pública (Araújo, 2000). De acordo com Mozzicafreddo (2000), a ideia de uma gestão pública mais eficiente surge, por um lado, da suposta neutralidade técnica dos gestores profissionais e, por outro lado, do facto de a denominada administração orientada para o cliente ser mais democrática, uma vez que a relação entre a preferência do público/cliente e a prestação dos serviços é mais próxima.

Enquanto o Modelo Tradicional defendia princípios burocráticos clássicos, procurando uma organização orientada para a neutralidade, competência profissional, equidade e justiça social, criada e mantida com o objectivo de assegurar a prestação de contas dos eleitos e a boa gestão dos bens públicos, o *New Public Management* defende a resposta ao consumidor, encorajando a tomada de riscos desde que a qualidade do serviço ou as relações com os clientes seja melhorada (Antunes, 2007). Tem como princípios orientadores a ênfase no aumento da eficiência e na melhoria do desempenho, na orientação para os resultados, na descentralização no sentido de maior autonomia, na responsabilização e na flexibilização de procedimentos, assim como numa importante distinção entre a fase de formulação e a fase de implementação das políticas públicas (Júnior, 2002), o que levou com que Pollit (1990, cit. por Abrucio, 1997) classificasse o modelo como “neotaylorismo”.

A separação entre as questões políticas e as questões de gestão é um aspecto importante neste modelo (Araújo, 2000). À semelhança do Modelo Tradicional, também neste modelo a política é vista como uma disfuncionalidade, na medida em que compromete o carácter racional e técnico da decisão administrativa (Mozzicafreddo, 2000). No entanto, de acordo com a perspectiva do *New Public Management* os dirigentes devem ter autonomia para desempenhar as suas funções de acordo com os objectivos previamente definidos, assim como terem ao seu dispor os instrumentos de gestão necessários para tal. Se o objectivo é alcançar maior eficiência, tem de haver mecanismos objectivos de medir e avaliar o desempenho da administração pública (Abrucio, 1997). Um exemplo de uma medida implementada seguindo a lógica da gestão privada, e que se pode observar no funcionamento do actual sistema administrativo, consiste na fixação de metas, permitindo, assim, a elaboração de uma estratégia e, conseqüentemente a avaliação dos seus resultados (Araújo, 2000) ou seja, a

avaliação feita é *ex post* em vez de *ex ante* (Peters, 2001).

A descentralização administrativa constituiu-se numa outra estratégia organizacional importante. Esta estratégia de gestão assenta na ideia de uma maior liberdade de gestão mediante o estabelecimento de contratos entre os organismos e os respectivos ministérios, nos quais são definidos uma série de elementos, tais como as tarefas, os resultados, os objectivos, os recursos e o pessoal, compreendendo, também, uma articulação entre o público e o privado na procura de uma melhoria ao nível da qualidade dos serviços e da eficiência na execução das tarefas (Mozzicafreddo, 2001). Assim, a estrutura extremamente hierárquica característica do Modelo Tradicional tem sido contraposta com um modelo em que se procura delegar autoridade nos técnicos (Abrucio, 1997).

Quadro 1.1: Pressupostos da *New Public Management*

Doutrina	Significado	Justificação
Gestão profissional no sector público	Dirigentes nomeados para gerirem e controlarem as organizações pública, de forma discricionária, activa e visível	<i>Accountability</i> requer uma clara responsabilização pelas acções
Medidas e padrões de desempenho explícitos	Definição de medidas e padrões de desempenho com objectivos mensuráveis e claramente definidos e, preferencialmente, expressos em termos quantitativos	<i>Accountability</i> requer uma definição clara das metas e dos objectivos
Maior ênfase no controlo dos resultados	Alocação de recursos e de recompensas em função do desempenho	Preocupação com o controlo dos resultados enfatizando a necessidade de insistir nos resultados e não nos processos
Desagregação de unidades do sector público	Criação de unidades orgânicas mais flexíveis e descentralizadas	Necessidade de separar as decisões políticas da sua execução; ganhos de eficiência na contratação externa
Maior competição no sector público	Introdução de factores que promovam a concorrência no sector público, nomeadamente no que respeita ao sistema de contratação	Competição enquanto chave para reduzir de custos e melhor a qualidade da prestação de serviços
Enfoque em modelos de gestão privada	Liberdade de contratação e uma adequada utilização do sistema de punição e recompensa	Necessidade de utilizar os métodos já testados no sector privado, no sector público
Disciplina e parcimónia na utilização dos recursos	A redução de custos directos; aumento da disciplina de trabalho; e, resistência às exigências dos sindicatos.	Necessidade de fazer mais com menos

Fonte: Adaptado de Hood (1991)

Não obstante, a estrutura da administração tornou-se mais complexa apresentando características de trabalho em rede, e como tal, a abordagem intra-organizacional do *New Public Management* exige soluções mais compreensivas que contemplem as relações inter-organizacionais e os problemas emergentes das novas estruturas. Segundo Rhodes (1997, cit. por Araújo, 2000), a reciprocidade e a interdependência tornaram-se características importantes a desenvolver, exigindo modelos de gestão baseados na facilitação, acomodação e negociação.

Na realidade, este modelo não está de todo isento de críticas, pelo contrário. São vários os autores que salientam várias fragilidades e/ou mesmo incongruências na transposição do modelo de gestão privada à gestão pública. De acordo com Denhardt e Denhardt (2003) este modelo não só transpõe as técnicas da gestão privada para a gestão pública, o que leva alguns autores a afirmar que o modelo em si não tem qualquer conteúdo (Hood, 1991), como também transpõe os valores, excluindo completamente o processo de deliberação democrática. No entanto, e como já foi referido as críticas ao modelo são várias.

Para Abrucio (1997) o calcanhar de Aquiles do *New Public Management* prende-se com o facto de subestimar o conteúdo político da administração pública, negando-se, assim, o carácter essencialmente político da natureza e dos objectivos da administração pública (Mozzicafreddo, 2000). A administração pública consiste num sistema organizacional enquadrado num contexto complexo de relações com a esfera política que nunca pode ser negligenciado, sob o risco de aumentar a probabilidade de insucesso nos processos de reforma administrativa (Gray e Jenkins, 1995, cit. por Abrucio, 1997). Para além disso, alguns estudos têm demonstrado que ao contrário dos seus pressupostos, a implementação do *New Public Management* aumentou a politização dos altos quadros da administração pública (Mulgan, 1998, cit. por Rocha 2001) servindo interesses particulares e criando uma elite de novos dirigentes públicos, cujos privilégios são muito superiores aos dos antigos dirigentes (Hood, 1991). Exemplo disso, foi dado por Mulgan (1998, cit. por Rocha 2001) ao analisar a reforma administrativa na Austrália. O autor considera que a implementação do modelo transformou a administração pública Australiana num “*New Spoils System*”, o qual se substituiu ao “*Merit System*” (Mulgan, 1998, cit. por Rocha 2001).

Além disso, e contrariamente à argumentação teórica, a aplicação de técnicas da gestão privada traduziu-se num aumento de centralização (Lownder, 1997, cit. por Rocha, 2001). Mas um dos problemas que mais polémica tem levantado é o da responsabilidade dos dirigentes. Será que os novos dirigentes são responsáveis perante o poder político ou perante os consumidores? (Rocha, 2001). O problema da *accountability* não foi, na verdade, resolvido

com este modelo e não se vê que possa ser resolvido, a não ser que se rejeite grande parte dos seus pressupostos (Savoie, 1995, cit. por Rocha, 2001).

Outra crítica prende-se com a ênfase dada ao controlo dos resultados através da avaliação e medição do desempenho e dos respectivos indicadores. Ao enfatizar em demasia a questão da eficiência, o modelo corre o risco de colocar para segundo plano outros valores fundamentais na actuação dos dirigentes da administração pública, em particular, a flexibilidade para decidir e inovar. Os critérios para medir a eficiência podem tornar-se tão rígidos e, conseqüentemente tão ineficazes, quanto as regras e os procedimentos do modelo tradicional (Abrucio, 1997). De acordo com Abrucio (1997) os defensores da aplicação do modelo de gestão privada ao sector público, não têm em consideração a especificidade do sector público no sentido que esta dificulta a medição da eficiência e a avaliação de desempenho, tal como ocorre no sector privado. Relativamente a esta questão, Pollitt (2004) vai mais longe e aponta vários problemas associados à avaliação, advogando que as actividades relacionadas com avaliação de desempenho têm de ser repensadas. Tal como o autor salienta, medir o desempenho pode ser bastante útil e esclarecedor, mas a medição será sempre só uma componente no processo de tomada de decisões públicas, e frequentemente um processo um tanto ou quanto frágil e limitado. Para além disso, há autores que defendem que a implementação de sistemas de avaliação resultou num aumento exponencial do controlo (tanto a nível orçamental como ao nível do desempenho) sem que o facto se tenha traduzido em melhorias dos serviços públicos, como vem sendo constatado pelos cidadãos (Hood, 1991).

Pollitt (2004) alerta para o perigo que os governos correm ao conhecerem o custo, o tempo de demora, a percentagem de erros que são cometidos, quantos objectivos/metast foram atingidos, mas continuarem ignorantes quanto ao valor que os diferentes grupos de cidadãos atribuem aos diferentes serviços do estado, e as razões desse valor. Pollit (2004).

Assim, Pollitt (2004) agrupa os problemas em três diferentes tipos: conceptuais; motivacionais; e, técnicos. Relativamente ao primeiro grupo, Pollit (2004) coloca a questão de até que ponto é que os vários grupos sociais, políticos, assim como os próprios serviços públicos que são afectados pelas medidas, compreendem estas. Em termos de problemas motivacionais, o autor coloca a questão de quem mede o quê, para que propósito e com que salvaguarda contra distorções e má utilização. Por último, no que concerne aos problemas técnicos o autor coloca a questão: “comparado com o quê? Contra com que critérios se considera que um determinado critério é bom, adequado e aceitável? Pode tudo o que é importante ser medido, e medido de forma fiável, com um custo razoável e sem grande

atraso?”. De acordo com Pollitt (2004) um problema técnico persistente é que o desempenho é mais perceptível relativamente a um programa/objectivo (por exemplo, reduzir a taxa de criminalidade) do que relativamente a uma instituição. No entanto, a maioria dos orçamentos está afecto a uma instituição. Para além disso, os programas são muitas vezes desenvolvidos por várias instituições, que trabalham em parceria, o que torna difícil afectar verbas a medidas programáticas. O mesmo autor, defende ainda que existem razões fundamentais para justificar o facto de os indicadores de desempenho, definidos para o sector público, nunca poderem ser completos ou objectivos ou mesmo estáveis durante longos períodos de tempo.

Outra crítica feita ao modelo, prende-se com o conceito de consumidor. O conceito de consumidor também não responde adequadamente ao problema da equidade. Se os funcionários dependem, no modelo de gestão privada, da avaliação dos clientes para obter avanço profissional, melhoria de salários e até, em último caso, para manter o próprio emprego, a probabilidade de os consumidores se transformarem num grupo de interesse torna-se maior. Os que se organizam mais podem-se tornar “mais consumidores do que os outros”. Assim, os consumidores mais fortes podem constituir-se em “clientes preferenciais do serviço público”. Como é referido por Clarke (cit. por Abrucio, 1997), quando os recursos são limitados, o problema não é satisfazer os consumidores, mas quais consumidores. O problema da equidade na prestação dos serviços públicos pode-se tornar ainda maior quando há competição entre os serviços públicos. Isto porque o serviço público que obtiver a melhor classificação na competição receberá provavelmente mais recursos, os seus funcionários melhorarão seus rendimentos, e conseqüentemente os mesmos consumidores que o aprovaram tenderão a utilizar este serviço continuamente, por outro lado, os serviços públicos que não conseguirem as melhores avaliações receberão menos recursos, os seus funcionários não terão incentivos financeiros, e os seus consumidores continuarão insatisfeitos, perpetuando um círculo vicioso. Neste jogo, o maior perdedor é o princípio da equidade na prestação dos serviços públicos, transformando alguns consumidores em mais cidadãos do que outros (Abrucio, 1997).

Mozzicafreddo (2000) salienta ainda o facto de o mercado e o sector privado estarem longe de ser autónomos, e eficientes, tanto no sentido organizacional, da qualidade dos seus produtos e da rentabilidade das suas operações, como no sentido do desenvolvimento da qualificação dos recursos humanos e da investigação industrial ou profissional. De acordo com o autor “o pano de fundo contra o qual se desenha o novo modelo de gestão da administração pública é uma imagem projectada num ecrã desfocado pelas clivagens políticas”.

1.2.3 *New Public Service*

“Government shouldn’t be run like a business; it should be run like a democracy” (Denhardt e Denhardt, 2007)

De acordo com Denhardt e Denhardt (2003), um dos maiores desenvolvimentos políticos da actualidade é uma mudança dramática na forma como as políticas públicas estão a ser desenvolvidas, isto é, tem havido uma reformulação nos mecanismos de orientação da sociedade. Hoje em dia, muitos grupos e muitos interesses estão directamente envolvidos no desenvolvimento e na implementação das políticas públicas. E existem várias razões para que tal tenha acontecido. Primeiro, o Estado-providência tem vindo a ser reconfigurado, de forma a que o Estado não seja o actor primário na provisão de serviços. Segundo, o carácter mais fluido do mercado tem aberto novas questões nas preocupações das pessoas. E em terceiro, a tecnologia tem tornado possível um crescente acesso por parte do público ao processo político. Cada vez mais, empresas, sindicatos, organizações sem fins lucrativos, grupos de interesse, figuras do Governo, e cidadãos comuns, fazem parte do processo de tomada de decisões no que respeita a políticas públicas (Denhardt e Denhardt, 2003).

Nestas circunstâncias o papel da administração pública está a mudar. De acordo com Denhardt e Denhardt (2003) o controlo está a perder lugar para a interacção e para o envolvimento, sendo possível constatar uma fragmentação da responsabilidade política na sociedade. A hierarquia tradicional do Estado está a ceder a uma política de interesses cada vez mais descentralizada. Neste sentido, não é só a orientação da sociedade que está a mudar, o papel e as responsabilidades daqueles que são eleitos e nomeados na administração pública também está a mudar, assim como os padrões através dos quais o seu desempenho será avaliado (Denhardt e Denhardt, 2003).

Neste contexto, e de acordo com Denhardt e Denhardt (2003), um novo modelo tem vindo a ganhar relevância na gestão da administração pública. Este novo modelo, denominado de *New Public Service* é considerado o terceiro grande modelo de administração pública e constitui-se como uma proposta emergente, cujos contornos remontam às décadas de setenta e oitenta (Salm e Menegasso, 2006).

Assim, e acordo com este recente modelo, ser humano é considerado enquanto ser político que participa na comunidade para a construção do bem comum, e com tal o interesse comum tem de prevalecer sob o interesse privado (Abrucio, 1997). Nesse sentido, e indo de encontro às críticas do que o *New Public Management* tem sido alvo, alguns autores (Abrucio,

1997) defendem que o conceito de “consumidor” deve ser substituído pelo conceito de “cidadão”, argumentando que existe uma distinção entre clientes e cidadãos, sendo que quando um indivíduo age como cliente foca-se essencialmente nos seus próprios interesses e na forma como estes podem ser satisfeitos, enquanto que quando um indivíduo age como cidadão tende a focar-se no bem comum e a pensar nas consequências para a comunidade longo prazo (Denhardt e Denhardt, 2003). Assim, a ideia de uma administração ao serviço dos cidadãos tem implícito, além da necessária desburocratização, as expectativas de participação na gestão e nos processos de tomada de decisões de âmbito colectivo (Mozzicafreddo, 2001). Neste sentido, os funcionários públicos têm, não só, de respeitar a lei, os padrões profissionais, as normas políticas, como também têm de ter em consideração (e acima de tudo) os valores da sociedade e o interesse comum dos cidadãos (Denhardt e Denhardt, 2003). De acordo com Denhardt e Denhardt (2000), este novo modelo baseia-se nos seguintes princípios:

Servir, em vez de orientar – um papel cada vez mais importante dos funcionários públicos é ajudar os cidadãos a irem de encontro dos interesses comuns, em vez de tentarem controlar ou orientar a sociedade em novas direcções;

O interesse público é o objectivo e não o subproduto – o objectivo não é encontrar soluções fáceis, motivadas por escolhas individuais, mas sim interesses e responsabilidades partilhadas;

Pensar estrategicamente, agir democraticamente – políticas e programas que vão de encontro às necessidades da sociedade podem ser alcançadas de uma forma mais eficaz e mais responsável através de um esforço colectivo e de processos colaborativos;

Servir cidadãos, não clientes – o interesse público é o resultado de um diálogo sobre valores partilhados em vez da acumulação de interesses individuais. Assim, os funcionários públicos devem não só responder às necessidades dos seus “clientes” como, acima de tudo, construir relações de confiança e colaboração com os cidadãos;

A prestação de contas não é simples: os funcionários públicos têm de estar atentos a mais do que ao mercado. Têm, também, de ter em atenção o direito legal e constitucional, os valores da sociedade, as normas políticas, os padrões profissionais e o interesse dos cidadãos;

Valorizar pessoas, e não só a produtividade – os organismos públicos, e as redes de trabalho nas quais eles participam, têm mais probabilidade de virem a ter sucesso a longo prazo se seguirem a lógica dos processos colaborativos e da liderança partilhada;

Valorizar a cidadania e o serviço público acima do empresarialismo – o interesse público tem mais probabilidade de ter resultados através de funcionários públicos e cidadãos

comprometidos a contribuírem de forma significativa para a sociedade, do que através de gestores empresariais que actuam como se o dinheiro público lhes pertencesse.

