

Ricardo Daniel da Cunha Dias

Visões de futuro na administração pública em Portugal: Contributos das Comunidades
Transformacionais para uma melhor governação

Universidade Fernando Pessoa

Porto 2024

Ricardo Daniel da Cunha Dias

Visões de futuro na administração pública em Portugal: Contributos das Comunidades
Transformacionais para uma melhor governação

Investigação financiada pela Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT), através do
projeto SFRH/BD/135804/2018

Universidade Fernando Pessoa

Porto 2024

Ricardo Daniel da Cunha Dias

Visões de futuro na administração pública em Portugal: Contributos das Comunidades Transformacionais para uma melhor governação



Ricardo Daniel da Cunha Dias

Tese apresentada à Universidade Fernando Pessoa como parte dos requisitos para obtenção do grau de Doutor em Estudos Políticos e Humanitários, sob orientação da Prof.^a Doutora Judite de Freitas e coorientação do Prof. Doutor Paulo Castro Seixas.

RESUMO

RICARDO DANIEL DA CUNHA DIAS: Visões de futuro na administração pública em Portugal: Contributos das Comunidades Transformacionais para uma melhor governação

(Sob orientação da Prof.^a Doutora Judite de Freitas e coorientação do Prof. Doutor Paulo Castro Seixas)

A administração pública portuguesa é frequentemente descrita como excessivamente centralizada, hierárquica e burocrática, o que levanta dúvidas sobre a sua capacidade de se adaptar a um mundo em constante mudança. Este estudo pretendeu explorar a existência de Comunidades Transformacionais na administração pública em Portugal e compreender a relação entre as suas visões de futuro e uma governação mais flexível e orientada para o futuro. Metodologicamente, foi adotada uma abordagem mista, recorrendo-se à aplicação de um questionário exploratório para identificar possíveis elementos de Comunidades Transformacionais na administração pública, seguido da realização de entrevistas com 21 transformadores nesse campo para explorar as suas relações e visões de futuro. Os resultados revelaram uma estrutura da transformação da governação em Portugal marcadamente institucional e influenciada por uma lógica de silos que dificulta a formação de Comunidades Transformacionais. Ainda assim, foram identificadas duas cliques potencialmente transformacionais: uma de âmbito mais local, relacionada com questões de governança territorial/multinível (formada pelo quadrado DGT/CCDR-LVT/AML/ICS); e a outra de nível central, associada a um movimento de “centrificação de competências” e à digitalização de serviços públicos (formada pelo triângulo AMA/INA/PlanAPP). Além disso, foram identificados 6 perfis-tipo de transformadores (o académico-consultor; o servidor público experiente; o pioneiro; o assessor-cooptado; o académico-dirigente; e o político-académico), sugerindo que a transformação da governação implica um “terceiro espaço” intermediador entre as esferas política e administrativa. As visões de futuro partilhadas pelos transformadores refletiram uma esperança em mudanças emergentes e em transformações rumo a uma governação mais colaborativa, equilibrada, integrada, independente, inclusiva e digitalmente responsável. No entanto, também dão conta da existência de desafios diversos à transformação, sobressaindo-se um padrão de *Start&Stop* da mudança decorrente da instabilidade política. Essas visões evidenciaram ainda a importância dos modelos de governação pública na idealização do futuro, apresentando relações fortes com os valores e princípios da Nova Governança Pública e do Estado Neoweberiano, apoiados pelos dos Novo Serviço Público e do Governo Digital. Com base nestes resultados, esta investigação procurou contribuir para o avanço dos Estudos Políticos e Humanitários ao demonstrar a relevância das visões de futuro na compreensão das dinâmicas político-administrativas que moldam a transformação da governação em Portugal, bem como para a prática governativa ao propor um Plano Transformacional que pode orientar a ação rumo à governação idealizada para o desenvolvimento do país.

Palavras-chave: Visões de Futuro; Comunidades Transformacionais; Melhor Governação; Administração Pública; Portugal.

ABSTRACT

RICARDO DANIEL DA CUNHA DIAS: Visions of the future in public administration in Portugal: Contributions of Transformational Communities to better governance

(Under the supervision of Prof. Dr. Judite de Freitas and co-supervision of Prof. Dr. Paulo Castro Seixas)

The Portuguese public administration is often described as excessively centralized, hierarchical, and bureaucratic, raising questions about its ability to adapt to a constantly changing world. This study aimed to explore the existence of Transformational Communities in the Portuguese public administration and understand the relationship between their visions of the future and a more flexible and future-oriented governance. Methodologically, a mixed approach was adopted, including the use of an exploratory questionnaire to identify potential elements of Transformational Communities in the public administration, followed by interviews with 21 transformers in this field to explore their relationships and future visions. The results revealed a transformation structure in Portuguese governance that is notably institutional and influenced by a silo logic, which hinders the formation of Transformational Communities. Nonetheless, two potentially transformational cliques were identified: one at a more local level, related to territorial/multilevel governance issues (composed of the DGT/CCDR-LVT/AML/ICS square); and another at the central level, associated with a “centrifugation of competencies” movement and the digitization of public services (formed by the AMA/INA/PlanAPP triangle). Additionally, 6 typical transformer profiles were identified (the academic-consultant, the experienced civil servant, the pioneer, the co-opted advisor, the academic-leader, and the political-academic), suggesting that the transformation of governance implies a “third space” that mediates between the political and administrative spheres. The future visions shared by the transformers reflected hope in emerging changes and transformations towards more collaborative, balanced, integrated, independent, inclusive, and digitally responsible governance. However, they also highlighted various challenges to transformation, with a Start&Stop pattern of change due to political instability. These visions also emphasized the importance of public governance models in shaping the future, showing strong relationships with the values and principles of New Public Governance and the Neo-Weberian State, supported by the New Public Service and Digital Government. Based on these results, this research aimed to contribute to the advancement of Political and Humanitarian Studies by demonstrating the relevance of future visions in understanding the political-administrative dynamics shaping governance transformation in Portugal. It also aimed to provide guidance for governmental practice by proposing a Transformational Plan that can lead action towards the governance idealized for the country’s development.

Keywords: Visions of the Future; Transformational Communities; Better Government; Public Administration; Portugal.

RÉSUMÉ

RICARDO DANIEL DA CUNHA DIAS: Visions du futur dans l'administration publique au Portugal: Contributions des communautés transformationnelles à une meilleure gouvernance

(Sous la supervision du Prof. Dr. Judite de Freitas et co-supervision du Prof. Dr. Paulo Castro Seixas)

L'administration publique portugaise est souvent décrite comme excessivement centralisée, hiérarchisée et bureaucratique, ce qui soulève des doutes quant à sa capacité à s'adapter à un monde en constante évolution. Cette étude visait à explorer l'existence de Communautés de Transformation au sein de l'administration publique au Portugal et à comprendre la relation entre leurs visions futures et une gouvernance plus flexible et tournée vers l'avenir. Méthodologiquement, une approche mixte a été adoptée, comprenant l'utilisation d'un questionnaire exploratoire pour identifier d'éventuels éléments de Communautés de Transformation au sein de l'administration publique, suivi d'entretiens avec 21 transformateurs dans ce domaine pour explorer leurs relations et leurs visions futures. Les résultats ont révélé une structure de transformation de la gouvernance au Portugal qui est nettement institutionnelle et influencée par une logique de silo, ce qui entrave la formation de Communautés de Transformation. Néanmoins, deux cliques potentiellement transformationnelles ont été identifiées: l'une à un niveau plus local, liée aux questions de gouvernance territoriale/multiniveau (composée du carré DGT/CCDR-LVT/AML/ICS); et l'autre au niveau central, associée à un mouvement de "centrafication des compétences" et à la numérisation des services publics (formée par le triangle AMA/INA/PlanAPP). De plus, 6 profils-types de transformateurs ont été identifiés (l'académique-consultant, le fonctionnaire expérimenté, le pionnier, le conseiller-coopté, l'académique-dirigeant et le politique-académique), suggérant que la transformation de la gouvernance implique un "troisième espace" médiateur entre les sphères politique et administrative. Les visions futures partagées par les transformateurs reflétaient un espoir en des changements émergents et en des transformations vers une gouvernance plus collaborative, équilibrée, intégrée, indépendante, inclusive et numériquement responsable. Cependant, elles ont également mis en lumière divers défis à la transformation, avec un schéma de *Start&Stop* des changements dus à l'instabilité politique. Ces visions ont également souligné l'importance des modèles de gouvernance publique dans la conception de l'avenir, montrant des liens étroits avec les valeurs et les principes de la Nouvelle gouvernance publique et de l'État Néoweberien, soutenus par le Nouveau Service Public et le Gouvernement Numérique. Sur la base de ces résultats, cette recherche visait à contribuer à l'avancement des Études Politiques et Humanitaires en démontrant la pertinence des visions futures dans la compréhension des dynamiques politico-administratives qui façonnent la transformation de la gouvernance au Portugal, ainsi que pour la pratique gouvernementale en proposant un Plan de Transformation qui peut guider l'action vers la gouvernance idéalisée pour le développement du pays.

Mots-clés: Visions d'avenir; Communautés de Transformation; Meilleure Gouvernance; Administration Publique; Portugal.

DEDICATÓRIA

Há muitas estórias inscritas nas entrelinhas desta tese.

Estórias de confinamento e de reclusão.

Estórias de futuros que não se concretizaram.

Estórias que ficaram entre o sonho e a esperança.