Assim, a principal função do funcionário público, segundo este modelo, é promover a democracia enquanto produz ou co-produz o serviço público (Salm e Menegasso, 2006).

Não obstante, este novo modelo não está livre de algumas críticas. Salm e Menegasso (2006) referem que o modelo *New Public Service* não oferece uma estratégia para tornar eficiente o uso da organização burocrática e do mercado para a produção do bem público. Os mesmos autores salientam o facto de ser necessário ter em consideração que o *New Public Service*, o modelo tradicional da administração pública e *New Public Management* se estruturam sobre bases epistemológicas diferentes. Para além disso, o novo serviço público incide no espaço público enquanto os outros dois modelos utilizam estratégias que pertencem à esfera privada. Neste sentido, quando o *New Public Service* se propõe integrar o modelo tradicional e o *New Public Management* fá-lo sem considerar as diferenças que existem nas bases epistemológicas desses modelos.

1.2.4 *One Best Way?*

Apesar das várias tendências de reforma da administração pública, alguns autores defendem que não existe “*one best way*” (Pollit, 2000), isto é, não existe um modelo de gestão da administração pública que seja infalível e que se adapte a todas as diferentes realidades que envolvem cada sistema administrativo. De acordo com o mesmo autor, as reformas na administração pública ao longo das últimas décadas têm sido largamente influenciadas por ciclos de intenso entusiasmo por vários modelos, como aliás são exemplo os modelos acima apresentados. No entanto, a experiência tem demonstrado que não existe uma solução padrão. Seguindo a mesma linha de raciocínio, a OCDE (2003, cit. por Pollitt, 2000) defendeu a mesma posição:

“A percepção errada de que os países partilham um problema comum é muitas vezes acompanhada pela ideia de que existe um conjunto de soluções disponíveis, e que alguma ou todas serão benéficas. Esta concepção errada, sob o rótulo de “boas práticas”, tem tido consequências trágicas em alguns países em desenvolvimento”.

De acordo com (Pollitt, 2000), a maioria dos responsáveis pelas várias reformas da administração pública não inventa por completo novas soluções. Pelo contrário, utilizam modelos e técnicas de gestão já aplicadas noutros países, assumindo que esses modelos ou técnicas irão resolver alguns dos seus problemas. No entanto, e de acordo com o mesmo

autor, as transferências de modelos de gestão raramente são simples, pelo contrário, num número significativo de circunstâncias implicam importantes adaptações. Pollit (2000) salienta vários factores a ter em consideração, nomeadamente, o facto dos modelos e das técnicas disponíveis não serem padronizados, e em muitos casos nem terem sido bem testados, assim como o facto de alguns dos defensores destes modelos de reforma terem as suas próprias agendas, podendo estas não ser idênticas ou mesmo compatíveis com as agendas de alguns países. Para além disso, a reforma da administração pública não segue um só caminho, onde os países que estão mais à frente servem de exemplo aos que ainda estão mais atrás. Pelo contrário, não só os países começam de pontos muito diferentes e com capacidades diferentes, como podem também querer seguir caminhos diferentes (Pollitt, 2004). Tal como é defendido por Mozzicafreddo (2000) não é claro, nem evidente, que a reforma ou a mudança na administração pública passe pela chamada desburocratização ou pela administração ao serviço do cidadão/cliente ou ainda pela implementação de técnicas de gestão privada.

Outro factor a ter em conta na implementação de reformas, e que não raramente, tem um forte impacto na implementação, e consequentemente no sucesso ou insucesso das reformas administrativas, prende-se com o apoio ou resistência dos técnicos envolvidos no processo. De acordo com Mozzicafreddo (2001) a ineficácia neste particular ponto deve-se, por um lado, ao facto de se negligenciar a importância dos próprios agentes na evolução das iniciativas de reforma e, por outro lado, em pensar que a disfuncionalidade da administração pública se limita à ausência de lógica de mercado na questão dos serviços públicos. De acordo com o mesmo autor, as disfuncionalidades dos serviços públicos resultam, além de outra razões, das próprias características dos agentes dos serviços públicos, nomeadamente o nível de qualificação, a motivação, a remuneração, assim como das condições de trabalho actualmente prevalentes, como a não integração e/ou utilização das novas tecnologias, descoordenação de subsistemas, limitação de autonomia de decisão, etc., assim como das insuficiências nos procedimentos de responsabilização, recompensa e punição na estrutura hierárquica da administração pública. Para além disso, as várias iniciativas de reforma dos serviços públicos, implementadas ou não, raramente integram os próprios agentes da administração na definição das orientações de reformas. Os agentes são tidos como subordinados que raramente têm direito de opinião sobre as normas e iniciativas de modernização. Consequentemente, os técnicos da administração pública, nem sempre se identificam ou apoiam (tal como no sector privado) as tentativas de melhoria da eficácia e da eficiência da organização à qual fazem parte.

De acordo com Pollitt (2004), existe um largo consenso de que o necessário não é uma abordagem tecnicista mas uma alargada avaliação de factores formais e informais a vários níveis. Neste sentido, pode ser argumentado que quando a transferência de um sistema de gestão está completo, é necessário considerar em que medida estes grandes factores – a cultura, o sistema político, o padrão dos organismos, a estratégia de gestão, a natureza da actividade – combinam entre as jurisdições exportadoras e importadoras. A maioria das soluções para os problemas da administração pública terá sempre de ter em consideração uma vasta quantidade de informação específica ao contexto (Fukuyama, 200, cit. por Pollitt, 2000).

Assim, e consequentemente, muito depende da competência, dos recursos e da determinação dos dirigentes de cada sistema administrativo, assim como do tempo que lhes é dado para aprenderem e para implementarem as soluções disponíveis (Pollitt, 2000), o que significa que os actores que importam reformas de gestão pública não se podem dar ao luxo de ser meros consumidores passivos das doutrinas e técnicas de países “avançados” (Pollit, 2000).

1.3. Modernização da Administração Pública

“Não se pretende inventar uma nova modalidade de burocracia electrónica. As reformas de inovação tecnológica só podem ter êxito num contexto de profunda mudança global dos sistemas e métodos organizativos, de reinvenção de procedimentos e da própria estrutura da administração” (Livro Verde, 1997).

Tal como já foi referido, desde a última metade do séc. XX, e em particular, desde o início do milénio, que o Estado tem sido pressionado para responder de uma forma cada vez mais eficaz e eficiente ao aumento da complexidade no contexto global, assim como às solicitações dos seus cidadãos. Assegurar que a administração pública consegue acompanhar a evolução da sociedade, da cultura e da economia, através de um processo de modernização administrativa, tem sido o grande desafio que, nos últimos anos, se assumiu e se tem prosseguido, de forma contínua e determinada (Farinhote, 2001).

A necessária melhoria dos serviços públicos, em termos de eficácia, de eficiência e de transparência, é uma realidade por demais evidente para se permitir a demora nas iniciativas de reforma e de aumento da sua qualidade (Mozzicafreddo, 2001). Nesse sentido (Mozzicafreddo, 2007) a modernização da administração pública, mesmo que implementada por fases e de uma forma não tão célere quanto seria desejável, é necessária, tanto pelo

impacto na redução da despesa pública, como pelas questões de equidade, envolvidas nas funções que a administração desempenha numa sociedade democrática, assim como pela necessidade de melhorar os níveis de produtividade na administração pública. Não obstante, considerando a existência de limites políticos, sociais e profissionais à redução do pessoal dos serviços públicos, a opção política mais eficaz consistirá, portanto, no aumento da produtividade dos recursos humanos e na racionalização dos serviços públicos (Mozzicafreddo, 2001).

Na mesma linha de raciocínio, Farinhote (2001) refere que a reforma da administração pública exige uma selecção dos aspectos considerados mais relevantes e necessitados de intervenção (Farinhote, 2001). De uma forma sistemática, é possível afirmar que o processo de modernização administrativa tem abrangido quatro áreas consideradas essenciais: recursos humanos; procedimento administrativo; inovação tecnológica; e alteração dos modelos organizacionais e de gestão. Também Alberti e Bertucci (2006), salientam o facto de a administração pública estar a introduzir mudanças inovadoras na sua estrutura organizacional, nas suas práticas, e na forma como rentabiliza os seus recursos humanos, materiais, informáticos, tecnológicos e financeiros na concretização dos serviços.

Não obstante, e de acordo com Machado (2003), o objectivo de tornar a administração pública mais eficiente é um objectivo sem garantias de ser atingido sem o contributo dos sistemas de informação. A viabilidade dos novos modelos de gestão pública implica necessariamente a implementação e a utilização das novas tecnologias de informação e comunicação (Neves, 2002).

1.3.1. O papel dos Sistemas de Informação e Tecnologia na modernização da Administração Pública

“The impact of e-government at the broadest level is simply better government – e-government is more about government than about “e” (OCDE, 2003).

Segundo Pitschas (1993), um problema de longa data que tem vindo a ser colocado relativamente à questão da modernização do Estado é o de como assegurar que os organismos da administração pública conseguem lidar e acompanhar as constantes e rápidas mudanças que têm vindo a ocorrer, tanto em países desenvolvidos, como em países em desenvolvimento. Nesse sentido, e de acordo com Alberti e Bertucci (2006), gerir a administração pública no actual contexto de constantes mudanças tornou-se num desafio

exigente, tanto para os decisores políticos, como para dirigentes e técnicos da administração pública. Não obstante, apesar de os desafios serem muitos e diversos, também as oportunidades para a administração pública são muitas. De acordo com os mesmos autores, a experiência tem mostrado que a introdução de inovações na administração pública tem tido resultados muito positivos, como por exemplo:

- na maximização da utilização dos recursos e das competências, por forma a criar valor público, assim como no incentivo a uma maior cultura de participação, e consequentemente a uma melhor administração pública, no geral;
- na melhoria da imagem dos serviços da administração pública, contribuindo, consequentemente, para ajudar os governos a reconquistarem a confiança das pessoas e recuperarem a sua legitimidade;
- ao contribuir para aumentar o orgulho dos funcionários públicos em trabalharem na administração pública, incentivando, assim, a uma cultura de melhoria contínua;
- ao possibilitar inovações noutras áreas, dado que cada micro iniciativa pode criar a oportunidade para uma série de inovações que conduzam a um ambiente favorável para mudanças positivas.

Também a OCDE, em 2003, num relatório que visava as principais descobertas associadas ao *E-Government*, salientou os resultados positivos a nível da melhoria da eficiência e da qualidade dos serviços, no apoio à concretização e definição de objectivos, assim como na promoção de um sentimento de confiança entre cidadãos e governantes.

Também a OCDE, em 2001, num relatório que focava, entre outros aspectos, a integração das Tecnologias de Informação e Comunicação na Administração Pública (OCDE, 2001, cit. Por Alberti e Bertucci, 2006), salientava o facto de que, apesar de diferenças na extensão com que os governos estavam a utilizar as TIC, todos os governos reconheciam o seu enorme potencial na prestação de melhores serviços públicos a menor custo, no aumento da transparência e da responsabilização, e na promoção de um maior envolvimento dos cidadãos no processo democrático. O relatório referia, ainda, que todos os países se encontram a investir na introdução das TIC na administração pública e na promoção da sua utilização pela sociedade em geral. É, também, reconhecido no relatório que as TIC oferecem ferramentas com um enorme potencial para pesquisar, seleccionar e interpretar a vasta quantidade de informação detida pela administração pública, bem como para apresentar informação numa forma que possa ser entendida e utilizada pelos cidadãos. Não é, assim, surpresa que os países membros da OCDE tenham concentrado grande parte das suas energias na disponibilização de informação *on-line*, nomeadamente, com o objectivo de assegurar

visibilidade, de agir como exemplo a seguir, de disponibilizar informação de uma forma mais eficaz e eficiente, de prestar serviços *on-line*, de permitir a consulta aos cidadãos e, de facilitar e promover a participação dos cidadãos. Neste sentido, é razoável afirmar que as inovações podem levar à construção de um novo tipo de organismos na administração pública (Alberti e Bertucci, 2006).

No entanto, Alberti e Bertucci (2006), enfatizam o facto de que é importante manter a noção de que a inovação não constitui um fim em si mesmo, mas um meio para melhorar a administração pública, no sentido de melhorar a qualidade de vida de todos os cidadãos. Para além disso, cabe a cada organismo da administração pública decidir o quanto necessita de inovar e de como vai gerir a estabilidade e a continuidade, por um lado, e a inovação, por outro, pois nem tudo na administração pública pode assentar na inovação. Em suma, a inovação na administração pública é, hoje em dia, um imperativo para os governos que tenham como objectivo lidar eficazmente com os desafios nacionais, regionais e internacionais, bem como aumentar o nível democrático na governação.

2. PROPOSTA DE UM SISTEMA DE INFORMAÇÃO NO ÂMBITO DA UNIDADE NACIONAL DA REDE EURYDICE

2.1. Rede Eurydice – Enquadramento

A Eurydice consiste numa rede de informação sobre os sistemas educativos e suas políticas na Europa. A rede foi criada em 1980 por iniciativa da Comissão Europeia, sendo actualmente coordenada e gerida (desde 2007) pela Agência de Execução relativa à Educação, ao Audiovisual e à Cultura. É composta pela Unidade Europeia, com sede em Bruxelas, e por 37 Unidades Nacionais (desde 2011) sedeadas nos 33 países que participam no Programa Europeu de Aprendizagem ao Longo da Vida (27 Estados Membros, Suíça, Liechtenstein, Noruega e Islândia enquanto membros da EFTA, assim como a Turquia e a Croácia, enquanto potenciais futuros membros da União Europeia).

A missão da Rede Eurydice consiste em fornecer uma vasta quantidade de informação aos responsáveis pelos sistemas educativos e pelas políticas educativas a nível Europeu, com o objectivo de apoiar os processos de tomadas de decisão. No entanto, praticamente toda a informação produzida é divulgada através do site oficial da Rede, e pode ser acedida por qualquer cidadão que tenha interesse pelas questões da educação. De uma forma sucinta, a Rede Eurydice produz os seguintes tipos de documentos:

Descrições nacionais dos sistemas educativos Europeus

No âmbito das descrições nacionais são produzidas três diferentes publicações com o objectivo de divulgar a forma como os diferentes sistemas educativos na Europa estão organizados, assim como as principais políticas e reformas educativas em curso. As três publicações (*National System Overviews*, *National Education System Descriptions*, e *Structures of Education and Training Systems*) são actualizadas anualmente e diferem entre si, pelo grau de detalhe na descrição que fazem dos sistemas educativos nacionais.

Estudos temáticos

Os estudos temáticos incidem sobre questões específicas ligadas à área da educação. São, igualmente, considerados estudos comparativos ao compararem as diferentes realidades dos sistemas educativos nacionais em relação a cada uma das temáticas tratadas em cada estudo. Na sua elaboração são utilizados dados do Eurostat, da OCDE, assim como informação obtida

nos inquéritos realizados pela Associação Internacional para a Avaliação da Realização Educacional (IEA).

Indicadores e dados estatísticos

Embora a Rede Eurydice não produza dados estatísticos, utiliza os dados produzidos por várias organizações (nomeadamente o Eurostat e a OCDE) na elaboração de estudos denominados por Números-chave (*Key Data*). Este tipo de estudos incide sobre várias áreas e níveis do sistema educativo.

Outros factos

No âmbito da divulgação de informação em termos de “outros factos”, a Rede Eurydice produz pequenas publicações e brochuras que têm como objectivo dar a conhecer vários aspectos relacionados com os diversos sistemas educativos europeus, nomeadamente: calendários escolares e académicos; diagramas com a estrutura dos sistemas educativos nacionais; duração da escolaridade obrigatória; carga horária ao longo da escolaridade obrigatória, entre outros.

Fórum Eurydice

O fórum da Rede Eurydice constitui a única fonte de informação que não está disponível (pelo menos directamente) ao público alargado. Tal como o nome indica, consiste num espaço de discussão, acedido unicamente pelas várias unidades nacionais, onde cada uma das unidades pode colocar questões às restantes unidades. As questões colocadas têm como objectivo pedir informação mais detalhada sobre um determinado aspecto dos sistemas educativos, sendo que a informação obtida é utilizada, principalmente, em processos de decisão política.