Estórias inacabadas.

Mas também estórias de superação e de conquista.

Esta tese é dedicada a todos aqueles que fizeram parte destas estórias.

Em particular, dedico-a à Natália, que comigo as protagonizou.

AGRADECIMENTOS

A existência humana é repleta de encontros e desencontros, sendo através das pessoas que encontramos a verdadeira essência da aprendizagem e do crescimento, pessoal e intelectual. Nesta longa jornada que chega agora ao seu epílogo, não posso, por isso, deixar de agradecer a todos quantos, com a sua presença, animaram tanto esta obra quanto a minha existência.

Agradeço, em primeiro lugar, à Universidade Fernando Pessoa, lugar onde encontrei solo fértil para que as minhas ideias germinassem e dessem fruto. Em especial, expresso a minha mais profunda gratidão ao Professor Salvato Trigo que gentilmente me abriu as portas da sua instituição quando outros fecharam as suas. Sem a sua empatia e solidariedade esta tese não teria visto a luz do dia.

Agradeço também à Professora Judite de Freitas, cuja amabilidade e sabedoria iluminaram esta minha jornada académica num momento que era já de trevas. Sob a sua orientação, recebi não apenas acolhimento e aconselhamento académico, mas também o conforto da experiência e do tato de alguém que prontamente compreendeu as nuances do meu percurso. A sua voz amiga e apoio incondicional trouxeram leveza ao que até então era um fardo.

Ao Professor Paulo Seixas, mais do que expressar os meus agradecimentos, quero deixar registado o meu profundo apreço, respeito e amizade. Enquanto orientador, foi uma figura central nesta trama intelectual. O seu papel assemelhou-se ao de um narrador, guiando-me por entre os meandros da pesquisa, mas deixando sempre espaço às minhas próprias ideias e decisões. Porém, foi sobretudo a sua amizade que mais me marcou. Com ele aprendi o valor do carácter, da convicção e, sobretudo, da liberdade de pensamento. Ficar-lhe-ei sempre grato por todo o seu comprometimento e esforço em viabilizar este projeto que desde sempre assumiu como nosso.

Não posso também deixar de agradecer a todos os velhos e novos amigos que, como coadjuvantes desta trama, lhe trouxeram cor e diversidade: à Nadine Lobner, à Inês Subtil e ao Diogo Guedes Vidal, companheiros desta aventura académica; e ao João Torres e à Cátia Alves, pelas outras aventuras em que volta e meia nos metemos.

Esta pesquisa não teria ainda sido possível sem a disponibilidade dos 21 entrevistados que, estando ocupados a transformar a governação em Portugal, ainda assim me ofereceram amavelmente parte do seu tempo para comigo partilhar as suas experiências e perceções. A eles agradeço essas partilhas e as palavras de reconhecimento sobre a relevância desta pesquisa. Ouvi-los foi a maior aprendizagem que levo deste percurso.

Tenho ainda de deixar uma palavra de apreço à Dr.^a Rosangela Barreto pela forma arguta como me desafiou, pessoal e intelectualmente. Nas nossas muitas conversas encontrei uma interlocutora perspicaz e uma mentora que ampliou os meus horizontes.

À Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT), agradeço pelos quatro anos de relativa estabilidade financeira que me permitiram liberdade para me dedicar a este projeto.

Finalmente, os meus maiores agradecimentos deixo-os à minha família. À Natália, minha companheira de todos os dias, não há palavras para expressar o quanto lhe tenho a agradecer. Quando a ansiedade apertava, marcou-me quando me dizia: “Não sejas demasiado exigente contigo mesmo!”. A sua força foi o que me deu constância quando tudo o resto desmoronava. De entre tudo e todos, foi ela que mais ânimo deu à minha existência. É ela a protagonista desta minha estória.

Aos meus pais e à minha irmã, agradeço pelo seu amor incondicional. Quando pensava já saber andar sozinho, a sua presença em estilo próprio moldou também esta nova fase da minha aprendizagem e crescimento. Da minha mãe guardo carinhosamente aquele tom de voz quando me ouvia lamuriar, ripostando “Menos, vai correr bem, pensamento positivo”. Do meu pai ficou-me na memória a sua praticabilidade idiomática quando me dizia “Tem de se trabalhar! Sem trabalho não há nada”. Com a minha irmã Silvana partilho um orgulho recíproco, mas enquanto o meu foi sempre mais silencioso, ela nunca deixou de me dizer “Está quase mano, és o meu orgulho”.

Aos meus sogros, agradeço-lhes por me tratarem como um filho. Lembrarei sempre com carinho as visitas do Sr. Manel nas noites quentes de verão quando me recolhia em casa deles para trabalhar na tese, ouvindo-o da porta: “Já estás a estudar? Deixa-te estar, deixa-te estar!”. À Dona Maria, agradeço a sua gentileza, a sua solicitude e o seu acolhimento sempre caloroso. Foram tantas a vezes que depois de uma noite de trabalho a ouvi dizer “O Ricardo é formidável, não sei como consegue”. Apesar de não saberem bem em quê que trabalhava, e até por isso, o seu apoio e incentivo foram como um bálsamo que aliviou essas noites de estudo solitário.

Termino com um agradecimento especial à minha afilhada Renata e ao meu sobrinho Leandro, dois raios de sol, ou, dependendo dos dias, dois furacões de energia que contagiaram esse verão quente, criando a sensação de férias no auge do meu trabalho. Do Leandro, essa criança sensível e amorosa, guardo as suas entradas de supetão pela cozinha da avó a gritar “Ó tio, ó tio!”, despejando uma saraivada de perguntas quando era eu que “andava às aranhas”. Da minha afilhada, esse diabrete traquina e cheio de interrogações, gravo aqui a estória que me contou a avó: ao acompanhá-la a uma sessão de acupuntura, vê um homem de bata branca e de agulhas na mão, e, do alto dos seus seis anos, diz-lhe “Sabes, o meu padrinho também vai ser doutor!”.

ÍNDICE

ÍNDICE DE TABELAS	XV
ÍNDICE DE FIGURAS	XVII
INTRODUÇÃO	1
i. Contexto e problema de pesquisa	2
ii. Equação pessoal	5
iii. Estado da arte e lacuna	8
iv. Objetivos da pesquisa	11
v. Relevância e contributos da pesquisa	12
vi. Estrutura da tese	13
CAPÍTULO I – ADMINISTRAÇÃO DO FUTURO	15
1.1. Governança do futuro: Um novo objeto nas ciências da governação	15
i. Viragem ontológica	18
ii. Rutura epistemológica.....	25
1.2. Administração pública, governação e futuro: entre a prática e a utopia.....	30
i. Breve historial das crises	31
ii. Modelos de governação pública: entre a atualidade e a potencialidade.....	35
iii. O futuro como falha ou anomalia.....	43
iv. Agendas de futuro na administração pública em Portugal	60
v. Recuos e avanços na governança do futuro em Portugal	71
1.3. Comunidades Transformacionais, visões de futuro e melhor governação: Da anomalia à construção de uma problemática	80
i. O conceito de Comunidades Transformacionais: da mudança à transformação	81
ii. O conceito de visões de futuro: da tensão transformacional a uma teoria da tensão	90
iii. O conceito de melhor governação	97
CAPÍTULO II – ESTRATÉGIA METODOLÓGICA	102

2.1. Questões de investigação	102
2.2 Desenho da pesquisa	104
i. Técnicas de recolha de dados	105
ii. Técnicas de análise de dados	106
CAPÍTULO III – RESULTADOS	109
3.1. Uma primeira exploração das Comunidades Transformacionais no campo da administração pública em Portugal	109
i. Caraterização do painel de especialistas.....	109
ii. Possíveis elementos constituintes de Comunidades Transformacionais no campo da administração pública em Portugal	110
iii. Domínios, eixos e quadrantes da transformação	116
iv. Funções e campeões da mudança	119
v. Mapeamento da transformação.....	124
vi. Síntese de resultados	126
3.2. Outra aproximação (mais aprofundada) às Comunidades Transformacionais	130
i. Seleção e caraterização dos participantes.....	131
3.2.1. Agência	139
i. Perfis dos transformadores	139
ii. Entidades/Instituições.....	151
3.2.2. Contexto	156
i. Principais transformações/projetos transformacionais	156
ii. Fatores propícios ao surgimento de Comunidades Transformacionais.....	160
3.2.3. Estrutura	162
i. Referências	164
ii. Relações/cachos e comunidades.....	167
3.3. Visões de futuro e relações com uma melhor governação	178
i. Visão/idealização.....	178
3.3.1. Barreiras e facilitadores da transformação: O <i>Start&Stop</i> da mudança em Portugal	191
i. Barreiras à transformação.....	191

ii. Facilitadores da transformação.....	209
iii. Mudanças essenciais/a fazer: Proposta de um Plano Transformacional.....	224
CAPÍTULO IV – DISCUSSÃO.....	235
4.1. Interpretação e discussão dos resultados: entre a Comunidade e o Silo.....	235
4.1.1. A estrutura social da transformação da governação em Portugal.....	235
i) Entidades mais envolvidas com a transformação da governação	236
<i>A hipótese da tensão entre “entidades de projeto” vs. “entidades de processo” .</i>	<i>238</i>
<i>A hipótese da tensão entre “ministérios de prestação” vs. “ministérios de planeamento”</i>	<i>240</i>
<i>A hipótese da tensão entre autonomia vs. prestação de contas</i>	<i>241</i>
<i>Da agencificação à “centrificação de competências”</i>	<i>241</i>
ii) Pessoas de referência	245
<i>A hipótese da perpetuação geracional</i>	<i>246</i>
<i>A hipótese de uma hierarquia de imagens de prestígio</i>	<i>247</i>
<i>A hipótese dos “terceiros espaços”</i>	<i>248</i>
4.1.2. Comunidades Transformacionais na estrutura da transformação da governação em Portugal.....	250
<i>Entre a comunidade e o silo</i>	<i>254</i>
<i>O Start&Stop da mudança: Crónica de uma Morte Anunciada.....</i>	<i>258</i>
4.1.3. Visões de futuro na administração pública em Portugal	259
<i>A hipótese do “delay” estrutural</i>	<i>262</i>
<i>Entre a convulsão e a impulsão.....</i>	<i>263</i>
<i>A hipótese de uma crise identitária criada pela digitalização.....</i>	<i>265</i>
4.1.4. Relações entre visões de futuro, modelos de governação pública e uma melhor governação.....	266
4.1.5. Contributos da pesquisa para os Estudos Políticos e Humanitários	267
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	272
i. Síntese da Pesquisa – Para além da esperança e da exaustão: Como realizar o potencial de transformação.....	273
ii. Limitações da pesquisa.....	280
iii. Implicações teóricas e práticas	282
iv. Sugestões para pesquisas futuras.....	284

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	287
APÊNDICE A – Inquérito por questionário.....	304
APÊNDICE B – Composição do painel de especialistas inquiridos.....	307
APÊNDICE C – Guião de entrevista	310
APÊNDICE D – Consentimento informado.....	315
APÊNDICE E – Análise de conteúdo aos perfis dos transformadores.....	316
APÊNDICE F – Análise de conteúdo às visões de futuro	326
APÊNDICE G – Análise de conteúdo às barreiras à transformação	332
APÊNDICE H – Análise de conteúdo aos facilitadores da transformação.....	368
APÊNDICE I – Análise de conteúdo às mudanças essenciais/a fazer	382
APÊNDICE J – Equipas transformacionais	392

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1: Abordagens de governança antecipatória.....	23
Tabela 2: Características da burocracia de acordo com o modelo weberiano	36
Tabela 3: Principais diferenças entre a NGP e o NSP.....	37
Tabela 4: Principais elementos do ENW.....	39
Tabela 5: Papéis do governo vs. questões da governação	48
Tabela 6: <i>Ethos</i> burocrático vs. <i>ethos</i> democrático	51
Tabela 7: Relação entre epistemologia, ontologia e metodologia na pesquisa em administração pública.....	52
Tabela 8: Passado, presente e futuro da administração pública: Ponto de situação e preocupações críticas.....	58
Tabela 9: Temáticas da relação entre administração e futuro	59
Tabela 10: Agenda futura para uma nova abordagem da ciência administrativa em Portugal.....	62
Tabela 11: Cronologia da evolução dos organismos públicos de estudos, planeamento e prospetiva da administração central em Portugal	75
Tabela 12: Marco Teórico	99
Tabela 13: Modelos de Governação e Dimensões do Futuro.....	100
Tabela 14: Operacionalização de conceitos.....	104
Tabela 15: <i>Ranking</i> dos possíveis elementos constituintes de Comunidades Transformacionais	112
Tabela 16: Tipos de elementos transformacionais identificados.....	114
Tabela 17: Peso dos domínios de transformação em face ao total de elementos transformacionais identificados.....	117
Tabela 18: Análise de quadrantes aos domínios de transformação.....	118
Tabela 19: Funções de mudança dos elementos transformacionais identificados	120
Tabela 20: Pessoas de referência identificadas	122
Tabela 21: Campeões da mudança	124
Tabela 22: Análise de quadrantes ao mapeamento da transformação	125

Tabela 23: Elementos transformacionais mais relevantes por dimensão heurística.....	128
Tabela 24: Lista de participantes e experiência profissional relevante	132
Tabela 25: Aspetos dos trajetos profissionais dos entrevistados, relevantes para o seu perfil transformacional	141
Tabela 26: Relevância de cada categoria no discurso dos participantes	148
Tabela 27: Principais transformações/projetos transformacionais citadas pelos participantes (por tema/área e nível)	156
Tabela 28: Relações entre os transformadores de referência e os transformadores entrevistados	173
Tabela 29: <i>Ranking</i> do impacto potencial dos transformadores identificados/peso do total das identificações dos entrevistados (%)	174
Tabela 30: Visões de futuro na administração pública em Portugal (categorias)	178
Tabela 31: Categorias de visões de futuro por entrevistado.....	186
Tabela 32: Categorias mais influentes por áreas de atuação dos entrevistados	187
Tabela 33: Disseminação das idealizações inerentes às visões de futuro	187
Tabela 34: Finalidades, valores e princípios mais presentes nas categorias de visões de futuro	189
Tabela 35: Correspondências entre modelos de governação pública e categorias de visões de futuro.....	190
Tabela 36: Relações entre categorias de visões de futuro e modelos de governação pública	190
Tabela 37: Barreiras à Transformação da Governação em Portugal.....	192
Tabela 38: Condicionantes, barreiras e bloqueios à transformação da governação em Portugal.....	209
Tabela 39: Facilitadores da transformação da governação em Portugal	212
Tabela 40: Impulsionadores, facilitadores e fatores críticos de sucesso da transformação da governação em Portugal	223
Tabela 41: Mudanças essenciais/a fazer: Um “Decálogo para a Transformação da Governação em Portugal”.....	224
Tabela 42: Missão, visão e valores da AMA, do INA e do PlanAPP	236
Tabela 43: Vantagens e desvantagens dos novos modelos organizativos transversais.	244
Tabela 44: Estratégias para a superação dos silos administrativos	256

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1: Ferramentas conceituais da administração pública e as quatro causas de Aristóteles.....	42
Figura 2: Estratégias de Adaptação	95
Figura 3: Modelo de análise	103
Figura 4: Participantes por faixa etária (%)	135
Figura 5: Escolaridade dos participantes.....	136
Figura 6: Cargos/funções mais representadas (%)	137
Figura 7: Âmbito de experiência dos participantes no setor público (%).....	138
Figura 8: Áreas de atuação dos participantes (%).....	138
Figura 9: Entidades atualmente mais envolvidas com a transformação da governação em Portugal indicadas pelos participantes (%).....	152
Figura 10: Entidades/percepção do impacto atual na transformação da governação e presença da transformação na missão.....	154
Figura 11: Pessoas e entidades de referência por área de atuação dos entrevistados ...	165
Figura 12: Síntese das pessoas e/ou entidades de referência	167
Figura 13: Entidades com as quais as entidades dos transformadores entrevistados se relacionam para transformar a governação.....	168
Figura 14: Clique transformacional de nível local.....	169
Figura 15: Clique transformacional de nível central.....	171
Figura 16: Relações dos transformadores entrevistados com os restantes transformadores da lista de referência (%).....	175
Figura 17: Centralidade dos nomes de referência com base na reciprocidade das relações com os transformadores entrevistados.....	176
Figura 18: Valores e princípios subjacentes aos discursos dos entrevistados (% de presença face ao total de ocorrências)	188
Figura 19: Plano Transformacional: Decálogo para a transformação da governação em Portugal.....	232

Figura 20: Hierarquia de necessidades/expetativas a satisfazer para ativar a capacidade transformacional da administração pública em Portugal.....	276
Figura 21: Modelo exploratório da transformação da governação	278

LISTA DE ABREVIATURAS

A

ACM	Alto Comissariado para as Migrações
ACSS	Administração Central do Sistema de Saúde
AD&C	Agência para o Desenvolvimento e Coesão
ANQEP	Agência Nacional para a Qualificação e o Ensino Profissional
AMA	Agência para a Modernização Administrativa
AML	Área Metropolitana de Lisboa
APA	Agência Portuguesa do Ambiente
APDSI	Associação para a Promoção e Desenvolvimento da Sociedade da Informação
ASPA	<i>American Society for Public Administration</i>
AT	Autoridade Tributária e Aduaneira

C

CCDRs	Comissões Coordenadores de Desenvolvimento Regional
CCDR-LVT	Comissão Coordenadora de Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo
CE	Comissão Europeia
CEJ	Centro de Estudos Judiciários
CEPEJ	<i>European Commission for the Efficiency of Justice</i>
CIM	Comunidade Intermunicipal
CNCS	Centro Nacional de Cibersegurança
CPLP	Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
CRoSAP	Comissão de Recrutamento e Seleção para a Administração Pública

D

DGA	Departamento Geral de Administração da Secretaria-Geral
DGAE	Direção-Geral dos Assuntos Europeus
DGAEP	Direção-Geral da Administração e do Emprego Público
DGAJ	Direção-Geral da Administração da Justiça
DGEEC	Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência

DGPDN	Direção-Geral de Política de Defesa Nacional
DGPJ	Direção-Geral da Política de Justiça
DGT	Direção-Geral do Território
DISPA	<i>Directors of Institutes and Schools of Public Administration</i>

E

EFQN	<i>European Foundation for Quality Management</i>
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
EPPA	<i>European Perspectives on Public Administration</i>
EIs	Entidades Intermunicipais
ENISA	<i>European Union Agency for Cybersecurity</i>
eSPap	Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública

F

FCSH	Faculdade de Ciências Sociais e Humanas
FFMS	Fundação Francisco Manuel dos Santos
FLUP	Faculdade de Letras da Universidade do Porto