Para o devido cumprimento das suas atribuições, a Rede Eurydice coopera de forma estreita com várias instituições e organizações europeias, nomeadamente com o Gabinete de Estatísticas da União Europeia (*Statistical Office of the European Communities – Eurostat*); o Centro de Investigação sobre Aprendizagem ao Longo da Vida (*Centre for Research on Lifelong Learning – CRELL*), o Centro Europeu para o Desenvolvimento da Formação Profissional (*European Centre for the Development of Vocational Training – CEDEFOP*), a Fundação Europeia para a Formação (*European Training Foundation – ETF*), a Agência Europeia para o Desenvolvimento em Necessidades Educativas Especiais (*European Agency*

for Development in Special Needs Education - EADSNE), a Organização Económica para a Cooperação e Desenvolvimento (*Organization for Economic Cooperation and Development – OCDE*), a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (*United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization – UNESCO*), e com o Concelho da Europa. A nível nacional, a Unidade Nacional da Rede Eurydice conta com a colaboração de vários organismos do Ministério da Educação e da Ciência, e de outros ministérios, assim como de organizações que pelas suas atribuições podem dar o seu contributo na produção de informação fidedigna e actualizada na área da educação.

Ao produzir e divulgar informação detalhada sobre os diversos sistemas educativos europeus, evidenciando as múltiplas diferenças e tendências existentes entre os diversos sistemas educativos, o trabalho da Rede Eurydice é, naturalmente, um garante de transparência, contribuindo, directa e indirectamente, para os esforços desenvolvidos no sentido de melhorar as políticas nacionais e europeias nesta matéria. Efectivamente, o papel e o contributo da Rede Eurydice são verdadeiramente cruciais, dadas as enormes responsabilidades que são actualmente atribuídas à educação, e ao debate que esta temática tem suscitado em todos os países Europeus.

2.1.1. Unidade Nacional da Rede Eurydice

Praticamente quase todos os países membros da Rede Eurydice integraram a sua unidade nacional no respectivo Ministério da Educação. Em alguns casos, porém, as unidades nacionais foram inseridas em centros documentais ou em departamentos/organismos vocacionados para a administração e investigação.

Em Portugal, a unidade nacional encontra-se, actualmente, integrada na Direcção de Serviços de Relações Internacionais, que por sua vez, se insere na estrutura orgânica do Gabinete de Estatística e Planeamento da Educação – GEPE² (Figura 2.1). Ao GEPE, cabe assegurar o desempenho das actividades da Unidade Nacional da Rede Eurydice, no âmbito das suas atribuições (nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 2.º do Decreto Regulamentar

² Importa referir que no decurso da realização do presente Trabalho de Projecto o Gabinete de Estatística e Planeamento da Educação - GEPE, foi extinto no âmbito do Plano de Redução e Melhoria da Administração Central do Estado – PREMAC. Contudo, e tendo em consideração que ainda não foi aprovada a nova lei orgânica que irá definir a integração da Unidade Nacional da Rede Eurydice – UNRE, num outro organismo, optou-se por, e para efeitos do presente Trabalho de Projecto, manter a UNRE na estrutura orgânica do GEPE.

n.º 25/2007, de 29 de Março, alterado pelo Decreto Regulamentar n.º 15/2008, de 8 de Agosto).

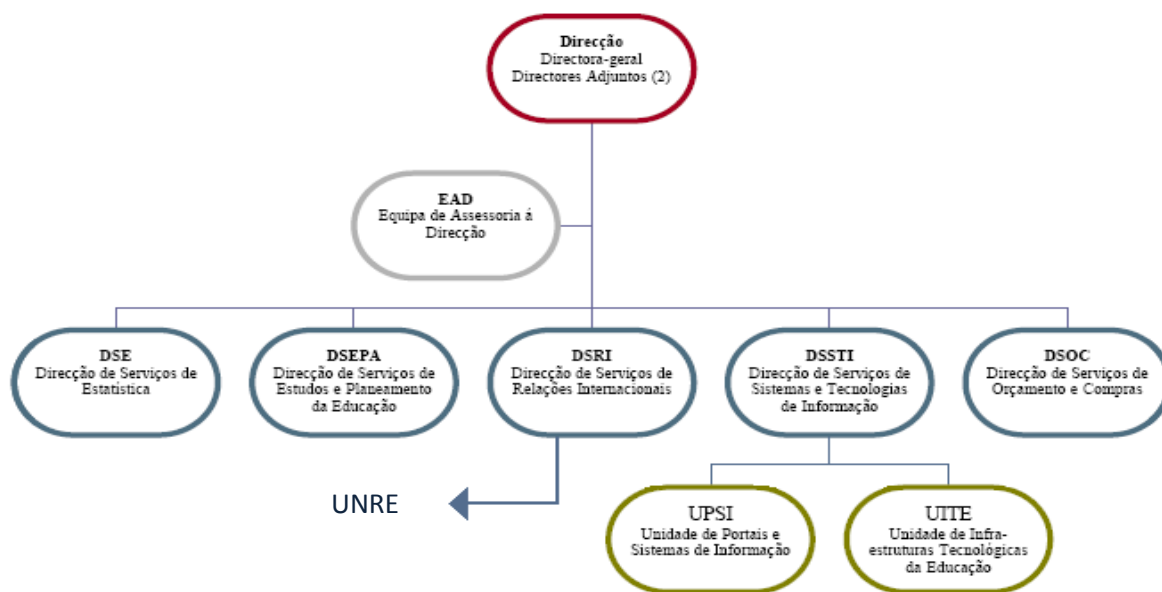


Figura 2.1 – Organograma do Gabinete de Estatística e Planeamento da Educação

Fonte: Plano de Actividades do GEPE – 2010

Tal como foi referido, a Rede Eurydice é uma rede dinâmica e interdependente, cujo trabalho desenvolvido resulta dos contributos de todas as unidades nacionais. À unidade europeia cabe a responsabilidade de coordenar as 37 unidades nacionais, compilar a informação recolhida, redigir os estudos e diversas brochuras, assim como assegurar a sua divulgação e difusão. Às unidades nacionais cabe a responsabilidade de facultarem a informação e os dados solicitados pela unidade europeia, contribuir para a sua análise e validação, compilar informação e redigir as descrições nacionais, assim como assegurar que as diversas publicações e estudos são devidamente traduzidos e divulgados a nível nacional.

Tendo em vista a prossecução das suas actividades as unidades nacionais e a unidade europeia utilizam uma plataforma colaborativa da Comissão Europeia – CIRCABC³, onde são colocados todos os documentos necessários à prossecução das actividades previstas no plano

³ CIRCABC – *Communication and Information Resource Centre for Administrations, Businesses and Citizens*, consiste numa aplicação usada para criar espaços de trabalho colaborativos onde as comunidades de utilizadores podem trabalhar em conjunto via *web*, assim como partilhar informação e recursos (para mais informação, por favor consultar - <http://ec.europa.eu/idabc/en/document/7400/5644.html>)

de actividades da Rede Eurydice (cf. Anexo A), assim como qualquer outro documento de apoio ao trabalho desenvolvido pelas unidades nacionais. A plataforma integra igualmente o fórum da Rede Eurydice. Contudo, importa referir que a comunicação entre as unidades nacionais e a unidade europeia se faz, em regra, por e-mail, directamente entre técnicos.

Importa referir ainda que, tendo em vista a prossecução das suas atribuições, as unidades nacionais são co-financiadas pela Agência de Execução relativa à Educação, ao Audiovisual e à Cultura. Assim, parte das actividades desenvolvidas pelas Unidades Nacionais, é definida mediante um acordo, que se traduz num acordo financeiro anual e que define o valor co-financiado. O não cumprimento da qualquer actividade prevista no acordo financeiro, implica o reembolso do valor associado a essa mesma actividade. Neste sentido, e acrescentando à necessidade de assegurar um sistema de trabalho eficiente e de qualidade, é necessário ter particular atenção e assegurar o cumprimento atempado das actividades, sob o risco de aumentar os actuais constrangimentos financeiros na administração pública.

2.2. Disfuncionalidades e Constrangimentos no Actual Modelo de Trabalho da Unidade Nacional

Nesta fase do Trabalho de Projecto serão descritas as principais disfuncionalidades, assim como os constrangimentos que mais directamente afectam o cumprimento das actividades desenvolvidas pela unidade nacional da Rede Eurydice. Importa notar que, não serão aqui descritos em pormenor os respectivos *workflows* de cada actividade desenvolvida, sendo estes remetidos para anexo (cf. Anexos B, C, D, E, F e G). Esta decisão prende-se com o facto de que, embora seja importante perceber o *workflow* das respectivas actividades, as disfuncionalidades e os constrangimentos são, na grande maioria dos casos, transversais às várias actividades. Nesse sentido, considerou-se mais importante descrever em maior pormenor as disfuncionalidades e os constrangimentos identificados, enquadrando-os nas diversas actividades, e dando exemplos concretos através de representação gráfica quando tal foi considerado necessário à compreensão dos mesmos.

2.2.1. Disfuncionalidades identificadas no actual modelo trabalho da Unidade Nacional

1. Definição de papéis e de responsabilidades

A questão da definição de papéis e de responsabilidades não se prende, necessariamente, com a questão da “especialização” de funções. A disfuncionalidade que aqui se pretende expor

deve-se à frequente ausência de uma clara atribuição de funções e de responsabilidades, feita *à priori*, e com base no plano de actividades da Rede Eurydice. Tendo em consideração que o referido plano de actividades (cf. Anexo A) é preparado e divulgado com antecedência, é possível, e é desejável, definir quem são os técnicos que irão participar e colaborar em cada actividade e que papel terão na respectiva actividade. Esta questão assume particular importância quando é necessária a colaboração de técnicos externos ao GEPE, pois tal colaboração implica, necessariamente, o conhecimento e a autorização de um dirigente superior do GEPE, assim como do dirigente superior do organismo no qual o respectivo técnico desempenha funções. Para além disso, toda a informação facultada à Unidade Nacional necessita de validação por parte de dirigentes⁴, tanto a nível interno como externo ao GEPE, isto é, toda a informação que a Unidade Nacional solicita a outro organismo tem de passar por dois momentos de validação, a validação dada por um dirigente do organismo competente na matéria em causa, e a validação por parte de um dirigente do GEPE. Se a definição de papéis e de responsabilidades for feita atempadamente, assegura que não se perca tempo com estas questões no decurso das actividades, e permite a todos os envolvidos planearem o seu trabalho de forma a assegurarem o cumprimento atempado das actividades. Assim, a ausência de definição de papéis e responsabilidades dificulta um procedimento célere e eficiente no decurso da execução destas mesmas actividades, assim como a imputação de responsabilidades em situação de incumprimento.

2. Modelo comunicacional

Por forma a facilitar a compreensão, as questões associadas ao modelo comunicacional serão divididas entre questões que se prendem com o que se assume como uma disfuncionalidade interna ao modelo comunicacional do GEPE, e o que se assume como uma disfuncionalidade na comunicação estabelecida entre o GEPE e os outros organismos.

Comunicação intra-organizacional

A questão da comunicação interna é particularmente importante, dado que para que sejam tomadas decisões é necessário que a comunicação decorra sem problemas, e que a informação chegue atempadamente, e fidedignamente, a todos os envolvidos, em particular aos dirigentes

⁴ O nível (intermédio ou superior) do dirigente responsável pela validação, tanto a nível interno como externo ao GEPE, pode variar em função da actividade. Assim, tanto pode ser um dirigente superior como um dirigente intermédio a conferir e validar determinada informação. No entanto, a nível interno a validação é, em regra, sempre dada pela direcção superior.

que, por inerência de funções, têm de tomar decisões que condicionam o desenvolvimento das actividades. A ausência de um canal de comunicação pré-definido e do conhecimento de todos os envolvidos resulta, em grande parte, da já referida ausência de definição de papéis e responsabilidades. O facto de não se definirem papéis e responsabilidades resulta num percurso comunicacional indefinido e confuso que condiciona o desenvolvimento das actividades, resultando em perdas de tempo que prejudicam o cumprimento de prazos. Nesse sentido, para que a comunicação entre técnicos, e entre técnicos e as direcções (seja com a direcção intermédia ou com a direcção superior), se efectue de forma eficiente e célere, o percurso comunicacional tem de ser claro e definido *à priori*, de forma a evitar perdas de tempo desnecessárias que podem comprometer o desenvolvimento e, conseqüentemente, o cumprimento das actividades.

Comunicação inter-organizacional

No que concerne à comunicação inter-organizacional, e embora se possam colocar as mesmas questões que no ponto prévio, a questão principal prende-se com o percurso comunicacional pré-definido, e usualmente utilizado. Tal como se pode ver na Figura 2.2. (para consultar o *workflow* na totalidade, por favor consultar os anexos B, C e F), o percurso comunicacional reflecte um sistema ainda muito marcado pelo modelo burocrático, onde o recurso as hierarquias é bastante acentuado.

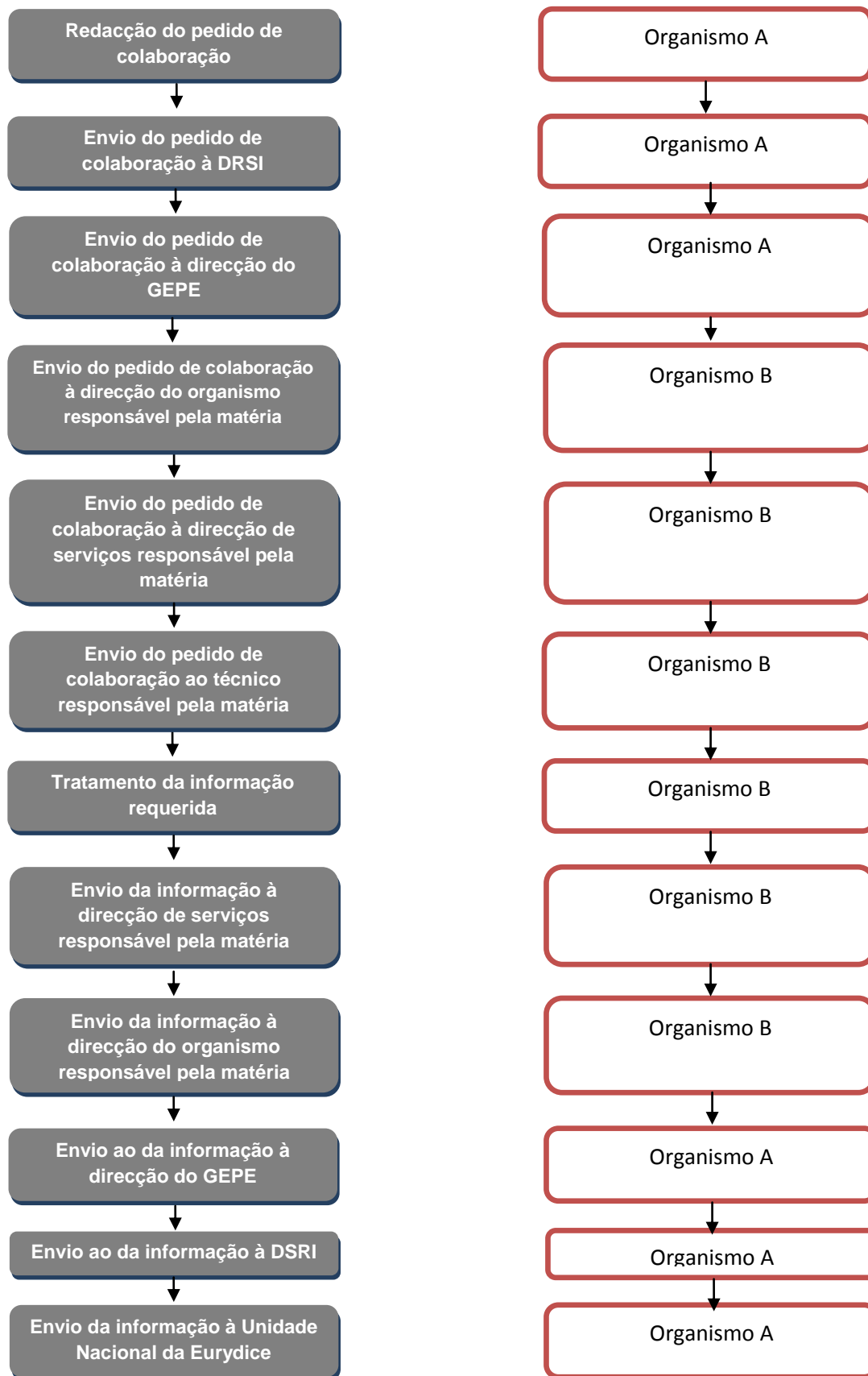


Figura 2.2 – Fase do *workflow* actual quando se verifica a necessidade de colaboração de um organismo externo

Ainda que o modelo de comunicação descrito na Figura 2.3 apresente vantagens, nomeadamente por assegurar a validação e, como consequentemente, proteger os técnicos de eventuais informações incorrectas, apresenta inúmeras desvantagens e não se adequa à tendência actual de trabalho em rede. Para além disso, as vantagens do actual sistema de comunicação podem ser asseguradas através de outros sistemas, nomeadamente com a devida utilização de todo o potencial das novas Tecnologias de Informação e Comunicação. Para além disso, e como é referido por Delgado (2005) cada organismo gere as comunicações de forma separada com base em critérios estratégicos, táticos e operacionais próprios. Este modelo actual de gestão das comunicações apresenta um conjunto importante de fragilidades que se traduzem num grau de eficácia e de eficiência que fica muito aquém das capacidades que a administração pública possui se os organismos públicos actuassem de forma conjunta neste domínio. O autor refere, ainda, a necessidade de simplificar a comunicação, adoptando estruturas administrativas menos hierarquizadas, mais simples e flexíveis, suprimindo procedimentos desnecessários e promovendo a comunicação transversal dos serviços administrativos em função das necessidades, nomeadamente através da implementação de uma plataforma comum de comunicações que assegure a conectividade entre os organismos, com base em mecanismos de segurança adequados, e mantendo somente as etapas que trazem valor acrescentado à actividade. Neste sentido, parece essencial reformar o modelo de comunicação utilizado, nomeadamente no que respeita à comunicação com outros organismos.

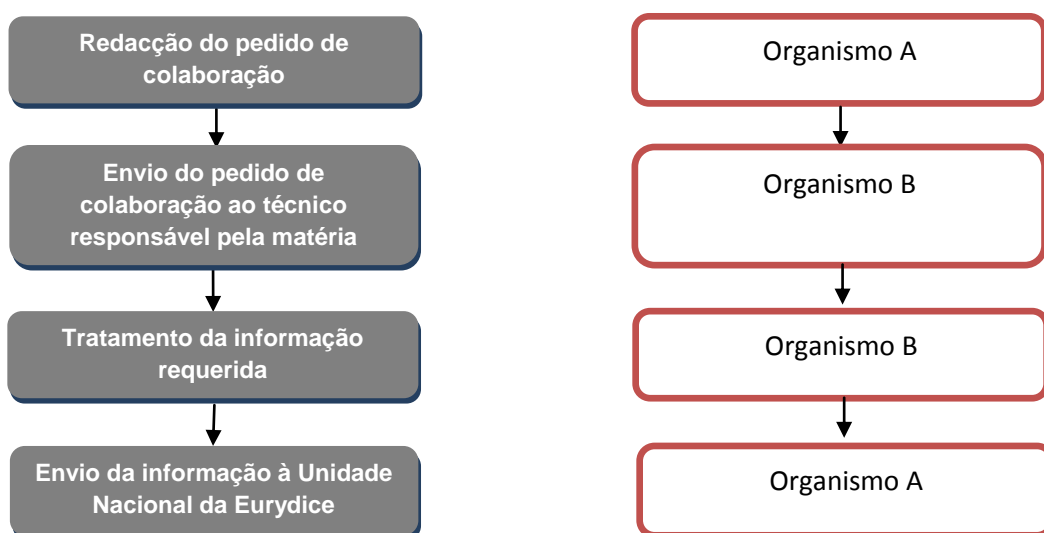


Figura 2.3 – Fase do *workflow* proposto quando se verifica a necessidade de pedir colaboração a um organismo externo

3. Ausência de um sistema de monitorização

Sendo a monitorização um procedimento que permite acompanhar e controlar o desenvolvimento das diversas actividades a realizar, assim como identificar eventuais desvios face ao definido no plano de actividades, a ausência de um sistema de monitorização constitui uma grave disfuncionalidade. Para além disso, um eficiente sistema de monitorização assegura um controlo efectivo do que é realizado e por quem é realizado, o que se traduz num sistema de prestação de contas mais objectivo, e consequentemente numa importante ferramenta de avaliação de desempenho.

4. Ausência de um sistema de gestão documental

É cada vez mais consensual a importância que uma boa política de gestão documental tem numa organização, seja esta pública ou privada. Uma gestão documental eficiente apresenta inúmeras vantagens, nomeadamente: uma redução ao nível dos custos (cópias desnecessárias) e do espaço de arquivo físico necessário; facilita a pesquisa e a acessibilidade de documentos; permite o *upload* e *download* de documentos por parte dos utilizadores; possibilita uma troca de informação eficaz e célere entre os técnicos e os organismos envolvidos; e, constitui uma salvaguarda dos documentos (funcionalidade essencial dado que estes constituem a prova da concretização das actividades definidas no plano de actividades da Rede). Assim, a ausência de um sistema que faça a gestão dos documentos inerentes às actividades desenvolvidas pela Rede, constitui uma disfuncionalidade a assinalar.

2.2.2. Constrangimentos identificados no actual modelo trabalho da Unidade Nacional

1. Não cumprimento de prazos

O não cumprimento dos prazos definidos é uma questão recorrente no decurso das actividades desenvolvidas pela Unidade Nacional, e relativamente a este ponto vale a pena relembrar o facto de que não cumprimento de determinadas actividades implica o não cumprimento do acordo financeiro e o, conseqüente, reembolso do valor associado à actividade em questão. O facto de não haver um sistema de monitorização, assim como o facto de se verificar, na administração pública, uma fraca cultura de prestação de contas e de responsabilização, contribui para o incumprimento dos prazos. No entanto, outros factores contribuem para que tal aconteça, como é o caso dos problemas a nível do modelo de comunicação, que tal como

já foi referido têm como consequência perdas de tempo que prejudicam o cumprimento de prazos. Para além disso, importa notar que o incumprimento de um prazo, no decurso de uma determinada actividade, pode ter como consequência o incumprimento dos prazos seguintes.

2. Não divulgação de informação

A dificuldade em encontrar informação fiável e actualizada, será, provavelmente, o constrangimento mais difícil de resolver. Tal como referido no ponto anterior, existe na administração pública uma fraca cultura de prestação de contas, que tem diversas consequências negativas, sendo a não divulgação do trabalho desenvolvido por cada organismo uma delas. Dado que uma parte significativa da informação divulgada pela Unidade Nacional é produzida internamente, e que esta incide frequentemente sobre matérias da competência de outros organismos da administração pública, ter acesso facilitado a informação fidedigna e actualizada contribuiria para uma significativa simplificação dos processos de trabalho, no sentido que eliminaria etapas morosas do processo e que não trazem valor à actividade.

2.3. Justificação da Implementação de um Sistema de Informação

Tal como já foi referido, a Administração Pública necessita de integrar as novas Tecnologias e Sistemas de Informação nos seus processos de trabalho, e nesse sentido a Unidade Nacional da Rede Eurydice não pode ficar à margem das actuais tendências de reforma e modernização da Administração Pública.

Conseguir encontrar formas de resolver as disfuncionalidades e os constrangimentos atrás identificados e que, tal como foi descrito, afectam o adequado desenvolvimento e cumprimento das actividades, constitui um passo fundamental na procura de modelos de trabalho mais eficientes. Nesse sentido, a implementação de um Sistema de Informação e Comunicação, assente num portal de trabalho colaborativo, e que tenha em consideração as especificidades das actividades realizadas no âmbito da Rede Eurydice, contribuiria para a simplificação e desmaterialização dos processos, para o aumento da eficiência, para uma efectiva prestação de contas, e consequentemente para um aumento da qualidade do trabalho desenvolvido.

2.4. Requisitos do Sistema de Informação Proposto

Tendo em consideração que o objectivo primordial da implementação de um sistema de informação consiste no aumento da eficácia, da eficiência, da qualidade e da transparência, o portal colaborativo deverá compreender os seguintes requisitos e funcionalidades:

a) Organização da plataforma

Em termos de organização, a plataforma colaborativa deverá ser organizada em função das diversas actividades desenvolvidas pela Unidade Nacional. Neste sentido, a plataforma deverá compreender sete áreas de trabalho, nomeadamente:

- a. uma área dedicada às publicações relativas às “Descrições Nacionais do Sistema Educativo Português”;
- b. uma área dedicada a “Estudos Temáticos”;
- c. uma área dedicada às publicações denominadas “Números-chave”;
- d. uma área dedicada ao “Fórum”;
- e. uma área dedicada a “Eventos” (área restrita aos técnicos da Unidade Nacional);
- f. uma área dedicada a “Outros Factos”;
- g. uma área dedicada à “Área Financeira” (área restrita aos técnicos da Unidade Nacional);

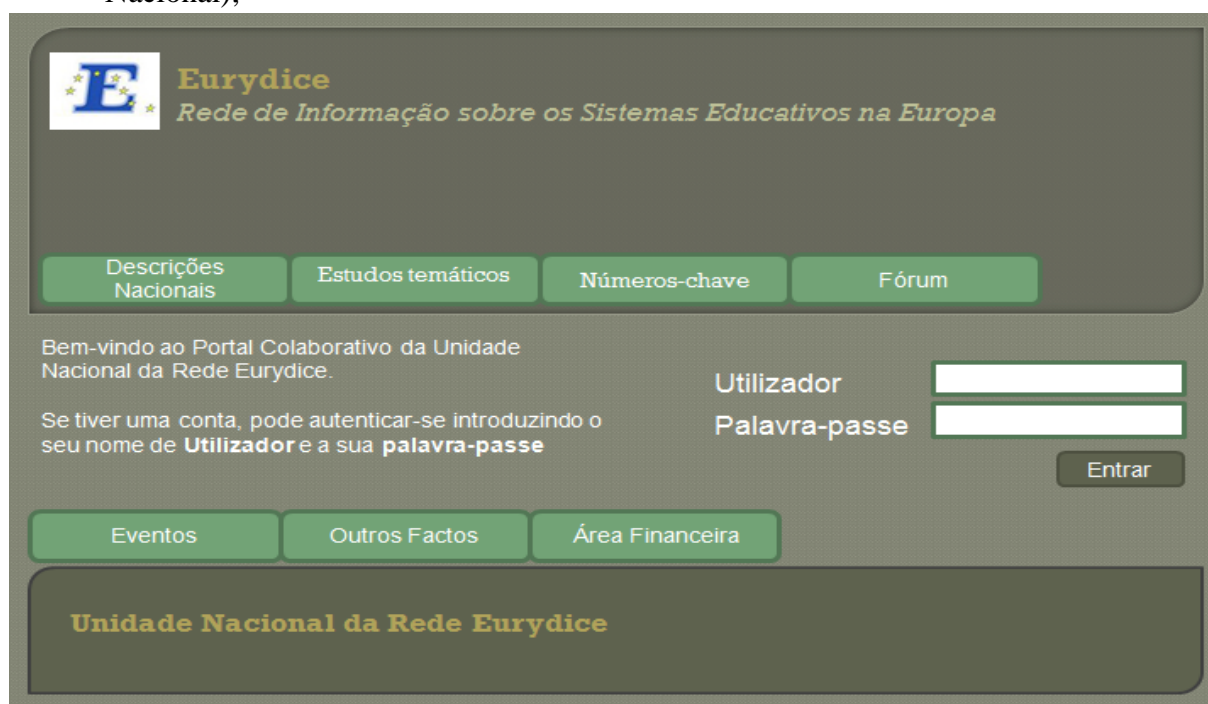


Figura 2.4: Layout do portal colaborativo proposto

b) Sistema de autenticação

Num sistema que tem como um dos seus objectivos promover o trabalho em rede, é necessário assegurar que os documentos associados a cada actividade estão seguros, e somente acessíveis aos técnicos e dirigentes com envolvimento directo na respectiva actividade. Nesse sentido, a plataforma colaborativa deverá compreender um sistema de autenticação, contemplando diferentes níveis de acesso à informação, em função do perfil de utilizador atribuído previamente, por forma a garantir a identidade do respectivo utilizador, e consequentemente controlar e restringir o acesso indevido aos documentos, assegurando que só as pessoas devidamente autorizadas o podem fazer. Contudo, garantir a segurança dos documentos restringindo o acesso a estes não é o único motivo que justifica um sistema de autenticação. O sistema de autenticação permite, igualmente, salvaguardar a transparência e a rastreabilidade do sistema, ao manter um histórico pesquisável relativamente ao acesso, alteração, *upload* e *download* de documentos por parte dos utilizadores.

c) Definição de perfil de utilizador

Tal como foi referido no ponto anterior, por questões de segurança existe a necessidade de assegurar um controlo relativamente ao acesso aos documentos. Embora, o controlo por meio do sistema de autenticação assegure o acesso aos documentos, é necessário que esse mesmo acesso possua diferentes características, em função do utilizador, ou seja, dado que cada utilizador terá um papel e, consequentemente, uma função diferente em cada uma das actividades (sendo que parte dos utilizadores só colaborarão com a Unidade Nacional num determinado período de tempo e/ou numa actividade específica) os privilégios de acesso atribuídos terão de ser, igualmente, diferentes para cada utilizador. Além de assegurar o controlo de acesso, é fundamental assegurar um histórico de todas as acções (e respectivas datas) realizadas por cada utilizador registado. Assim, será necessário definir diferentes grupos de utilizadores, aos quais corresponderá privilégios específicos de acesso, assegurando um controlo que permite garantir que os utilizadores possuem unicamente os privilégios de acesso que lhes foram concedidos. Nesse sentido, deverão ser definidos, numa fase inicial, quatro diferentes grupos de utilizadores, nomeadamente:

Técnicos Internos – a este grupo de utilizadores, no qual se inserem os técnicos da unidade nacional, deverá ser permitido o acesso a todas as áreas de trabalho e a todos os documentos nestas existentes, assim como deverá ser dada permissão para inserir, alterar e retirar

documentos, ou qualquer outra informação colocada na plataforma colaborativa. Os utilizadores a quem sejam atribuídos os privilégios associados a este grupo de utilizadores, terão também acesso ao registo de todas as acções efectuadas por outros utilizadores. Não poderão, no entanto, realizar acções específicas aos dirigentes, nomeadamente validar informação que a estes compete validar.

Técnicos Externos/Peritos – este grupo de utilizadores corresponde aos utilizadores que colaboram pontualmente com a unidade nacional, e aos quais deverá ser dada autorização para acederm a documentos específicos e para realizarem acções específicas, em função da actividade em que estão envolvidos. No entanto, importa notar que os privilégios de acesso atribuídos a este grupo, têm um espaço temporal definido em função da actividade à qual estão afectos.

Dirigentes internos – tal como a própria designação do grupo indica, este grupo de utilizadores compreenderá os dirigentes internos, neste caso internos ao GEPE. A este grupo de utilizadores deverá ser dada autorização para consultar, alterar e validar informação/documentos, assim como o acesso ao histórico das acções realizadas por todos os utilizadores. Não deverão, no entanto, poder alterar informação definida no plano de actividades, como por exemplo, data prevista para conclusão de uma actividade e/ou etapa.