G

GEE	Gabinete de Estratégia e Estudos
GEP	Gabinete de Estratégia e Planeamento
GEPAC	Gabinete de Estratégia, Planeamento e Avaliação Culturais
GNS	Gabinete Nacional de Segurança
GPEARI	Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais
GPP	Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral
GSEJ	Gabinete do Secretário de Estado da Justiça

I

IASIA	<i>International Association of Schools and Institutes of Administration</i>
IAPMEI	Agência para a Competitividade e Inovação
IIAS	<i>International Institute of Administrative Sciences</i>
ICS	Instituto de Ciências Sociais
IDI	Instituto Diplomático
IDN	Instituto de Defesa Nacional
IEFP	Instituto do Emprego e Formação Profissional
IGeFE	Instituto de Gestão Financeira da Educação
IGOT	Instituto de Geografia e Ordenamento do Território
IHRU	Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana

IISS	Instituto de Informática da Segurança Social
IMT	Instituto da Mobilidade e dos Transportes
INA	Instituto Nacional de Administração
INAP	<i>Instituto Nacional de Administración Pública</i>
IPDJ	Instituto Português do Desporto e Juventude
IRN	Instituto dos Registos e do Notariado
ISCSP	Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas
ISS	Instituto da Segurança Social
IST	Instituto Superior Técnico
J	
JurisAPP	Centro de Competências Jurídicas do Estado
L	
LabX	Laboratório de Experimentação da Administração Pública
N	
NAP	Nova Administração Pública
NAPA	<i>National Academy of Public Administration</i>
NGP	Nova Gestão Pública
NPG	<i>New Public Governance</i>
NSP	Novo Serviço Público
O	
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
OGP	<i>Open Government Partnership</i>
ONU	Organização das Nações Unidas
OPAP	Observatório Permanente da Administração Pública
P	
PGR	Procuradoria-Geral da República
PJ	Polícia Judiciária
PlanAPP	Centro de Competências de Planeamento e de Prospetiva da Administração Pública
PRACE	Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado
PREMAC	Plano de Redução e Melhoria da Administração Central do Estado
PREVPAP	Programa de Regularização Extraordinária de Vínculos Precários na Administração Pública
PROFAP	Programa Integrado de Formação para a Modernização da Administração Pública

Q

QUAR Quadro de Avaliação e Responsabilização

R

RePLAN Rede de Serviços de Planeamento e prospetiva da Administração Pública

RINAPE Rede de Institutos Nacionais da Administração Pública e Equivalentes

S

SEDES Associação para o Desenvolvimento Económico e Social

SGA Secretaria-Geral do Ambiente

SGE Secretaria-Geral da Economia e do Mar

SGMAI Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna

SIADAP Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública

SIED Serviço de Informações Estratégicas de Defesa

SIS Serviços de Informações de Segurança

SPMS Serviços Partilhados do Ministério da Saúde

T

TicAPP Centro de Competências Digitais da Administração Pública

U

UA Universidade de Aveiro

UE União Europeia

INTRODUÇÃO

*O pessimista reclama do vento. O otimista espera que ele mude. O sábio ajusta as velas.*¹

William Ward, missionário inglês

A citação com que escolhemos abrir esta introdução procurou ilustrar a ideia fundamental que inspirou esta tese de doutoramento em Estudos Políticos e Humanitários: a governação atual não deve (nem pode!) andar ao sabor do vento, ou corremos o risco de, enquanto sociedade, naufragarmos na próxima tempestade. Se concebermos o vento como símbolo da adversidade, mas também da mudança, esta é a mais das vezes uma abertura para o futuro e para o desconhecido. E perante o desconhecido, há que fazer escolhas e tomar decisões, mas também saber quais as escolhas possíveis e os ajustes necessários a fazer ao sistema de navegação. Repare-se aqui que estamos já a falar da relação entre política e administração. Cabendo a cada uma destas esferas diferentes papéis, a forma como os mesmos se articulam e se complementam ou se antagonizam e se anulam depende de haver, ou não, uma mesma orientação para o futuro. Sem tal orientação, a pilotagem da sociedade cingir-se-á, quando muito, a uma “navegação à vista”.

Num mundo em acelerada mudança, não é possível meramente à administração pública reclamar do futuro ou à política esperar que ele mude a seu favor. A decisão estará sempre dependente de duas atitudes: ou se é conformista e se fazem apenas os ajustes necessários para que tudo fique na mesma; ou se conhecem as escolhas e se tira partido da mudança, aprendendo e mudando com ela. Se a atitude for a primeira, o mais certo é que, adiante, o futuro se imponha, então já de forma mais violenta, e, a haver mudança, será já por rutura. Se, por outro lado, a atitude for encarar a mudança como algo positivo, não só aproveitando para aprender com o futuro à medida que ele acontece, mas também, procurando, a cada momento, construir um futuro melhor, é então necessário programar a mudança,

¹ Citação retirada da parede do local de trabalho de um dos entrevistados desta pesquisa. O facto de a citação ser atribuída a um missionário é também relevante, pois a figura do missionário surge-nos na pesquisa como um dos arquétipos de um transformador.

identificando os ajustes e as transformações a fazer ao sistema de pilotagem. Assim, a citação serve-nos como metáfora para transmitir diferentes atitudes perante os desafios da mudança e da transformação da governação atual.

É com este espírito de descoberta e de gestão da mudança que esta pesquisa se propõe explorar Comunidades Transformacionais no campo da administração pública em Portugal, procurando identificar e problematizar tais comunidades em função das suas visões de futuro e relações com uma melhor governação. Entende-se estas comunidades como grupos/redes de atores e/ou de entidades, cujas idealizações de melhorias da governação poderão estar a orientar a construção de futuros desejados. Tratam-se, portanto, de “comunidades de prática” (Lave & Wenger 1991; Snyder *et al.*, 2003; Wenger, 1998) que socializam não só para aprendizagens, mas também para visões de futuro de como a governação *pode e deve ser*. Estamos em crer que ao procurar identificar tais comunidades e ao conhecer as suas visões de futuro poderemos fornecer pistas para apoiar e acelerar os processos de transformação da governação em Portugal.

i. Contexto e problema de pesquisa

O sistema político-administrativo é o sistema piloto da sociedade. No entanto, a atuação governativa tradicional, segundo uma lógica hierárquica, de comando e controlo e fechada em silos administrativos, tem-se revelado desajustada para lidar com o caráter sistémico e complexo dos desafios que as sociedades contemporâneas enfrentam (Marques, 2017; Snyder *et al.*, 2003). Num “mundo VICA²”, a governação atual implica uma “subpolítica” (Beck, 2017) e uma “governança do futuro” (Wenger *et al.*, 2020), ou seja, uma abordagem mais integrada, colaborativa, inclusiva e humanitária, que envolva ciência, política e sociedade na definição conjunta do rumo coletivo desejado e dos meios para o prosseguir. Enquanto *ciência-e-prática* da governação, cabe à administração pública um importante papel na promoção e na intermediação desse envolvimento (Bouckaert & Jann, 2020). O seu “campo”, porém, apresenta uma divisão entre ciência e prática (Bushouse *et al.*, 2011; Osborne *et al.*, 2023; Raadschelders, 2011; Roy, 2017) que limita a sua capacidade de mediar assuntos sociais e políticos (Nabatchi *et al.*, 2011). Para além disso, está também

² Acrónimo de Volatilidade, Incerteza, Complexidade e Ambiguidade. O conceito de “mundo VICA” (ou “VUCA”, em inglês) começou por ser utilizado no meio militar e depois em áreas como o planeamento estratégico e a gestão para caracterizar o contexto resultante das rápidas mudanças que, a partir da década de 1980, passaram a marcar o panorama mundial.

mais voltado para o presente e para o passado, enquanto o seu objeto, a governação, precisa de estar/ser orientado para o futuro (Roberge & Dinning, 2013).

O conceito de “campo” é aqui utilizado na aceção de Bourdieu (1994), isto é, como um espaço simbólico de (re)produção de práticas e conhecimentos específicos que interagem numa relação de forças dentro da mesma estrutura, quer dizer, de um sistema regido por valores e regras próprias. Na administração pública, as suas diferentes vertentes, sobretudo a de disciplina académica e prática profissional, são geralmente concebidas como campos relativamente autónomos, o que gera dificuldades de interação e comunicação entre elas (Freitas, 2020). Defende-se que problematizar as posições de tais vertentes num mesmo “campo” proporciona uma forma de tornar a Ciência da Administração mais reflexiva sobre a utilidade do conhecimento que produz, e, ao mesmo tempo, a administração pública uma prática mais informada e capaz de melhorar a governação. Nesse sentido, esta tese de doutoramento pretende investigar como é que o campo da administração pública pode atuar de forma mais integrada, reflexiva, colaborativa e competente na governança do futuro.