Dirigentes externos – à semelhança do grupo anterior, este grupo de utilizadores compreenderá dirigentes, sendo que neste caso dirigentes pertencentes aos organismos que colaboram com a Unidade Nacional. No entanto, a este grupo utilizadores só deverá ser dado acesso aos documentos específicos à actividade em que o organismo colabora, e somente durante o tempo de duração da respectiva actividade. Deverão, ainda, ter permissão para aceder, alterar e validar a informação/documentos a que têm acesso, assim como fazer *upload* e *download* destes.

d) Sistema de monitorização de actividades

Dado o elevado número de actividades desenvolvidas pela Unidade Nacional em simultâneo e implicando, frequentemente, a colaboração de vários técnicos de outros organismos (pertencentes ou não ao Ministério da Educação e da Ciência), é necessário que a plataforma permita uma adequada monitorização de todas as actividades que num determinado momento

estejam a ser desenvolvidas. Neste sentido, é necessário assegurar que existe a possibilidade de um controlo regular das diversas fases de execução das actividades, isto é, uma monitorização contínua do progresso das actividades, permitindo ter conhecimento sobre o cumprimento de objectivos e prazos, e conseqüentemente a tomada de decisões/acções correctivas ao longo de todo o processo de execução. Após a conclusão das actividades, o sistema deverá guardar todo o histórico das acções realizadas.

e) Sistema de notificação de tarefas

Em consonância com um sistema de monitorização deverá existir um sistema de notificação, através do qual todos os utilizadores credenciados para acederem à plataforma, num determinado período de tempo, deverão ser notificados das suas novas tarefas, ou de tarefas pendentes a quem estejam afectos, via e-mail. No caso dos técnicos da Unidade Nacional, estes deverão ser notificados de qualquer acção realizada na plataforma, em particular quando se trate de acções realizadas por técnicos externos, ou dirigentes (por exemplo, quando uma informação/documento é validada/o). Importa referir que o sistema de notificação deverá compreender os seguintes tipos de notificações:

- aviso de início de uma actividade;
- aviso de possível incumprimento dos prazos definidos;
- aviso de incumprimento dos prazos;
- aviso de conclusão das actividades (assim como das diferentes etapas de cada actividade);
- aviso de documentos colocados na plataforma;
- aviso de validação de documentos (por parte dos dirigentes).

f) Sistema de validação

De modo a assegurar o controlo da qualidade e a fiabilidade da informação divulgada, é necessário que esta seja validada, tanto pelos técnicos da Unidade Nacional da Rede Eurydice, como pelos dirigentes com competência e responsabilidade na matéria em questão (tanto a nível interno como a nível externo ao GEPE). Neste sentido, é necessário assegurar um sistema que permita a filtragem e a validação da informação e dos documentos associados às diversas actividades. O sistema terá, assim, de compreender três níveis de validação: a validação feita pela Unidade Nacional; a validação feita por dirigentes do GEPE; e, a validação por parte de dirigentes de outros organismos que colaborem a Unidade Nacional. O

registo da validação poderá passar pela associação de um ícone ao respectivo documento, sinalizando a validação ou a ausência de validação (a activação do ícone na plataforma será da responsabilidade do utilizador em causa).

g) Sistema de gestão documental

É necessário assegurar que a plataforma contemple um repositório que permita arquivar e catalogar documentos mediante a actividade a que estão associados, permitindo a sua pesquisa por palavras (ou conjuntos de palavras) contidas na sua designação, assim como no corpo do texto dos documentos digitalizados, o que possibilitará uma pesquisa mais fácil, mais intuitiva e, conseqüentemente mais célere. É, também, necessário que após a conclusão de uma determinada actividade, os documentos associados a esta sejam arquivados sem possibilidade de serem alterados.

h) Sistema de gestão de publicações

Dado que grande parte das publicações da Rede Eurydice são impressas e distribuídas por vários organismos e entidades, assim como facultadas ao público em geral que tenha interesse na matéria e solicite a publicação, seria útil o desenvolvimento de um sistema que permitisse a gestão de *stock* das referidas publicações, assegurando, assim, um controlo sobre o número de exemplares disponíveis de cada publicação. Para além disso, um sistema de gestão de *stock* de publicações permitiria a longo prazo identificar as publicações mais solicitadas (tanto por profissionais da área da educação como pelo público em geral).

i) Sistema de segurança

O conceito de segurança informática está intimamente relacionado com o de segurança da informação, como tal, e como já foi referido, é necessário assegurar que os documentos associados a cada actividade estão seguros, e somente acessíveis aos técnicos e dirigentes com envolvimento directo na respectiva actividade. No entanto, esta não é a única preocupação a ter em consideração na definição de um sistema de segurança. O sistema de segurança terá de incluir não apenas a segurança da informação, mas também a dos sistemas em si, e nesse sentido, a questão do sistema de segurança terá de ser tratada como uma questão transversal a todo o sistema. Assim, o sistema de segurança deverá assegurar:

- *Integridade* - garantir que a informação seja, efectivamente, exacta, completa, actual e fidedigna;
- *Confidencialidade* - assegurar que só as pessoas autorizadas têm acesso à informação e aos documentos disponíveis na plataforma;
- *Disponibilidade* - garantir o funcionamento contínuo do sistema de informação;
- *Não repudição* - garantir que o utilizador não possa negar a realização/autoria de determinada actividade;
- *Autenticação* - assegurar que só as pessoas autorizadas têm acesso aos recursos.

No entanto, deve ir além disso, nomeadamente através da implementação de:

- um mecanismo de segurança, físico e lógico, adoptado em função das necessidades da Rede e dos utilizadores;
- um procedimento de gestão das actualizações;
- uma mecanismo de salvaguarda da informação correctamente planificado;
- um plano de retoma após incidente (*disaster recovery*);
- um sistema documentado actualizado (*business continuity*);

Importa também notar que, a segurança informática de um sistema assenta no conhecimento das regras por parte dos utilizadores. Assim, é essencial sensibilizar os utilizadores para os problemas de segurança (por exemplo através de acções de formação), de forma a permitir que estes possam utilizar o sistema de informação com total confiança.

3. RESULTADOS E AVALIAÇÃO DO PROJECTO

3.1. Resultados e Benefícios Esperados do Projecto

“As tecnologias não têm valor por si só. O seu objectivo tem de ser criar valor acrescentado” (Olmedo Bach, 2001)

Os pressupostos dos modelos vigentes e emergentes de gestão pública implicam, necessariamente, a implementação das novas Tecnologias e Sistemas de Informação e Comunicação (Neves, 2002). No entanto, este investimento só pode ser justificado se daí advirem benefícios (Kumar, Mukerji, Butt, e Persaud, 2007) para o funcionamento e, também, para a imagem da administração pública, quer directa quer indirectamente. Como refere Mozzicafreddo (2007), a modernização e a reforma da administração pública, necessita de uma forte legitimação e de um reconhecimento público da sua razão. Como tal, saber tirar partido das TIC constituiu um factor decisivo de inovação nos produtos e serviços, assim como na organização do trabalho (Neves, 2002).

No que concerne, em particular, aos benefícios esperados com a implementação da proposta apresentada relativamente a um portal de trabalho colaborativo, e tendo em consideração o trabalho desenvolvido pela unidade nacional da Rede Eurydice, os principais benefícios que se espera obter, prendem-se, essencialmente, com o solucionar de problemas que advêm das disfuncionalidades e dos constrangimentos acima referidos, nomeadamente:

Simplificação de processos

Seguindo a lógica dos modelos de gestão pública mais recentes, e a própria Constituição da República Portuguesa, a administração pública deve agir de forma não burocratizada, com o objectivo de assegurar a celeridade, a economia e a eficiência. Nesse sentido, o portal de trabalho colaborativo que foi proposto no presente Trabalho de Projecto vai de encontro aos princípios orientados acima referidos, contribuindo para a simplificação, automatização e desburocratização de processos de trabalho, em particular no que concerne ao trabalho rotineiro, ao permitir o acesso, por parte de todos os utilizadores, aos documentos através da plataforma. Para além do mais, contribui para a eliminação de etapas desnecessárias que não trazem valor acrescentado à respectiva actividade, deixando mais tempo aos técnicos para se dedicarem a outras actividades.

Desmaterialização

O facto de todos documentos necessários ao desenvolvimento das diversas actividades estarem disponíveis na plataforma, e a todos os utilizadores, em formato digital, promove a desmaterialização dos documentos, permitindo assim uma redução de custos (papel, impressões, correio, etc.) e de espaço físico necessário. Para além do mais, facilita a pesquisa e o acesso a estes, permitindo ainda a sua reutilização.

Trabalho em Rede e descentralização

O modelo de organização e de funcionamento da administração pública Portuguesa é caracterizado por ser centralizador, estruturado em departamentos com um funcionamento estanque e com fraca articulação entre si, apresentando redundâncias de funções, processos e actividades, estruturas, equipamentos, pessoas e informação, geradoras de custos e ineficiências graves (Pina, 2005). Nesse sentido, e tendo como objectivo solucionar os problemas que advêm do modelo burocrático, tem-se verificado uma tendência para este ser substituído por modelos progressivamente mais flexíveis, baseados na partilha de informação, na descentralização do poder e na pulverização do conhecimento, dentro de uma estrutura participativa (Ventura, 2005). De acordo com a mesma autora, a utilização de sistemas de comunicação e informação origina uma quebra de poder da pirâmide hierárquica, dando lugar a uma cultura horizontalizada. Nesse sentido, a implementação de uma plataforma colaborativa contribui para o acompanhamento das actuais tendências de reforma na administração pública, ao possibilitar o trabalho em rede, assim como a descentralização de várias etapas no desenvolvimento das actividades levadas a cabo pela Unidade Nacional.

Simplificação do circuito e processo comunicacional

Tal como é defendido por Neves (2002), garantir um sistema de informação e de comunicação adequado pressupõe cada vez mais o recurso a tecnologias avançadas, que suportem a recolha, tratamento, disponibilização, divulgação e troca de informações e opiniões, de acordo com múltiplas finalidades organizacionais. É neste sentido que consideramos que o portal colaborativo pode dar o seu contributo na necessária simplificação do processo comunicacional. Na sequência de uma organização do trabalho cada vez mais em rede, também o circuito comunicacional terá um carácter mais descentralizado e horizontal. Tal como é referido por Ventura (2005), trata-se de uma visão voltada para a valorização de uma gestão administrativa horizontalizada, baseada numa organização de responsabilidades e

autonomia dos colaboradores, um modelo de rede de organização e comunicação em que se estruturam e reestruturam o poder e o fluxo de comunicação dentro da empresa, havendo uma mudança de vertical para horizontal. O estabelecimento de um ambiente de confiança mútua que encoraje a abertura é, pois, a condição básica para que se estabeleçam os nós de comunicação formal ou informal. Este é, certamente, o melhor meio de incentivar as pessoas a comunicarem com confiança e a trabalharem com os outros, deixando de perder energia e de se desgastarem em ruído de comunicação que, em nada, contribuem para a prossecução dos objectivos organizacionais (Bilhim, 2008). Ao comparar a Figura 2.2 com a Figura 2.3 tornam-se claros os ganhos ao nível de celeridade e de eficiência, resultantes da simplificação dos percursos comunicacionais.

Maior responsabilização e transparência

Tal como é referido por Neves (2002) a função de regulação não é viável sem adequadas bases de dados consultáveis, actualizáveis e partilháveis de forma expedita. Nesse sentido, é expectável que o desenvolvimento de um portal de trabalho colaborativo possibilite um eficiente acompanhamento do progresso das diversas actividades e que, conseqüentemente, se traduza numa maior responsabilização e transparência na administração pública. Assegurar uma eficaz monitorização das actividades é fundamental para assegurar um controlo eficiente das actividades desenvolvidas, assim como para assegurar que existe um controlo por parte das hierarquias do trabalho realizado por cada um dos técnicos. Importa, nesta questão salientar o facto de que este controlo tem, igualmente, mais valias para os técnicos no sentido de servir como prova do trabalho realizado, pela salvaguarda do histórico das acções realizadas, perante o controlo hierárquico. No momento em que o actual sistema de avaliação levanta sérias questões quanto a credibilidade das avaliações feitas aos técnicos, assim como aos dirigentes, é necessário criar mecanismos que permitam aferir com razoável segurança o trabalho realizado por ambos. Assim, para além do sistema de monitorização assegurar o acompanhamento das actividades, assegura também uma avaliação mais objectiva do trabalho realizado pelos vários técnicos envolvidos nas diversas actividades, constituindo-se como uma fonte de informação num sistema de avaliação de desempenho individual.

Gestão documental eficiente

Tal como já foi referido aquando da identificação das disfuncionalidades identificadas, uma gestão documental eficiente apresenta inúmeras vantagens, tanto em termos de economia de tempo e de recursos, como de ambiente. Mais especificamente, permite uma redução de

custos (cópias desnecessárias) e de espaço de físico necessário. Para além disso, o facto do arquivo ser gerido de forma centralizada permite um ganho em termos de eficiência e celeridade ao facilitar o acesso, o *upload* e o *download*, de qualquer documento através da plataforma, por parte dos utilizadores devidamente autorizados, assim como a troca eficaz e célere de informação entre os técnicos e organismos envolvidos. Para além disso, constitui uma salvaguarda dos documentos produzidos pela unidade nacional, sendo esta uma funcionalidade essencial dado que estes constituem a prova da concretização das actividades definidas no plano de actividades da Rede.

Cumprimento de prazos

É expectável que ao simplificar os processos de trabalho e os percursos comunicacionais, ao permitir a troca de informações e de documentos sempre em formato digital através da plataforma, ao criar um sistema de monitorização de actividades, assim como de notificações, promovendo a responsabilização e a prestação de contas, o cumprimento dos prazos seja respeitado, assegurando desta forma o respectivo cumprimento das actividades.

Benefícios acrescidos

Para além dos benefícios acima mencionados, é expectável que outros benefícios advenham indirectamente da utilização de uma plataforma de trabalho colaborativo. Entres estes, importa salientar o facto de que a utilização das novas tecnologias poderá ter como benefício acrescido uma maior abertura por parte dos seus utilizadores para generalizarem o seu conhecimento e alargarem a utilização que fazem das novas tecnologias a outras áreas onde desenvolvam trabalho, contribuindo para a constante formação dos técnicos. Para além disso, a utilização das novas tecnologias, e conseqüente melhoria a nível da eficiência e qualidade no trabalho desenvolvido, melhora a imagem da administração pública, contribuindo para uma credibilização e maior confiança dos cidadãos no sistema público. Estes factores, têm ainda a mais-valia de potenciarem a motivação dos técnicos da administração pública.

3.2. Análise de Risco

“As reformas de inovação tecnológica só podem ter êxito num contexto de profunda mudança global dos sistemas e métodos organizativos, de reinvenção de procedimentos e da própria estrutura da administração” (Livro Verde, 1997).

De acordo com Neves (2002), sendo o uso das TIC condição necessária ao desenvolvimento organizacional na administração pública, não é, contudo, suficiente e comporta mesmo alguns riscos. Tal como é referido por Caldeira (2005) a dificuldade em melhorar o desempenho das organizações, através da adopção e integração dos Sistemas e Tecnologias de Informação, não consiste fundamentalmente em identificar ou desenvolver soluções tecnológicas inovadoras ou interessantes, mas em conseguir concretizar com sucesso a sua implementação. Nesse sentido, considera-se imperioso chamar a atenção para uma série de factores que pelo condicionamento que podem causar não podem ser menosprezadas.

(Des)actualização de funcionalidades

O primeiro factor de risco associado à implementação do sistema de informação proposto prende-se com a necessária capacidade de actualização de funcionalidades que tem de ser assegurada. Sendo a Rede Eurydice uma rede dinâmica, onde as actividades realizadas implicam diferentes necessidades a nível da organização de trabalho, é necessário assegurar que é possível actualizar as funcionalidades associadas à plataforma. Como é referido por Bach (2001), mais importante que optar por um sistema de informação que cubra as necessidades actuais da organização é ter a garantia que esse sistema não é um factor impeditivo de crescimento, e que poderá ser adaptado à medida das necessidades que vão surgindo. O mesmo autor salienta o facto de que um dos erros que é frequente encontrar nas escolhas de sistemas é a excessiva preocupação nos levantamentos exaustivos de necessidades e a posterior procura de sistemas que cubram por inteiro as suas necessidades. Dado que as organizações não são estáticas, ajustam-se à realidade e evoluem muito rapidamente, um sistema que satisfaça hoje uma organização dificilmente o fará num prazo de um ou dois anos. A escolha de um *software* não é portanto um custo mas sim um investimento que deve resultar em benefícios sob a forma de melhorias significativas para a organização. Nesse sentido, a aquisição de uma solução informática implica não só a compra propriamente dita mas também a constituição de uma parceria com a empresa responsável pelo *software*.

(In)compatibilidade entre Sistemas de Informação

Um outro factor de risco a considerar, prende-se com a (in)compatibilidade entre sistemas de informação. De acordo com Pina (2005), há longos anos que a generalidade dos organismos da administração pública suporta as suas actividades e processos produtivos em sistemas de informação e tecnologias, tendo sido muitas delas instituições pioneiras nesta área. Não obstante, a gestão dos sistemas de informação e das tecnologias de informação e comunicação na administração pública tem sido efectuada de forma dispersa, dando origem a infra-estruturas que são: ineficientes, rígidas, heterogéneas e dispendiosas, (Pina, 2005). A actual proposta visa contribuir para a melhoria nos processos de trabalho específicos à Unidade Nacional da Rede Eurydice, no entanto, esta encontra-se integrada num organismo com as suas próprias actividades, os seus próprios métodos de trabalho e, consequentemente, as suas próprias necessidades. Assim, e dado que a integração dos sistemas de informação na administração pública é uma realidade praticamente incontornável, o risco de não compatibilidade com os outros sistemas que sejam implementado no futuro é real e tem de ser tido em consideração, aquando da sua implementação. Em suma, facto do sistema ser especificamente concebido para a Unidade Nacional e não estar integrado num macro sistema pode criar problemas, nomeadamente de compatibilidade de sistemas no futuro.