As disfunções decorrentes da tradicional atuação do sistema político-administrativo são geralmente atribuídas à rigidez da burocracia e à alienação que a mesma promove (Crozier, 1963; Selznick, 1943). A procura por modelos de governação mais flexíveis, adaptáveis às mudanças, mas também mais humanos, que, nas últimas décadas, marcaram o campo da administração pública, evidencia isso mesmo (Temizel, 2015). A burocracia, porém, tem prevalecido como modelo organizacional hegemónico (Rochester, 2013), ao qual novos modelos apenas se sobrepõem parcialmente (Barcellos & Dellagnelo, 2013). Paralelamente, predomina na administração pública um enfoque na eficiência, cuja ausência de reflexividade, científica e prática, possibilita uma instrumentalização dos meios que torna a burocracia um fim em si mesma (Denhardt & Denhardt, 1979). Desse modo, a história da Ciência da Administração é também a história das inflexões da burocracia e de como através desta se acaba sempre por encontrar formas de controlar os indivíduos dentro (e fora) das organizações (veja-se o exemplo da motivação, no caso da Escola das Relações Humanas; ou da ritualização, no caso da cultura organizacional) (Merton, 1940; Seixas, 2003).

Esse enraizamento do sistema político-administrativo numa “patologia burocrática” (Merton, 1940; Nabatchi *et al.*, 2011) que limita a sua capacidade de resolver problemas complexos de política, implica questionar até que ponto os novos modelos de governação pública não são também (dis)função e alvo da instrumentalização da burocracia. Ou seja, é a administração pública verdadeiramente transformável ou trata-se apenas de uma mesma lógica (a da manutenção do poder) de reagir a contínuas evidências e ideias, mais ou menos marginais, de modelos alternativos? No quadro das mudanças recentes de um paradigma de governo para um de governança, esta questão parece dividir em dois o campo da administração pública: os céticos da mudança, que olham com desconfiança para a possibilidade de mudança efetiva; e os otimistas que evocam a contínua capacidade que este campo tem demonstrado em se adaptar (Farazmand, 2012; Kelly & Dodds, 2012). No entanto, isso implica outro questionamento: não estamos, atualmente, num momento de efetiva ebulição e rutura do modelo hegemónico? O mesmo é perguntar: se o modelo burocrático não é capaz de responder aos desafios e problemas do século XXI, e se os modelos alternativos se demonstram desajustados ou então são “pervertidos³” por processos de politização e de instrumentalização da burocracia, não estará também a administração pública perto de saturar a sua capacidade de adaptação?

Devido ao carácter fortemente hierarquizado e burocrático da estrutura governativa e administrativa em Portugal (Tavares, 2019; 2022), refletindo a chamada cultura ou paradigma da “Europa Continental” (Bilhim *et al.*, 2015), tal “patologia” estará, porventura, ainda mais acentuada no país. No quadro das recentes reformas administrativas de inspiração gestionária, acresce a externalização de funções críticas do Estado, as quais geraram também uma importante perda de massa crítica e de inteligência coletiva na administração pública que se tenta agora recuperar. Portanto, para aproveitar todo o potencial transformador do digital e do atual paradigma de redes (Fonseca & Carapeto, 2009), é fundamental que o sistema político-administrativo português desenvolva mecanismos para apoiar “subsistemas piloto” dentro e fora dele, tais como comunidades de prática capazes de inovar e experimentar novas políticas e práticas (Snyder *et al.*, 2003) Como argumentou Crozier (1963), perante a ambiguidade e a incerteza, as organizações

³ A expressão “pervertidos” remete aqui para o conceito de “*wicked problems*” (“problemas complexos”, em português), originalmente proposto por Rittel e Webber (1973) para dar conta de uma nova tipologia de problemas de carácter sistémico, cujas soluções tradicionais não só são desajustadas, como podem contribuir para agravar o problema ou mesmo revelar ou criar novos problemas.

burocráticas procuram soluções que geralmente envolvem a tomada de decisões e a criação de redes de contactos informais. Isso torna pertinente explorar a existência de “Comunidades Transformacionais” (Kesar *et al.*, 2018; Seixas & Lobner, 2018) na “estrutura social” (Giddens, 1984) da transformação da governação em Portugal, bem como os tipos de melhor governação influenciados pelas visões de futuro que circulam e orientam as mudanças no campo da administração pública.

ii. Equação pessoal

O que leva um sociólogo a defender uma tese de doutoramento em Estudos Políticos e Humanitários sobre a relação entre Comunidades Transformacionais no campo da administração pública, suas visões de futuro e uma melhor governação? A resposta a esta questão é fundamental para que se perceba a opção por este tema, sendo esta em grande medida explicada pela “equação pessoal” (Jung, 2019 [1961]) do proponente desta tese. Atrelada àquilo a que Bourdieu (1994) chamou de “campo de experiências”, é de referir a esse respeito, não só a formação de base do investigador, mas também a sua experiência prévia, em termos de pesquisa e lecionação, na área da administração pública, na qual esta pesquisa de doutoramento foi, aliás, primeiramente proposta.

Foi do confronto entre essa formação e experiência que se formou a crença que, pelas suas muitas especificidades, a administração pública era por vezes reduzida e até mal compreendida, não só pelos que de fora a ela recorrem nas suas relações com o Estado, mas igualmente por aqueles que, a partir de dentro, a praticam e a estudam. Se nos primeiros há uma perceção enraizada e, em parte, fundamentada pela experiência empírica, de que a administração pública é ineficiente e pouco eficaz, há igualmente, da parte dos segundos, uma crença de que a cientificidade pode ser completamente neutra e que a eficiência e a eficácia são possíveis de alcançar por essa via. Neste segundo caso, confunde-se o *ser* com o *dever ser*, o que é especialmente problemático num campo aplicado e com uma forte dimensão normativa, pelo que tal deve ser alvo de questionamento (Denhardt & Denhardt, 2000).

No entanto, a proposta dentro do próprio campo de uma pesquisa de doutoramento que se interroga sobre essa normatividade, revelou-se inviável, talvez, em parte, por uma questão de “consciência possível” (Sedas Nunes, 1977), ou seja, de uma autolimitação interna,

resultante daquele que é o *ethos* disciplinar do campo (ainda grandemente positivista), em parte pela ausência de uma tradição crítica forte no seu seio. Porém, não é também de menosprezar as perversidades resultantes do cruzamento desse *ethos* disciplinar com um “*ethos* burocrático” (Nabatchi *et al.*, 2011) dentro das próprias universidades públicas, sobretudo daquelas mais fortemente ligadas com a área. Tratando-se de instituições públicas e, portanto, igualmente de espaços de tensão entre a esfera política e a esfera administrativa, parece também nestes casos haver dois polos em tensão: o poder no centro de tudo (e que tudo domina, subvertendo a ciência) vs. o poder como legitimado pela ciência (uma tomada de decisões sustentada na evidência, mas nem por isso mais protegida dos jogos de poder).

No primeiro polo, a burocracia torna-se um instrumento de controlo e de manutenção do poder em relação ao qual uma Ciência da Administração positivista não só é incapaz de o pôr em causa, como pode mesmo ser instrumentalizada para o legitimar. Quando tal acontece, é muito difícil, pelo menos de fora, distinguir o primeiro polo do segundo. Isso foi muito claro com a forte resistência que este projeto de investigação colheu numa universidade pública da área (o qual foi rejeitado através de processos burocráticos que se sobrepuseram a critérios científicos), tendo sido necessário sair para uma universidade privada (e, nesse sentido, mais periférica e menos exposta a tal tensão) para que o direito à liberdade científica e a defesa da tese se tornassem possíveis. Assim, a ideia e concretização desta tese não pode ser desligada de uma espécie de ritual iniciático à burocracia como subterfúgio de jogos de poder, vivido na primeira pessoa. Mas mais do que possíveis enviesamentos, esta iniciação foi útil para colocar o investigador em contacto com um conjunto de especificidades e disfunções, cujas causas valem a pena interrogar.

As especificidades da administração pública a que aludimos anteriormente são muitas, mas centremo-nos em três delas que, ao longo de mais de cinco anos de leituras e reflexão, detetamos estarem intrinsecamente relacionadas à sua dimensão normativa. Desde logo, e como referido, uma certa normatividade da administração pública não pode ser desligada da sua dicotomia fundacional entre a esfera administrativa e a esfera política (Wilson, 1887). Nessa dicotomia radica o entendimento que, durante mais de um século, reduziu a esfera da administração pública à otimização da implementação das decisões políticas, seguindo a execução da lei e os princípios do profissionalismo neutro, separando-a das

políticas públicas (Bilhim, 2014). Apesar de tal dicotomia ser ciclicamente contestada (Simon, 1965 [1947]; Waldo, 1946), esse parece ainda ser atualmente o entendimento dominante na base de uma certa geração de académicos e profissionais no campo. Ainda assim, o respeito pelos princípios da democracia, do “valor público” (Osborne, 2006; 2010; Stoker, 1996) e do “valor do público” (Bouckaert, 2020) têm vindo a permear as práticas e a pesquisa na área, reconhecendo-se também na sua promoção, as dependências e as complementaridades (Svara, 1999; 2001; 2008) que permeiam a amálgama de papéis e funções entre as instituições e os atores presentes em tais esferas (Filippin, 2017).

Foi, de resto, essa evolução, geralmente apresentada em modelos de governação, que despertou o nosso interesse. Fala-se atualmente de uma Nova Governança Pública (*NPG*, acrónimo em inglês⁴⁴) (Osborne, 2006; 2010), sucessora de uma Nova Gestão Pública (*NGP*) (Hood, 1991), a qual reclama aos que agora entram nas questões da área serem mais reflexivos em relação às gerações anteriores e às prisões disciplinares que se foram criando no interior de um campo que, embora ainda de forma relutante, se aceita, cada vez mais, como uma “comunidade de interesses” interdisciplinares, dedicada a melhorar a democracia, a governação e as relações entre Estado e Sociedade (Bouckaert, 2020).

A segunda especificidade que resulta dessa normatividade é a natureza multifacetada da administração pública (Roy, 2017), evidenciado na tensão que Peters (2003) identificou como tratando-se tanto de uma característica distintiva deste campo, quanto um elemento de tensão permanente: o seu carácter simultaneamente disciplinar e aplicado. Como Waldo certa vez referiu (ver Roy, 2017), quem procurar encontrar uma definição consensual do que é a administração pública, não encontrará mais do que uma confusão de perspetivas e interpretações (é uma arte, uma ciência ou uma profissão?), o que atualmente é ainda mais verdade em face do pluralismo que o campo adquiriu.

Desde os questionamentos de Waldo (1946) sobre uma “teoria democrática da administração”, o desenvolvimento do campo foi marcado por entendimentos distintos e por vezes antagónicos sobre qual deveria ser a relação entre esta disciplina e a sua prática profissional (Raadschelders, 2009). Tais entendimentos geraram mesmo uma “crise de

⁴⁴ Nesta tese, a Nova Governança Pública será referida pelo acrónimo em inglês *NPG* (*New Public Governance*), de modo a evitar confusões com o acrónimo em português utilizado para a Nova Gestão Pública.

identidade” duradoura e autoimposta (Hafer, 2016), que ainda hoje é debatida (Sutarna *et al.*, 2017). Essa crise tornou-se uma fonte contínua de preocupação com “o futuro da administração pública” (Denhardt, 1999; Farazmand, 2012; Golembiewski, 1996; Kettl, 1999) enquanto disciplina aplicada, reconhecendo-se que tais divisões internas e fragmentação conduziram a uma perda de relevância da pesquisa no campo (Bertels *et al.*, 2020; Bouckaert, 2020; Raadschelders, 2011).

Por fim, uma terceira especificidade ainda decorrente da dimensão normativa da administração pública e, portanto, das anteriores, é a sua relação (ou falta dela) com o futuro para além da disciplina (Conselho Económico e Social [CES], 2020). A distância entre o *ser* e o *dever ser* não é mais do que a projeção de certas “imagens de futuro” (Bell & Mau, 1971) com as quais a realidade é continuamente confrontada e reorientada, desde logo, ao nível da pesquisa, mas também do ensino e das diferentes culturas administrativas que influenciam a prática profissional no campo. Assim sendo, a dimensão normativa dos modelos de governação pública não pode ser desligada dessas imagens, bem como dos seus impactos sociais. Isso implica questionar se queremos uma administração pública fechada sobre si mesma e voltada apenas para os seus próprios problemas ou uma administração aberta e conseqüente em relação ao seu papel social. Bouckaert (2020) deixa isso claro ao referir tais modelos como estando entre a prática e a utopia, refletindo tanto uma visão idealizada da organização e do funcionamento da administração pública, quanto do papel social mais amplo que esta *deve ter* na promoção e manutenção dos valores democráticos.

iii. Estado da arte e lacuna

Destas três especificidades relacionadas, tornou-se, assim, para nós claro a existência de, respetivamente, três problemas decorrentes de tal normatividade intrínseca à administração pública, a saber: 1) um problema de identidade, em resultado dos diferentes entendimentos ou tradições teóricas sobre qual deve ser o objeto e o objetivo de fazer pesquisa em administração pública (Raadschelders, 2009), resultado do seu “duplo papel” (Peters, 2003) como ciência aplicada e prática profissional (Roy, 2017); 2) um problema de perda de relevância da pesquisa na área, em função da sua fragmentação e especialização por silos, gerados tanto pela existência dessas diferentes autocompreensões do campo quanto do pluralismo que daí resultou e que se aprofundou num quadro relativista e de governança

(Hustedt *et al.*, 2020); e 3) um problema de futuro, evidenciado na procura por agendas que possibilitem uma maior integração entre pesquisa e prática profissional, mas também de uma administração pública mais proativa e competente na promoção de uma ação pública e governação responsáveis e de uma sociedade melhor.

A um nível internacional, o esforço de concertação em torno da integração de tais agendas não é novo e, ao longo do tempo, têm conduzido a reflexões e projetos que procuram no futuro uma forma de superar a tensão entre os diferentes entendimentos que decorrem da já referida duplicidade da administração pública (Bouckaert & Jann, 2020; Denhardt, 1999; Eikenberry, 2009; Gulick, 1983; Holzer, 2022; Marini, 1971; O’Leary *et al.*, 2010). Em Portugal, esse esforço em torno de uma agenda de futuro foi exigido pelos atrasos nos processos de reforma da administração pública, reivindicando uma abordagem mais pluralista e interdisciplinar orientada para a resolução de problemas apartada da tradicional visão jurídica, para apoiar os processos de negociação e de tomada de decisão pública (Tavares & Alves, 2006). Atualmente, essa agenda implica ainda que a pesquisa no campo tenha em conta uma preocupação com a “administração pública do futuro” e de como encontrar formas de contribuir para que a prática profissional possa construir essa administração desejada (CES, 2020; Instituto Nacional de Administração [INA], 2018).

Tal agenda, porém, tem sido travada pela existência de dois conflitos significativos na investigação e ensino na área em Portugal (Teles, 2020): 1) uma divisão entre a abordagem tradicional da administração pública como ramo específico do direito administrativo *vs.* a abordagem multidisciplinar com foco na Ciência da Administração como campo autônomo de conhecimento; e 2) uma clivagem geracional entre uma comunidade formalista e legalista de estudiosos, publicando maioritariamente em português e com importante influência na tomada de decisões *vs.* uma comunidade mais jovem, formada no estrangeiro e numa base interdisciplinar, com relevantes redes internacionais, que publica maioritariamente em língua inglesa, mas cuja influência na tomada de decisões é ainda incipiente.

É no quadro desta agenda que propomos analisar e compreender as visões de futuro que, explícita ou implicitamente, orientam comunidades de pesquisa e de prática no campo da administração pública no país, especificamente aquelas que estão à frente dos processos

de mudança e de inovação, os quais procuram antecipar, experimentar e preparar o futuro no campo e que podemos conceber como “Comunidades Transformacionais” (Hoffman, 2017; Kezar *et al.*, 2018; Seixas & Lobner, 2018). Tais visões permeiam a pesquisa e a prática a vários níveis (Bouckaert, 2020): 1) são inerentes à normatividade dos modelos de governação pública; 2) refletem visões políticas de longo prazo e o caráter utópico de muitas das políticas atuais; e 3) traduzem a utilização crescente de práticas de antecipação de futuríveis em diversas arenas de tomada de decisões.

Neste contexto, diferentes grupos/redes de pesquisa e/ou de profissionais, cuja identidade se distingue pelas visões sobre como o futuro pode ser concebido e influenciado, apresentarão também diferentes perspetivas e abordagens na forma como procuram melhorar a governação. Entendemos que é em função da identificação de tais comunidades e das suas semelhanças e diferenças que se torna possível criar estratégias para que a administração pública (como um campo uno) se possa comprometer de forma ativa com uma agenda (integrada entre pesquisa e prática) de futuro (Bouckaert, 2011; Bouckaert & Jann, 2020).

Apesar disso, a relação entre essas visões e as Comunidades Transformacionais no campo da administração pública, ao nível da pesquisa, está grandemente por explorar. Em todo o repositório aberto científico português (RCAAP), encontramos apenas quatro pesquisas que abordam a relação entre “Futuro” e “Administração Pública”, das quais uma única centrada no contexto português, tratando-se de uma dissertação de mestrado sobre as perspetivas de futuro das lideranças de topo da administração pública (Almeida, 2007); e somente duas pesquisas centradas na relação entre “Futuro” e “Governação”, uma tratando o futuro da governação educacional e outra da governação urbana sustentável.

Em face desta escassez teórica e empírica, perceber esta lacuna e contribuir para a sua superação implica olhar para as diferentes tradições existentes nas ciências sociais sobre como abordar o futuro e o estudo das suas manifestações no presente. Sustentando-se em pressupostos onto-epistemológicos distintos, essas tradições vão desde o estudo sobre como as “imagens de futuro” (Bell & Mau, 1971), as “visões de futuro” (Van der Helm, 2009) e a “performatividade das expectativas” (Borup *et al.*, 2006; Van Lente, 2012) influenciam decisões, ações e a mudança social; a estudos sobre como “imaginários

sociotécnicos” (Jasanoff & Kim, 2015) e “futuros latentes” ou “em formação” (Adam, 2011; Adam & Groves, 2007) limitam a materialidade das imagens e expectativas sobre o futuro.

Estas teorias têm sido abordadas em áreas como os estudos em ciência e tecnologia, os estudos de futuros e em sustentabilidade para analisar “técnicas de *futuring*” (Oomen *et al.*, 2022); “*the politics of future-making*” (Jasanoff, 2020); abordagens de “governança antecipatória” (Muiderman *et al.*, 2020); e outras formas de antecipação e preparação do futuro, que, na Ciência da Administração, incluem a prospetiva (Joyce, 2020; Kitsing, 2020; Roberge & Dinning, 2013) e a “utopia” (Bouckaert, 2020). Em comum, essas abordagens partilham de uma preocupação ontológica/reflexividade sobre como a ciência (enquanto objeto de si própria) pode contribuir para uma governação e um futuro melhor (Adam & Groves, 2011; Appadurai, 2013; Bryant & Knight, 2019; Mangnus *et al.*, 2021; Mead, 2005 [1977]; Tutton, 2017; Willow, 2022). Pelo seu potencial transformador sobre a governação (Denhardt & Denhardt, 1979), a administração pública precisa de acompanhar esta reflexão (Dias & Seixas, 2022).

iv. Objetivos da pesquisa

Procurando abrir a “caixa negra” no subsistema piloto político-administrativo, esta investigação de doutoramento em Estudos Políticos e Humanitários tem como objetivo principal explorar Comunidades Transformacionais no campo da administração pública em Portugal e compreender a relação entre visões de futuro e uma melhor governação. Atendendo a este objetivo, a pesquisa colocou a seguinte pergunta de partida:

Existirão Comunidades Transformacionais no campo da administração pública em Portugal, cujas visões de futuro potenciam o exercício de uma melhor governação?