(Não) aquiescência dos técnicos

Um outro factor de risco, que neste contexto não pode ser esquecido nem subvalorizado, é a não aderência dos técnicos ao novo sistema de trabalho. É conhecido que a integração das novas tecnologias, assim como a simples mudança dos processos de trabalho (ainda que não inclua tecnologia informática) pode causar resistência nos técnicos envolvidos, e são várias as razões para que tal aconteça. Neste caso em particular, parece-nos fundamental salientar duas: a falta de formação que os técnicos têm; e o desconhecimento dos benefícios que advêm do novo sistema. Um sistema pode estar excelentemente bem desenhado, ser totalmente apropriado às actividades desenvolvidas mas pode não resultar porque os técnicos resistem, o que implica que o investimento feito não tem qualquer retorno e que todos os benefícios esperados não se irão verificar. No entanto, a resistência à mudança tende a ser maior em organizações onde o nível de formação académica dos utilizadores é relativamente fraco e quando não existe um plano de comunicação bem elaborado (Caldeira, 2005). Como tal, e de forma a evitar que tal aconteça, é necessário reforçar os conhecimentos e capacidades no domínio da gestão da informação, da comunicação e das respectivas tecnologias de suporte. É

necessário gerir os projectos de desenvolvimento de sistemas de informação e de tecnologias de informação e comunicação como projectos de mudança organizacional, que contemplem as vertentes gestionária, organizacional, psicológica e tecnológica, rentabilizando investimentos, incentivando parcerias e troca/partilha de soluções e capacidades/saberes (Neves, 2002). De acordo com Mozzicafreddo (2001), as disfuncionalidades dos serviços públicos resultam, além de outras razões, das próprias características dos técnicos dos serviços públicos, nomeadamente do nível de qualificação, da motivação, da remuneração, assim como das condições de trabalho actualmente prevaletentes, como a não integração e/ou utilização das novas tecnologias, descoordenação de subsistemas, limitação de autonomia de decisão, etc. Para além disso, as várias iniciativas de reforma dos serviços públicos, implementadas ou não, raramente integram os próprios técnicos da administração na definição das orientações de reformas. Os técnicos são tidos como subordinados que raramente têm direito de opinião sobre as iniciativas de modernização. Consequentemente, nem sempre se identificam ou apoiam as tentativas de melhoria da eficácia e da eficiência da organização da qual fazem parte (Mozzicafreddo, 2001).

Não envolvimento dos dirigentes

Quando um sistema informático é implementado numa organização não é neutro, irá provavelmente afectar as relações de poder dentro da organização. Alguns dos elementos da organização irão beneficiar com a utilização do sistema informático outros poderão ver o novo sistema com preocupação, como um perigo a ser evitado, na medida em que reduz a sua influência na organização (Caldeira, 2005). Neste sentido, o envolvimento da gestão de topo da organização no processo de integração de sistemas e tecnologias de informação tem também um papel determinante para evitar a natural resistência à mudança que normalmente surge quando se implementam novos sistemas e tecnologias. Tal como é salientado por Caldeira (2005), o empenhamento ou a ausência de empenhamento por parte dos dirigentes no processo de adopção de sistemas e tecnologias de informação tende a ser fortemente imitado pelos restantes membros da organização. Como tal, a falta de liderança na adopção e desenvolvimento de SI/TI traduz-se em enormes riscos para o projecto.

Monitorização sem consequências

Sendo que a necessidade de se criar um sistema de monitorização é assegurar que as actividades são desenvolvidas como planeado, e dentro dos prazos, existe o risco de que mesmo monitorizando os prazos e a progressão de cada actividade, estes não sejam

cumpridos. Na verdade, um sistema de monitorização, por si só, não assegura que as actividades sejam realizadas, é necessária uma cultura de responsabilização. Relativamente à questão da responsabilização, existe ainda o risco de apesar de existir a possibilidade de controlo sobre o trabalho desenvolvido por cada um dos técnicos envolvidos, este controlo não seja realizado, e consequentemente não se verifique a responsabilização dos mesmos por qualquer incumprimento cometido.

Não actualização da informação

Tendo em consideração que o sistema necessita que os documentos sejam lá colocados, que a informação seja constantemente actualizada, nomeadamente em relação às datas a cumprir, e que tal depende da autonomia dos técnicos da unidade nacional, existe o risco da informação não ser actualizada, comprometendo seriamente o desenvolvimento das actividades previstas.

Quadro 3.1 - Descrição da probabilidade e do respectivo impacto causado pelos riscos identificados

Risco – Descrição	Probabilidade	Impacto
(Des)actualização de funcionalidades	Elevada	Muito elevado
(In)compatibilidade entre Sistemas de Informação	Muito elevada	Elevado
(Não) aquiescência dos técnicos	Elevada	Elevado
(Não) envolvimento dos dirigentes	Muito elevada	Elevado
Monitorização sem consequências	Muito elevada	Elevado
(Não) actualização da informação	Elevada	Elevado

3.3. Perspectivas de Evolução e Oportunidades de Melhoria

Tal como já foi referido, quando se equaciona investir em novas tecnologias, é necessário equacionar de que forma estas poderão evoluir. Num momento em que se verifica uma pressão cada vez maior no sentido de uma prestação de contas efectiva, aumentando a transparência e promovendo a responsabilização na administração pública, os investimentos a

fazer terão de ser enquadrados nas actuais tendências de reforma da administração pública e justificados pela valor que constituem na melhoria ao nível dos serviços prestados. Se para além disso, tivermos em consideração a emergência do modelo *New Public Service*, que defende uma maior aproximação entre o cidadão e a administração pública, a evolução natural será feito no sentido de permitir ao público, em geral, o acesso à informação produzida pela Rede Eurydice através do portal colaborativo. Neste sentido, o portal colaborativo passaria a contemplar áreas de acesso restrito e áreas de consulta pública, permitindo o acesso não só às comunidades educativas, designadamente decisores políticos, docentes e não-docentes, alunos, pais e encarregados de educação, mas a todos os cidadãos que tenham interesse por estas matérias, garantindo desta forma uma maior proximidade e interacção entre os cidadãos e a unidade nacional. Dado que a Rede Eurydice foi criada exactamente com o objectivo de divulgar informação sobre os sistemas educativos e políticas Europeias, faz todo o sentido assegurar que os cidadãos tenham acesso ao resultado do trabalho desenvolvido pela Rede, nomeadamente às publicações, estudos, e outras informações na área da educação. Desta forma, a unidade nacional assegura que cumpre a sua função - divulgar informação na área da educação -, como presta contas perante os cidadãos do trabalho que desenvolve, garantindo assim uma maior transparência no serviço que presta.

CONCLUSÃO

Num momento em que Portugal atravessa uma grave crise financeira, económica e social, que veio agravar problemas estruturais já existentes, são necessárias profundas alterações no funcionamento da Administração Pública, o que constitui por si só um enorme desafio à máquina do Estado. Gerir a Administração Pública no actual contexto tornou-se num desafio exigente, tanto para os decisores políticos, como para os dirigentes e técnicos da Administração Pública (Alberti e Bertucci, 2006).

No entanto, nem tudo tem de ser negativo, e os desafios que actualmente se colocam podem vir a tornar-se numa oportunidade de mudança. É tempo da Administração Pública se reinventar. E é neste contexto, de desafios e oportunidades, que as novas Tecnologias e Sistemas de Informação podem dar o seu enorme contributo ao assegurarem as condições necessárias para uma profunda mudança organizacional e cultural. Contudo, a decisão de se investir em novas Tecnologias e Sistemas de Informação tem de ser equacionada em conjunto com aquelas que são as especificidades, as necessidades e as possibilidades da Administração Pública. Este princípio aplica-se em circunstâncias normais, mas torna-se um dever moral, cívico e político em situações excepcionais, como a que Portugal atravessa actualmente. Racionalizar e otimizar os recursos humanos, financeiros e materiais, já existentes na Administração Pública, tornou-se numa condição essencial para garantir a sustentabilidade do sistema administrativo.

Todavia, importa recordar que a necessidade de reformar a Administração Pública não é de todo recente ou exclusiva de Portugal. Na realidade, as tentativas que têm vindo a ser realizadas com o objectivo de reformar a Administração Pública são infindáveis, tanto em países desenvolvidos como em países em desenvolvimento. Os motivos que estão na origem destes contínuos esforços são vários, assim como são os objectivos que se pretendem alcançar com estes. Os pressupostos teóricos dos modelos apresentados no capítulo 1 são disso exemplo.

Desde o Modelo Tradicional que defende uma Administração Pública sob o controlo do poder político, com base num modelo hierárquico e burocrático, tendo em vista o aumento da eficiência, o fim da corrupção e da discricionariedade, passando pelo *New Public Management* que assenta na transposição de técnicas e processos de gestão privada para a gestão pública, assim como pela perspectiva emergente do *New Public Service*, que defende uma Administração Pública ao serviço do cidadão, são várias as tendências de reforma. Contudo, e tal como é defendido por Mozzicafreddo (2000) não é claro, nem evidente, que a

reforma ou a mudança na Administração Pública passe pela chamada desburocratização ou pela administração ao serviço do cidadão/cliente ou ainda pela implementação de técnicas de gestão privada. Não obstante, a necessária melhoria dos serviços públicos, em termos de eficácia, de eficiência e de transparência, é uma realidade por demais evidente para se permitir a demora nas iniciativas de reforma e de aumento da sua qualidade (Mozzicafreddo, 2001), sendo que este é um objectivo sem garantias de ser atingido sem o contributo dos sistemas de informação (Machado, 2003). Neste contexto, não é de admirar que um dos actuais, e mais importantes, objectivos políticos seja dotar a Administração Pública de novas tecnologias.

Neste sentido, o presente Trabalho de Projecto pretendeu, antes de mais, identificar disfuncionalidades e constrangimentos que, embora no âmbito do trabalho estejam associados às diversas actividades desenvolvidas pela Unidade Nacional da Rede Eurydice, constituem na realidade problemas transversais à Administração Pública. Assim, e porque não é suficiente identificar os problemas para os solucionar, foi proposto um novo Sistema de Informação e Comunicação, assente num portal de trabalho colaborativo. O Sistema proposto visa contribuir para uma maior racionalização e optimização dos recursos humanos, materiais e financeiros já existentes, assim como para a simplificação, desburocratização e desmaterialização dos processos de trabalho. Nesse sentido, é expectável uma redução ao nível de custos e de espaço físico necessário, assim como uma redução em termos de tempo despendido em processos comunicacionais centralizados e pouco eficientes. Para além disso, é ainda expectável que o sistema contribua para uma melhoria ao nível da eficiência, da transparência, da prestação de contas, e conseqüentemente, da qualidade do trabalho desenvolvido pela Unidade Nacional.

Contudo, é importante notar que a implementação de um Sistema de Informação implica, acima de tudo, uma mudança cultural e organizacional, assim como o esforço conjunto e contínuo de todos os actores envolvidos, sejam estes técnicos ou dirigentes. Como já foi referido, as reformas de inovação tecnológica só podem ter êxito num contexto de profunda mudança global dos sistemas e métodos organizativos, de reinvenção de procedimentos e da própria estrutura da administração (Livro Verde, 1997).

FONTES

Legislação em vigor

Decreto-Lei 442/91, de 15 de Novembro, que estabelece o Código do Procedimento Administrativo

Decreto-Lei n.º 213/2006, de 27 de Outubro, que estabelece a Lei orgânica do Ministério de Educação.

Decreto Regulamentar n.º 25/2007, de 29 de Março, alterado pelo Decreto Regulamentar n.º 15/2008, de 8 de Agosto, que aprovou a estrutura orgânica do Gabinete de Estatística e Planeamento da Educação (GEPE)

Outras fontes

Plano de Redução e Melhoria da Administração Central do Estado (PREMAC), de 16 de Setembro de 2011

BIBLIOGRAFIA

- Abrucio, Fernando Luiz (1997), *O impacto do modelo gerencial na Administração Pública: Um breve estudo sobre a experiência internacional recente*, Cadernos ENAP
- Alberti, Adriana e Bertucci, Guido (2006), “Replicating innovations in Governance: an overview”. em *Innovations in Governance and Public Administration: Replicating what works*, United Nations Publication
- Antunes, Eugénio (2007), “Os movimentos de reforma e a redefinição do papel do Estado”, in Mozzicafreddo, Juan et al., *Interesse público, Estado e Administração*, Oeiras, Celta Editor
- Araújo, J. Filipe (2000), "Tendências recentes de abordagem à reforma administrativa", *Revista de Administração e Políticas Públicas*, Vol. I, nº 1
- Araújo, J. Filipe (2005), “A Reforma Administrativa em Portugal: em busca de um novo paradigma”, NEAPP, Série I
- Araújo, J. Filipe (2007), Avaliação da Gestão Pública: a Administração Pós Burocrática”, em Blanco Miguélez Garcia Anon, *Evaluación de Políticas Públicas y nueva Ley de Agencias Estatales para la mejora de los Servicios Públicos*, Corunha: UNED
- Arriaga da Cunha, Luís (2005), Sistemas de Informação e Plataformas Tecnológicas, em Augusto Casaca (2005) *A Sociedade da Informação e a Administração Pública*, Oeiras, INA
- Bach, Olmedo (2001), *A Gestão dos Sistemas de Informação*, Edições Centro Atlântico
- Behn, Robert (1998), "The New public management Paradigm and The Search for Democratic Accountability", comunicação apresentada na 2ª Conferência International Public Management Network, 1998, Salem.
- Bilhim, João Abreu de Faria (2008), Teoria organizacional: estruturas e pessoas, em 3.ª edição revista e actualizada. Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 2004, capítulos 8-15, pp. 243-390
- Caldeira, Mário Maciel (2005), A Integração dos Sistemas de Informação Organizacionais: Conceitos, Soluções, Riscos e Benefícios, em *Sistemas de Informação Organizacionais*, Lisboa, Edições Sílabo, p.73-94
- Cassese, Sabino e Savino, Mario (2005) “Accountable Governance and Administrative Reform in Europe”, comunicação apresentada no 6.º Fórum sobre Reinventing Government Towards Participatory and Transparent Governance, de 24 a 27 de Maio de 2005, Coreia
- Delgado, Luís (2005), Racionalização das Comunicações na Administração Pública, em Augusto Casaca (2005) *A Sociedade da Informação e a Administração Pública*, Oeiras, INA
- Denhardt, Janet e Robert, Denhardt (2003), “The New Public Service: an approach to reform”, em *International Review of Public Administration*, vol.8 (1)
- Dryzek, John (2006), *Policy analysis as critique*, em Michael Moran, Martin Rein e Robert Goodin, The Oxford Handbook of public policy, Oxford University Press
- Esping-Andersen, Gosta (2002), “Towards the Good society, Once Again?”, em Esping-Andersen, Gosta, Why we need a New Welfare State, Oxford, University Press
- Farinhote, Maria José (2001) “Reforma do Estado e modernização da administração pública em Portugal”, comunicação apresentada no XV Congresso Internacional do CLAD sobre a Reforma do Estado e da Administração Pública, de 9 a 12 de Novembro de 2010, Santo Domingo.

- Gore, Al (1995). “*Common Sense Government: Works Better and Costs Less*”, em Third Report of the National Performance Review. Washington, D.C.: Government Printing Office.
- Gouveia, Luís e Ranito, João (2004), “Sistemas de Informação de Apoio à Gestão “”, em *Inovação e Governança nas Autarquias*, SPI – Sociedade Portuguesa de Inovação.
- Hood, Christopher (1991), “A public management for all seasons”, *Public Administration*, Vol. 69, n.º 1, pp. 3-19
- Júnior, Aragon (2002), “*O papel do servidor público num Estado democrático e participativo*”, comunicação apresentada no VII Congresso Internacional do CLAD sobre a Reforma do Estado e da Administração Pública, de 8 a 11 de Outubro de 2002, Lisboa.
- Kumar, V, Mukerji, B, Butt, I e Persaud, A (2007), Factors for Successful e-Government Adoption: a Conceptual Framework, em *The Electronic Journal of e-Government* Volume 5 Issue 1, p.63-76
- Livro Verde (1997). *Livro Verde para a Sociedade da Informação em Portugal*. Missão para a Sociedade da Informação, Lisboa, Graforim.
- Machado, J. (2003), *Governo Electrónico - Modernização da Administração Pública*, texto de apoio, Departamento de Informática, Braga, Universidade do Minho.
- Mozzicafreddo, Juan (2001), “Modernização da administração pública e poder político”, em Juan Mozzicafreddo e João Salis Gomes, *Administração e política – Perspectivas de reforma da administração pública na Europa e nos Estados Unidos*, Oeiras, Celta Editora.
- Mozzicafreddo, Juan (2002), A responsabilidade e a cidadania na Administração Pública, em *Sociologia, Problemas e Práticas*. Lisboa. Nº 40, p. 9-22.
- Mozzicafreddo, Juan (2007), “Interesse público e funções do Estado – Dinâmica conflitual de mudança”, em Juan Mozzicafreddo e João Salis Gomes (org.), *Interesse Público, Estado e Administração*, Oeiras, Celta Editora.
- Neves, Arminda (2002), *Gestão na Administração Pública*, Cascais, Pergaminho
- OCDE (2001) *Citizens as Partners: Information, Consultation and Participation in Policy-making*, Paris, OCDE.
- Pereirinha, J. (2008) *Política Social: Fundamentos da Actuação das Políticas Públicas*, Universidade Aberta, Lisboa
- Peters, Guy (1996), *The future of governing: four emerging models*, Kansas, University of Kansas Press.
- Peters, Guy (2001), “De mudança em mudança, padrões de reforma administrativa contínua”, em Juan Mozzicafreddo e Salis Gomes (orgs.), *Administração e Política: Perspectivas de reforma da administração pública na Europa e nos Estados Unidos*, Oeiras, Celta Editora.
- Pina, António (2005), Interoperabilidade de Plataformas para a Administração Pública Electrónica, em Augusto Casaca (2005) *A Sociedade da Informação e a Administração Pública*, Oeiras, INA
- Pitschas, Rainer (1993), Aspects of Max Weber’s Theory on Bureaucracy and New PublicManagement Approach, *Indian Institute of Public Administration*.
- Pitschas, Rainer (2003), *Reformas da Administração Pública na União Europeia. Porque necessitamos de mais ética no serviço público?*, in Juan Mozzicafreddo et al., *Ética e Administração ? como modernizar os serviços públicos?* Oeiras, Celta Editora
- Pollitt, Christopher (2000), “How We Know How Good Public Service Are?”, em B. Guy Peters and Donald Savoie (orgs.), *Governance in the Twenty-first Century. Revitalizing the Public Service*, Montreal & Kingston, McGill-Queen’s University Press.

- Pollitt, Christopher (2004), “From there to here, from now till then: buying and borrowing public management reforms”, comunicação apresentada no *IX Congresso Internacional do CLAD sobre a Reforma do Estado e da Administração Pública*, 3 de Novembro de 2004, Madrid.
- Rocha, Oliveira (2000), “Modelos de gestão pública”, *Revista Portuguesa de Administração e Políticas Públicas*, n.º 1
- Rocha, Oliveira (2001), *Gestão Pública e Modernização Administrativa*, Oeiras, INA
- Rosenbloom, David H. (1998), *Public Administration - Understanding management, politics and law in the public sector*, New York, McGraw-Hill
- Salm, José Francisco e Menegasso, Maria Ester (2006), “*Os Modelos de Administração Pública como Estratégias Complementares para a Co-Produção do Bem Público*”, EnAPG, São Paulo.
- Neves, Arminda (2002), *Gestão na Administração Pública*, Cascais, Pergaminho.
- Ventura, Tereza (2005), *Sistemas de Informação e Estratégias Organizacionais: o Impacte das Redes*, em *Sistemas de Informação Organizacionais*, Lisboa, Edições Sílabo, p.485-524

ANEXOS

Anexo A: Plano de actividades da Rede Eurydice (2010/2011)



BI-ANNUAL CALENDAR – 2011 – 2012 (UPDATE MAY 2011)

STUDIES AND COMPARATIVE ANALYSIS

Subject Topic	2011 – First Trimester January/February/March	2011 – Second Trimester April/May/June	2011 – Third Trimester July/August/September	2011 – Fourth Trimester October/November/December	2012 – First Trimester January/February/March	2012 – Second Trimester April/May/June	2012 – Third Trimester July/August/September	2012 – Fourth Trimester October/November/December
Reading literacy study	Finalisation (ed 2010) Integration of Pisa 2009 data							
Key data on ICT	Finalisation (ed 2010) Integration of ICT data from Pisa 2009							
Adult education	Finalisation (ed 2010) and Presentation at the Final conference (Action plan) in March							
Thematic report on Modernisation of Higher Education (ex-key data on HE)	Finalisation (ed 2010) Report on financing and social dimension National fiches on Fees and support	Last quick reading Report to be launched with the EC communication on HE		Printing				The report will be developed throughout the year: Elaboration of data collection tool; data collection; drafting and checking phase.
Post 2010 Bologna process reporting	Data collection			Drafting		Finalisation		
Key Data on Languages	Finalisation of the questionnaire Eurydice data collection			Drafting of the comments and figures (Eurydice source)		Eurostat data collection and drafting of Eurostat part		
Science	Drafting of the complete report			Drafting of conclusions		Finalisation		
Maths /Numeracy	Drafting of the complete report			Drafting of conclusions		Finalisation		
Civics Education	Data collection on one topic (Hungarian Ministerial (end presidency) March)			Drafting short document for informal Ministerial (end presidency) March)		Drafting of the complete report		
General key Data on Education	Preparatory work and finalisation of the indicators			Eurydice Data collection for update		Drafting of Eurydice part and reception of Eurosta data		
Learners Mobility	Preparatory work in close collaboration with EAC Working meeting							
Thematic Key data on Teachers	Preparatory work							
Thematic Key data on ECEC	Preparatory work							
Subject Topic	2011 – First Trimester January/February/March	2011 – Second Trimester April/May/June	2011 – Third Trimester July/August/September	2011 – Fourth Trimester October/November/December	2012 – First Trimester January/February/March	2012 – Second Trimester April/May/June	2012 – Third Trimester July/August/September	2012 – Fourth Trimester October/November/December
EACEA P8 IKU	2011 – First Trimester January/February/March	2011 – Second Trimester April/May/June	2011 – Third Trimester July/August/September	2011 – Fourth Trimester October/November/December	2012 – First Trimester January/February/March	2012 – Second Trimester April/May/June	2012 – Third Trimester July/August/September	2012 – Fourth Trimester October/November/December

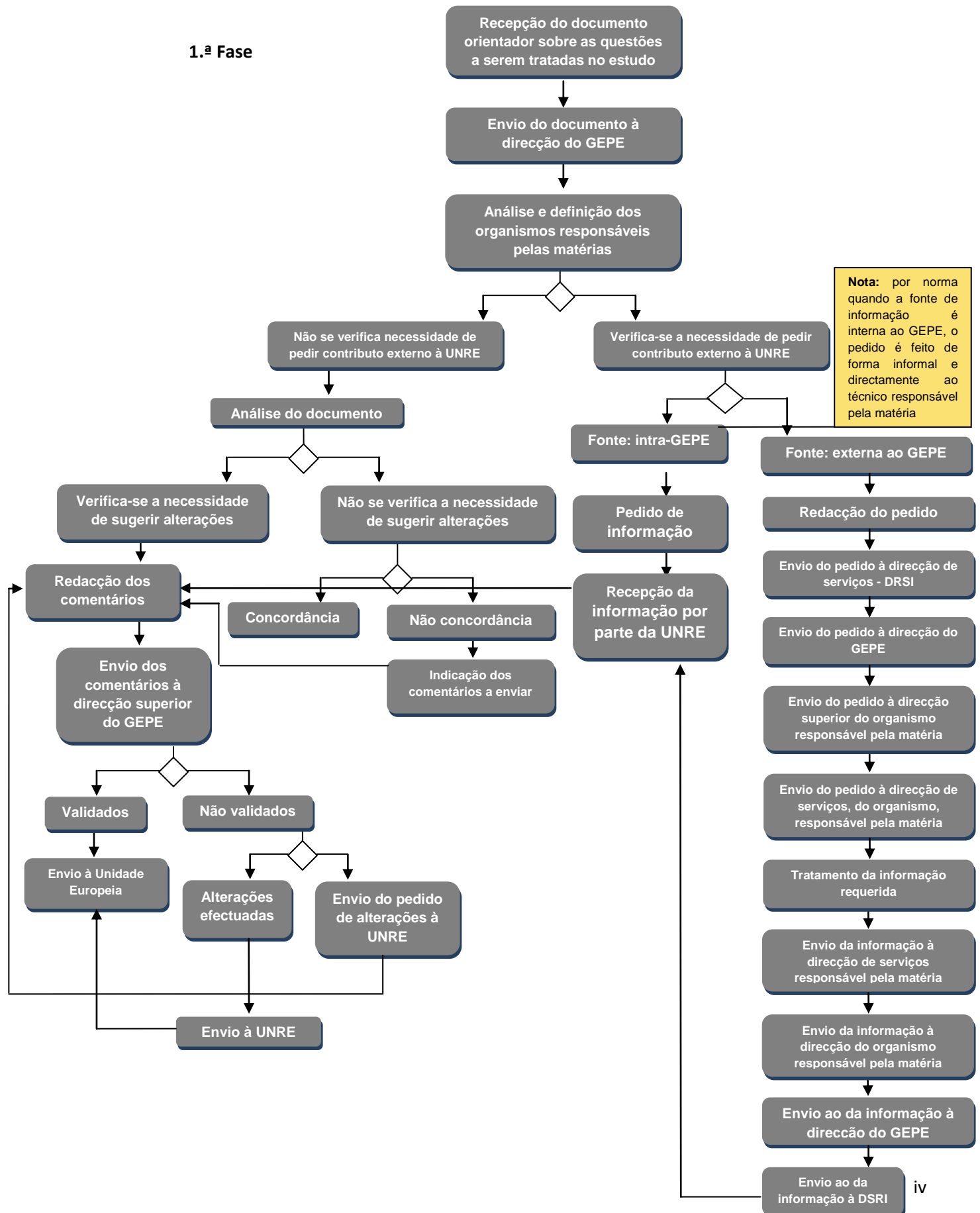
BI-ANNUAL CALENDAR – 2011 – 2012

REGULAR ACTIVITIES - PERMANENT WORK

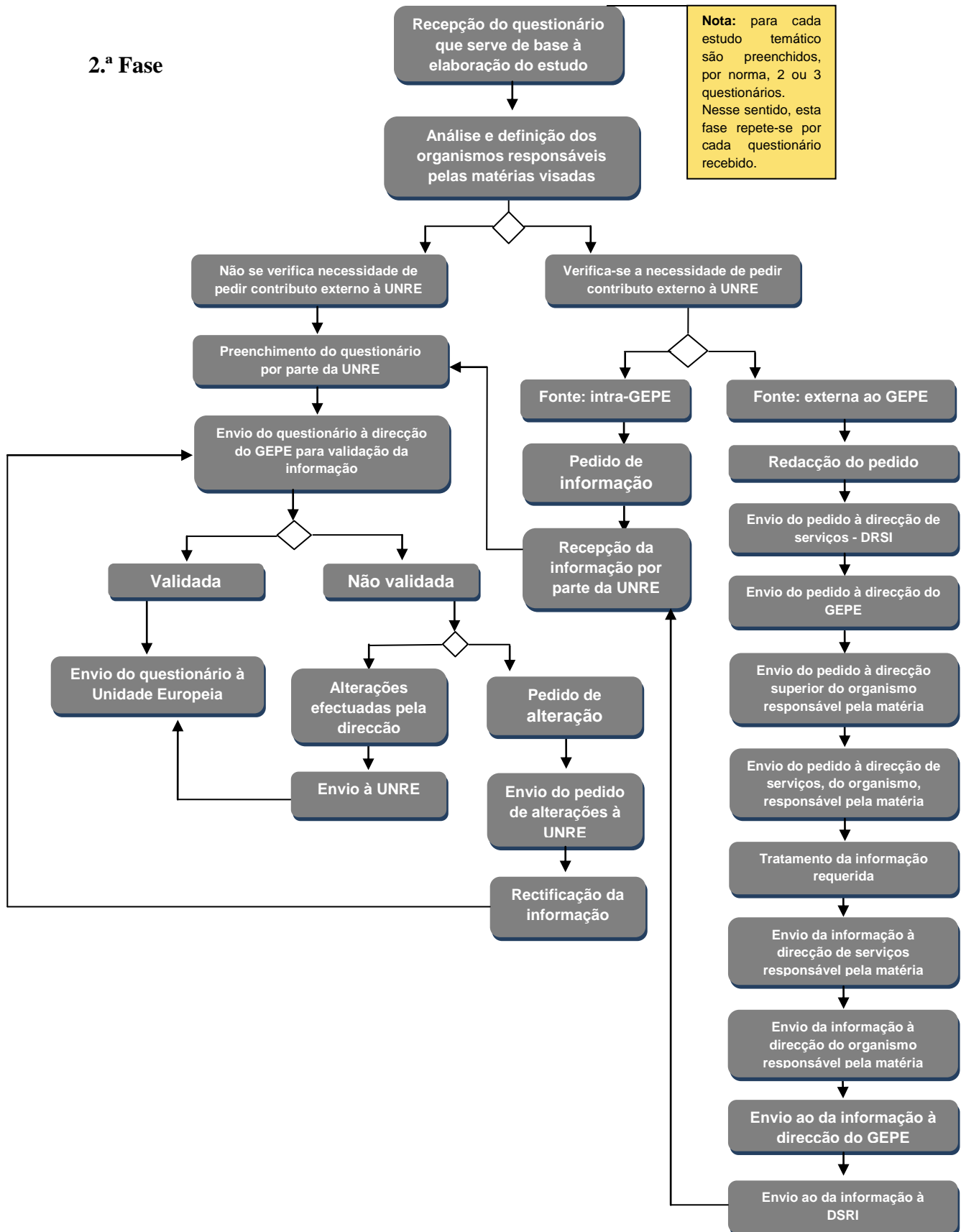
Subject	EACEA P8	2011 – First Trimester January/February/March	2011 – Second Trimester April/May/June	2011 – Third Trimester July/August/September	2011 – Fourth Trimester October/November/December	2012 – First Trimester January/February/March	2012 – Second Trimester April/May/June	2012 – Third Trimester July/August/September	2012 – Fourth Trimester October/November/December
Eurydice	Wiki pilot phase NUS working meeting Updating edition 2010	Dissemination on internet (2010 edition) Updating edition 2011 Dissemination on internet (2011 edition)							
School/Academic Year and educational structure Diagrams		Dissemination on the internet and Leaflet printing Updating year 2012/13 Dissemination on the internet and Leaflet printing							
Taught time	Dissemination on the internet	Dissemination on the internet Updating year 2011/12 Dissemination on the internet and Leaflet printing Updating year 2012/13							
Teacher and school head salaries		Dissemination on the internet Year 2009 and drafting leaflet 2009 National figures checking Dissemination on the internet Updating National figures on year 2010							
Question/Answers	Exchanges between units through special area made available on the extranet	Exchanges between units through special area made available on the extranet Specific questions on <i>entrepreneurschap</i> in education and drafting of an executive summary (DG EAC)							
Financial support	Application 2011	Prefinancing payment 2011 Final report 2010 (end of May) Application 2012 Final report 2011 (end of February) Prefinancing payment 2012 Final payment for 2011 Application 2013 Application 2013							
	Meetings	End January/February : NUS working meeting on Wiki May/June Working meeting on Methodologies in the production of studies & new Extract October HOU meeting November Working meeting on learner Mobility October: HOU meeting							
Subject	EACEA P8	2011 – First Trimester January/February/March	2011 – Second Trimester April/May/June	2011 – Third Trimester July/August/September	2011 – Fourth Trimester October/November/December	2012 – First Trimester January/February/March	2012 – Second Trimester April/May/June	2012 – Third Trimester July/August/September	2012 – Fourth Trimester October/November/December

Anexo B: Workflow relativo à elaboração de estudos temáticos no âmbito da Rede Eurydice