Especificamente, pretende-se:

1. identificar e caracterizar a estrutura social latente da transformação da governação em Portugal, em função da perceção de um conjunto de atores relevantes no campo da administração;

2. explorar a existência de Comunidades Transformacionais no campo da administração pública, identificando possíveis elementos constituintes e suas relações de influência nessa estrutura;
3. identificar as visões de futuro de tais comunidades e perceber a sua origem e relação com os seus valores e práticas;
4. perceber a relação entre visões de futuro e idealizações/modelos de governação subjacentes a essas visões;
5. perceber a forma como as visões de futuro podem contribuir para tipos de melhor governação;
6. compreender como o estudo das visões de futuro sobre a governação pública pode contribuir para o desenvolvimento da Ciência da Administração e dos Estudos Políticos e Humanitários.

Para alcançar estes objetivos, metodologicamente será adotada uma estratégia mista, recorrendo-se à aplicação de um questionário exploratório a um painel de especialistas da administração pública e à realização de entrevistas em bola de neve com pessoas de referência e colaboradores qualificados⁵, de forma a triangular dados e atingir, de forma mais completa e robusta, os objetivos propostos.

v. Relevância e contributos da pesquisa

A relevância científica desta pesquisa prende-se, desde logo, com a ausência de uma tradição teórica e empírica no campo da administração pública que permita refletir sobre o futuro para além do seu projeto disciplinar e das suas tensões onto-epistemológicas de base. Desse modo, a exploração e identificação de Comunidades Transformacionais neste campo, bem como da relação entre as suas visões de futuro e uma melhor governação, possibilita abrir essa reflexão ao papel do campo na governança do futuro, contribuindo para tornar a administração pública (como um todo) mais consciente e proativa em relação aos processos de transformação (necessários e já em curso) da governação.

⁵ Optamos aqui pela designação de “colaboradores qualificados”, ao invés da convencional referência a “informadores qualificados”, por considerarmos que a ciência atual implica uma abordagem colaborativa que deve ser sublinhada, afastando-se de uma abordagem hierárquica extrativista, eventualmente mesmo colonialista.

Por outro lado, ao analisar a estrutura social da transformação da governação que poderá sustentar essas comunidades e visões, a pesquisa também se torna relevante por introduzir um objeto de estudo novo na Ciência da Administração e nos Estudos Políticos e Humanitários. A relevância teórica deste contributo fundamenta-se ainda na possibilidade de discutir os modelos de governação pública na sua dimensão normativa, evidenciando empiricamente as conjugações idealizadas entre estes modelos, e os desfasamentos entre tais idealizações e a governação atual.

Ao nível prático, a relevância deste projeto está na possibilidade que o mesmo oferece em compreender de que forma é feita a transformação da governação em Portugal e de poder contribuir com um conjunto de recomendações sobre como podemos capacitar e apoiar os padrões de mudança na administração pública no país. Esta pesquisa tem ainda relevância prática para a aceleração da transformação idealizada pela Agenda 2030 dos ODS – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (United Nations [UN], 2015) ao contribuir para fortalecer a pesquisa científica e a inovação (ODS 9.5), bem como para promover a capacitação internacional pela identificação e partilha de “melhores práticas” (ODS 17.9), a coerência institucional e de políticas (ODS 17.14) e a disseminação de experiências de parcerias (ODS 17.17), respondendo ao duplo repto de mudança de gestão e de tornar a administração pública um agente transformador desta agenda (INA, 2019).

vi. Estrutura da tese

Esta tese está organizada em três partes principais: a primeira dedicada ao enquadramento teórico da pesquisa; a segunda à metodologia; e a terceira à análise de dados e à interpretação e discussão dos resultados. Na primeira parte procura-se fundamentar a relevância do futuro como objeto das ciências da governação, pondo em perspetiva essa relevância no quadro identitário da administração pública e da dimensão normativa dos seus modelos de governação. Essa discussão serve de enquadramento aos conceitos centrais desta pesquisa, designadamente: Comunidades Transformacionais, visões de futuro e melhor governação. A segunda parte centra-se na apresentação e justificação das opções metodológicas, incluindo a apresentação do desenho de pesquisa, da estratégia de investigação e da operacionalização dos conceitos referidos, assim como as técnicas de recolha e análise de dados. Finalmente, na terceira parte são apresentados e analisados os

dados recolhidos e discutidos e interpretados os resultados, englobando as suas implicações teóricas e práticas, bem como as limitações e novas linhas da pesquisa.

CAPÍTULO I – ADMINISTRAÇÃO DO FUTURO

Se no passado se vê o futuro, e no futuro se vê o passado, segue-se que no passado e no futuro se vê o presente, porque o presente é futuro do passado, e o mesmo presente é passado do futuro.

Padre António Vieira (2006), História do Futuro, UNB

As visões de futuro que, explicita ou implicitamente, idealizam melhorias na governação, podendo orientar a formação e a ação de Comunidades Transformacionais no campo da administração pública em Portugal são o objeto de estudo desta pesquisa. Parte-se do pressuposto que o futuro substituiu o passado como principal causa do presente (Randolph, 2023) e que tal inversão está a mudar a forma como a ciência, a política e a sociedade interagem (Wenger *et al.*, 2020). Assume-se também que a administração pública, enquanto campo científico e prática profissional, por desempenhar um papel central na mediação de tais interações, está no centro dessa mudança (Bouckaert & Jann, 2020). Esse papel, porém, coloca à administração pública um desafio duplo, o qual se procurou traduzir através da duplicidade de sentidos implícita ao título deste capítulo: a administração do futuro, no sentido, por um lado, da administração idealizada pelos atores no campo; e, por outro, de administrar a governação presente em direção a essa idealização ou visão de futuro. Este capítulo pretende discutir e contextualizar teoricamente essa transformação.

1.1. Governança do futuro: Um novo objeto nas ciências da governação

O objeto de estudo desta pesquisa é em si mesmo uma “anomalia” (Kuhn, 1962) paradigmática que cria problemas no quadro das tradições teóricas daquilo a que podemos chamar de “ciências da governação”. Entende-se como ciências da governação o campo de estudos interdisciplinares que se centra sobre a forma como a sociedade é governada, bem como nas políticas públicas e nas instituições (e seus atores/agentes) que as implementam com esse fim. Esse campo abrange um conjunto amplo de ciências sociais (ainda que outras ciências possam também ser incluídas), com destaque aqui para a Ciência

da Administração e os estudos políticos. O que se vai procurar fazer nesta primeira secção é identificar esses problemas, abrindo-os à reflexão.

No caso da Ciência da Administração, como referem Roberge e Dinning (2013, p. 189): “*The art of governing is about looking to the future. Yet, public administration, as a discipline, is inclined to study past or present occurrences*”. Tal inclinação significa que a Ciência da Administração pública carece de uma tradição teórica e empírica para abordar a relação entre futuro e governação enquanto seu objeto de estudo, o que impossibilita o normal confronto entre problemáticas, ou seja, de perspectivas que decorrem de um quadro teórico estabilizado ou que circunscrevem um olhar específico de uma disciplina sobre o “real” (Sedas Nunes, 1977). Contudo, tal ausência não é exclusiva da Ciência da Administração, tratando-se antes de uma lacuna transversal à generalidade das ciências sociais.

Até pelo menos meados do século XX, o futuro foi grandemente concebido como parte do pensamento ou da imaginação e, portanto, sem base concreta na realidade, tornando-o um objeto contestado nas ciências sociais (Adam, 2018). As razões disso foram várias, destacando-se (Araújo, 2005): (1) a noção de progresso inerente ao contexto industrial do qual a ciência moderna foi produto e produtora e que subentendia uma visão linear e causal do futuro (visão mecanicista do mundo); (2) a influência do positivismo na emergência e diferenciação disciplinar das ciências sociais, o qual contribuiu para um foco no presente e para uma reificação da “realidade” que esvaziava o futuro de materialidade; (3) a falta de referenciais teóricos e metodologias científicas adequadas para abordar o futuro, o que conduziu a uma desacreditação histórica das práticas de previsão, geralmente associadas à adivinhação; (4) a reação aos fracassos dos projetos sociais de inspiração utópica; e (5) a ausência de um interesse político de generalizar conhecimento sobre o futuro, favorecendo que o tema ficasse de fora da agenda científica.