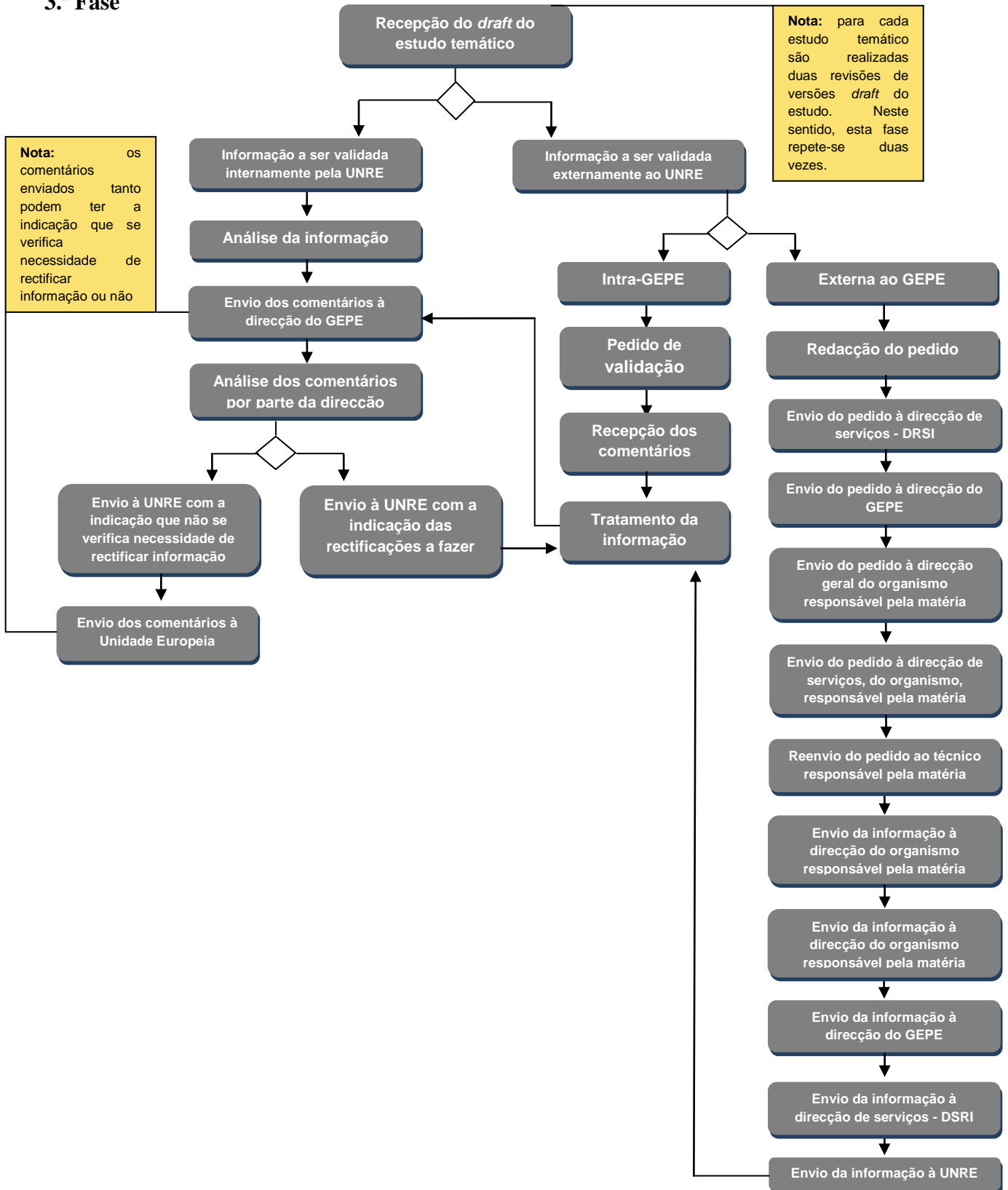
1.ª Fase



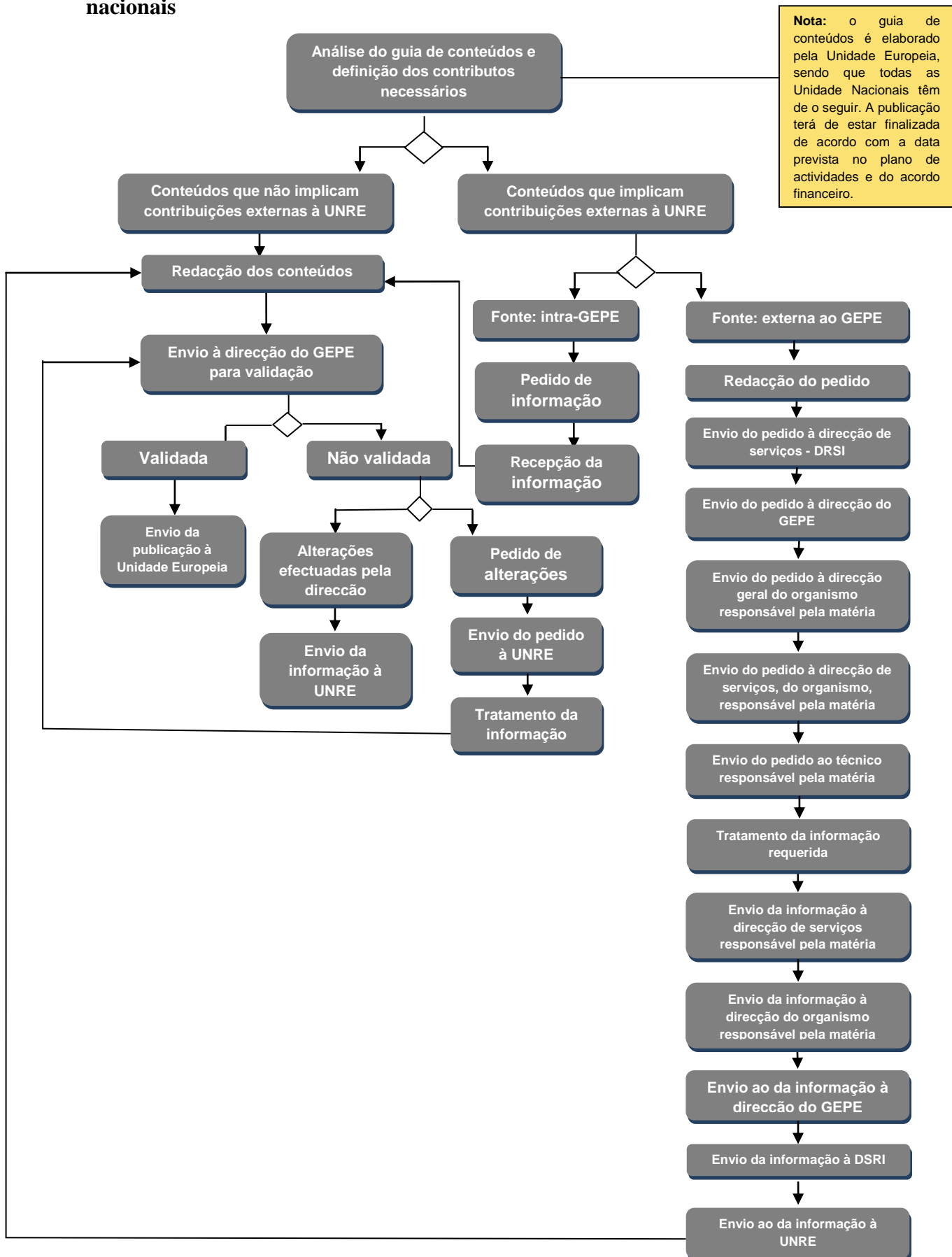
2.ª Fase



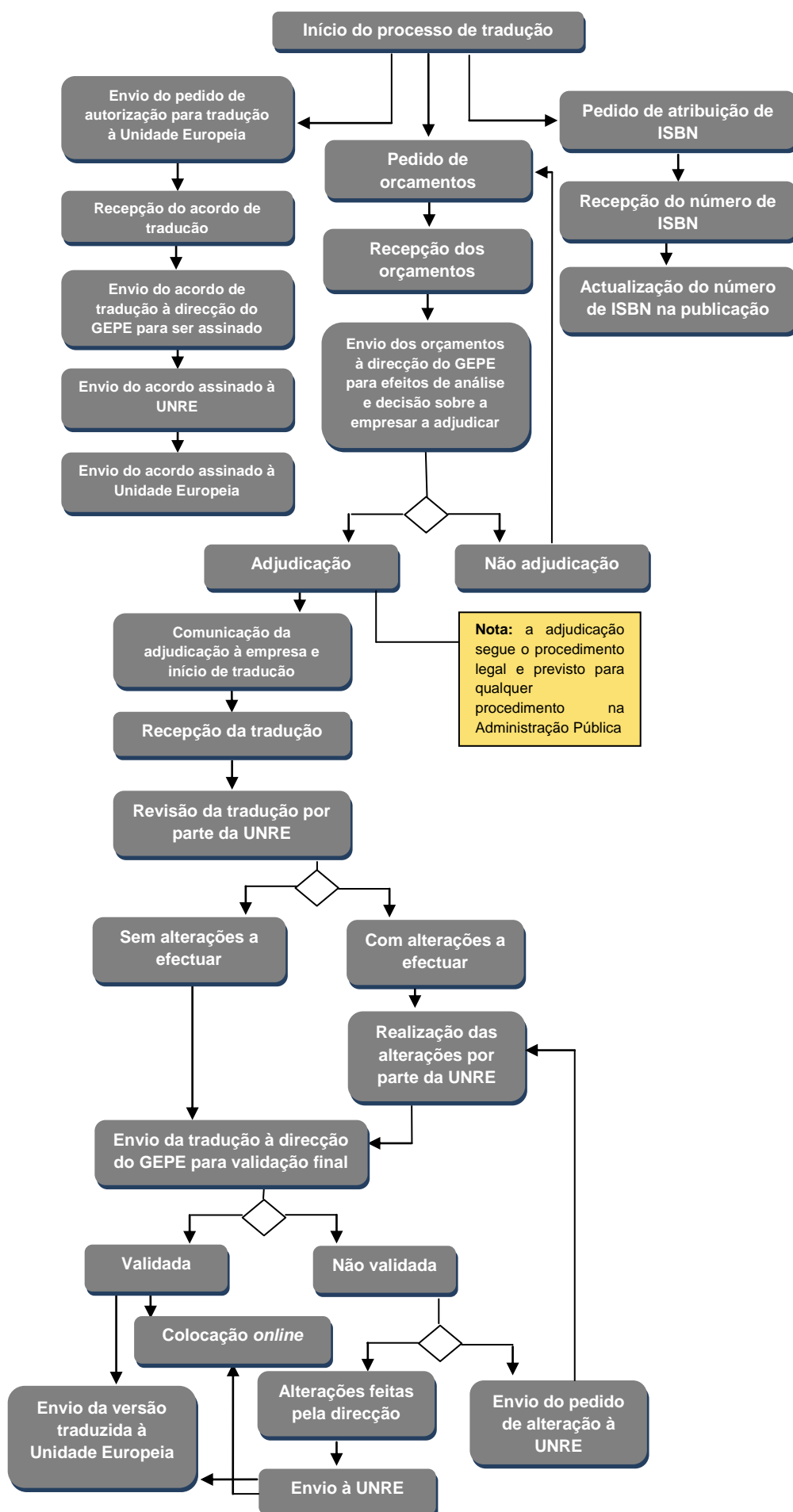
3.ª Fase



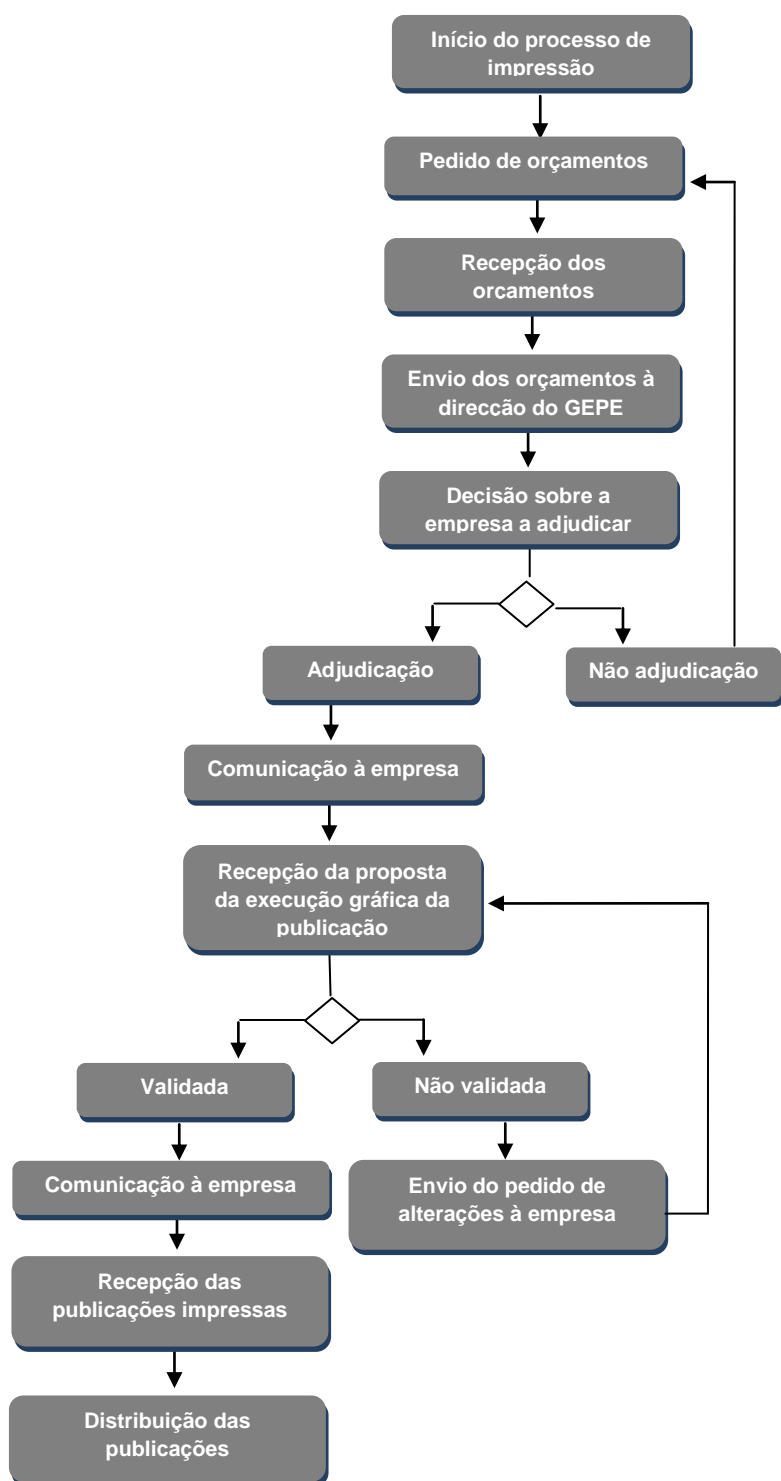
Anexo C: Workflow relativo à elaboração de descrições dos sistemas educativos nacionais



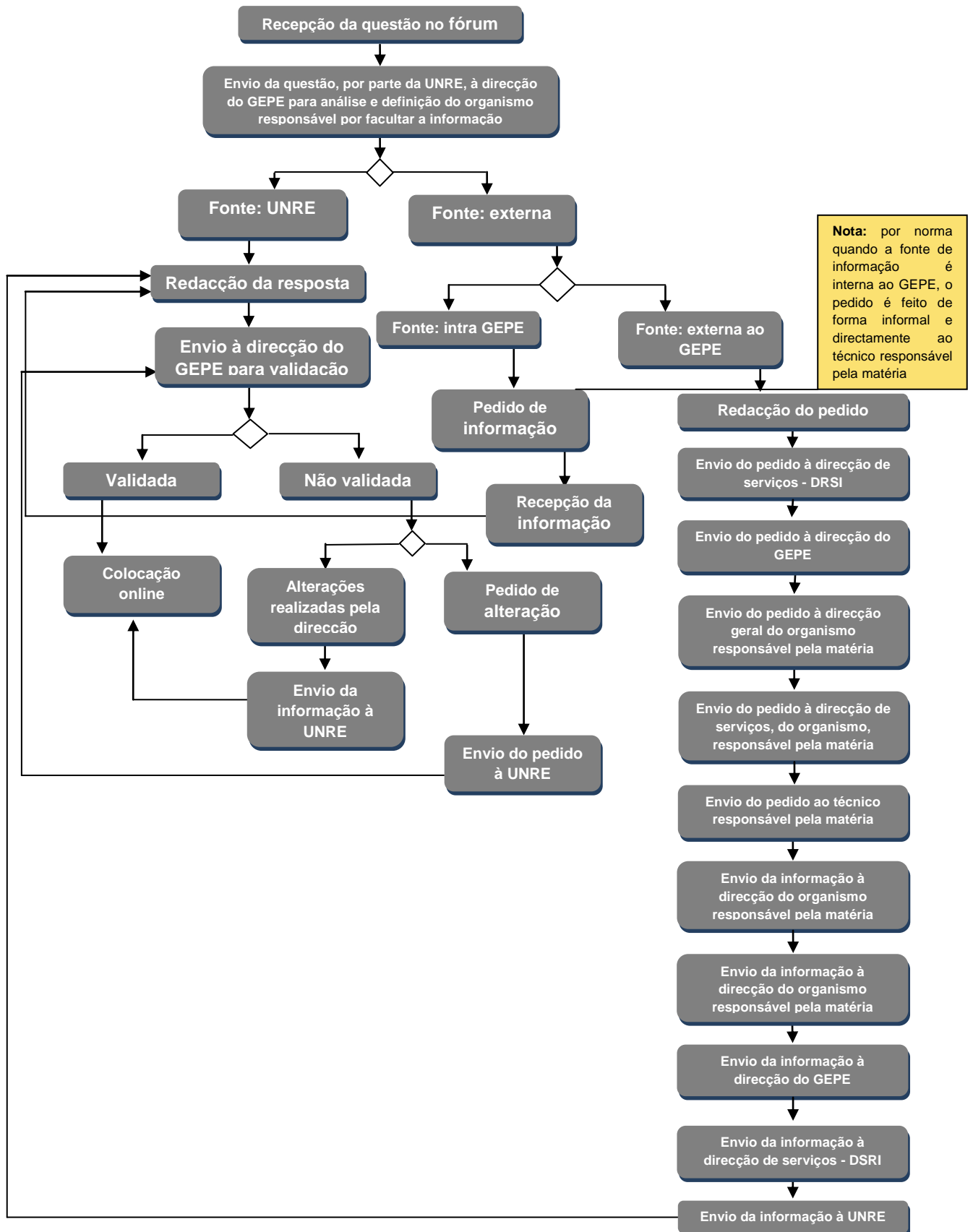
Anexo D: *workflow* relativo ao processo de tradução de publicações da Rede Eurydice



Anexo E: Workflow relativo ao processo de impressão de publicações realizadas pela Rede Euryde.



Anexo F: Workflow relativo às actividades associadas ao fórum da Rede Eurydice (no caso de a questão ser colocada por outro país membro):



Anexo G: Workflow relativo às actividades associadas ao fórum da Rede Eurydice (no caso de a questão ser colocada por outro país membro)