Dito por outras palavras, o futuro foi sempre o domínio dos feiticeiros, dos oráculos e dos adivinhos, e, portanto, um domínio dado ao secretismo, que não poderia ser ensinado como ciência para todos. Seria sempre um domínio de gestão reservada para aqueles que governavam (Lewinsohn, 1961). Porém, uma certa paixão pelo futuro surge nos anos 80 do século passado, tornando a previsão e a prospetiva popular (com Alvim Toffler, por

exemplo), exatamente ao mesmo tempo que se começa a dar a revolução digital. Desde então, tem-se testemunhado um interesse crescente das ciências sociais em explorar o futuro como seu objeto de estudo (Araújo, 2005). Para essa mudança contribuiu: a) um aumento sistémico da incerteza, relacionado com os efeitos da globalização, do potencial tecnológico e das mudanças climáticas (Adam, 2018); b) um aumento da popularidade da ficção científica como género literário, especialmente com a disseminação de filmes, programas de televisão e videojogos baseados nesse género, o qual veio ajudar a prever possíveis desenvolvimentos tecnológicos e sociais futuros, para além de inspirar a pesquisa científica e estimular a reflexão ética (Randolph, 2023); c) a proliferação de práticas de antecipação de futuros prováveis, desejados e possíveis em diversas arenas de tomada de decisão (Wenger *et al.*, 2020); d) um reconhecimento do papel que a própria ciência desempenha na materialização e legitimação do futuro (Borup *et al.*, 2006); bem como do e) carácter intrinsecamente orientado para o futuro da ação (Beckert & Suckert, 2021; Mangus *et al.*, 2021).

De acordo com Bryant e Knight (2019), essa “orientação para o futuro” pode assumir diferentes formas, nomeadamente: 1) antecipação, 2) expectativa, 3) especulação, 4) potencialidade, 5) esperança e 6) destino. Cada uma delas representa diferentes maneiras pelas quais o futuro afeta a vida quotidiana, implicando que as ciências sociais desenvolvam referenciais teóricos que possibilitem uma análise mais completa das teleologias (o estudo filosófico dos fins) da ação. Ao nível da governação, porém, o recurso aos chamados “estudos de futuro”, assentes numa base grandemente probabilística, veio homogeneizar a noção de tempo (ao fazer previsões assentes em escalas de planeamento padronizadas e muitas vezes distantes dos contextos quotidianos), contrastando, assim, com a diversidade de orientações para o futuro que é materializada pela ação. A esse nível, as ciências sociais tornaram-se importantes para mostrar os perigos de extrapolar o futuro a partir do presente, que é ainda a forma mais difundida pelas técnicas de planeamento e prospetiva (Randolph, 2023).

Outra forma de tratar a relação entre futuro e ação é apresentada por Vienmann *et al.* (2023) a partir de dois processos simultâneos: o “uso de futuros” e a “criação de futuros”. O “uso de futuros” refere-se às suposições sobre o futuro que afetam a ação, podendo estas ser explícitas ou implícitas. Enquanto as suposições explícitas orientam a

ação para um determinado fim pré-estabelecido, as suposições implícitas são inerentes a ações, cuja orientação para o futuro está no limiar da consciência, ou seja, elas instintivamente orientam a ação para um determinado futuro. Ao mesmo tempo, a ação tem sempre um impacto na “criação de futuros”, podendo conduzir à abertura de futuros ou ao seu fechamento, dependendo do alinhamento das suposições que orientam a ação. É preciso, portanto, que as ciências sociais estudem também os aspetos explícitos e implícitos às visões sobre o futuro na base da ação e como esses aspetos afetam a criação de certos futuros e a exclusão de outros.

No caso das ciências da governação, sobretudo da Ciência da Administração e dos estudos políticos, a literatura relaciona esse interesse no uso e criação de futuros com três características da governança contemporânea: 1) o caráter global e utópico dos objetivos de muitas das políticas atuais (Bouckaert, 2020); 2) a necessidade dos governos terem uma visão de longo prazo e uma estratégia assente em ações planeadas, coordenadas e integradas, envolvendo entidades públicas, as partes interessadas da sociedade civil e os cidadãos (Joyce, 2020); e 3) um problema de desconexão entre fins utópicos e o planeamento e provisão de meios (Kitsing, 2020). Ou seja, a governança atual evidencia a necessidade de efetiva transformação ou mesmo “metamorfose” (Beck, 2017) da governação, o que inviabiliza extrapolar o futuro a partir do presente, correndo com isso o perigo de fechar outros futuros. Neste quadro, as ciências da governação precisam também de estar mais conscientes sobre as visões de futuro que, explícita e implicitamente, estão associadas às perspetivas e práticas no campo e como elas moldam as formas de governança e as decisões políticas atuais.

i. Viragem ontológica

O “futuro” decorre de uma temporalidade estendida entre o passado (o que já aconteceu e não pode ser mudado), o presente (o aqui e o agora em constante mudança) e o que “ainda não é”, mas “há-de-vir” (Araújo, 2005; Bryant & Knight, 2019). No entanto, as sociedades e as instituições sociais foram sendo organizadas em torno de regimes temporais diferentes, o que originou distintas conceções socioantropológicas dessa temporalidade, designadamente (Adam, 2010; Araújo, 2005): a do “tempo circular” (do eterno retorno, da ritualização, da reversibilidade, da renovação dos mitos e da não mudança, típico das sociedades arcaicas ou “sociedades frias”); a do “tempo linear” ou

causal e cumulativo (do progresso industrial, da irreversibilidade e da mudança aberta e contínua, típico das sociedades modernas ou “sociedades quentes”); e a do “tempo não-linear” (da incerteza e do risco, da mudança fechada, da descontinuidade e da insegurança ontológica, típico das sociedades pós-industriais ou pós-modernas).

Há que fazer aqui duas notas a estas temporalidades: 1) estes três modos sempre existiram numa formação social temporal plural, ainda que em cada momento um deles sobressaísse sobre os demais como dominante; e 2) a dominância de cada modo temporal relaciona-se com uma revolução tecnológica e uma infraestrutura de armazenamento e organização de memórias sociais, designadamente: uma a) época oral; uma b) época escrita; e uma c) época digital (Goody, 1977). No quadro desta infraestrutura, a transformação da governação implica mudarmos de uma lógica de “armazenamento de passados” para uma lógica de “governança de futuros” (Seixas, 2021).

Segundo Adam e Groves (2011), os contrastes entre estes modos temporais são centrais para pensar a responsabilidade da tomada de decisões, e, portanto, para problematizar a relação entre a performatividade do (e sobre o) futuro sobre a ação e uma melhor governação. Para os autores, tais contrastes podem ser analisados em função de um conjunto de pressupostos interdependentes, a saber: 1) a propriedade (quem se pensa ser o dono do futuro); 2) a origem (onde e quando o futuro se origina, a sua fonte); 3) a perícia (quem são considerados os especialistas no futuro) e; 4) os métodos (quais as ferramentas metodológicas e conhecimentos são considerados legítimos) (Adam, 2008; Adam & Groves, 2007).

Na perspetiva do “tempo circular” contínuo, geralmente associada às sociedades tradicionais, o futuro confunde-se com um destino traçado e a sua propriedade divide-se entre dois domínios sagrados: o dos deuses e o dos ancestrais (Adam, 2008; 2010). A origem do futuro é predeterminada pelos mitos; é um futuro predestinado, já existente, uma “protenção” (Araújo, 2005) ou um “futuro presente” (Adam & Groves, 2007). O tempo adquire sentido pela convivência dos indivíduos nos ritmos marcados pelos ritos e movimentos cíclicos. O tempo é um eterno retorno, sem começo nem fim. Os especialistas no futuro (profetas e oráculos) são aqueles capazes de interpretar os sinais e símbolos fornecidos pelos proprietários sobrenaturais, conduzindo as suas intenções através de

rituais e outros modos de mediação (como sacrifícios e oferendas). Esse conhecimento não capacita os especialistas para mudar o futuro, mas somente servem para ajudar os indivíduos a prepararem-se para o seu destino. A oralidade é a principal forma de armazenamento e de transmissão desse conhecimento às gerações futuras, e a sua autoridade radica na sabedoria dos anciãos. Ninguém pode ser responsável pelo futuro, pois este não está à disposição. Quando muito pode-se responsabilizar os especialistas porque interpretaram mal os sinais ou porque falharam na sua tarefa de agradar aos deuses (Adam, 2008; 2010).

Já na perspetiva do “tempo linear”, associada ao modo de vida moderno, o futuro é definido como um horizonte de possibilidades, vasto, ilimitado e aberto, a ser preenchido com sonhos e desejos, esperanças e medos, planos e projetos. A propriedade do futuro é assumida por cada um individualmente, ainda que veiculada a projetos coletivos de progresso, associados às temporalidades institucionais, visões políticas ou de elites culturais. Isso inicia-se com a imprensa escrita no século XVI: a escrita encontra um modo claro e sistemático de armazenar memórias com a imprensa e possibilita esse jogo entre o indivíduo e a coletividade em face a ficções conviviais. A conceção de tempo linear consolidou-se a partir do século XVII, como sucessão contínua de eventos irrepitíveis e irreversíveis em direção ao futuro. Os jornais tornaram tal exercício diário, e as novelas/romances (veja-se o caso de Charles Dickens) idealizam futuros por oposição à crítica social à realidade que lhes está inerente. A origem do futuro está, assim, na mente e na imaginação, mas materializa-se na forma de expectativas em relação a essas imagens, afetando decisões e ações que levam à mudança social (Bell & Mau, 1979).

Os especialistas no futuro são peritos em pessoas e nos seus comportamentos e estão predominantemente ligados aos campos académicos (Adam, 2008). Os conhecimentos acumulados e tratados do passado, juntamente com as temporalidades institucionais, os projetos políticos e as metodologias científicas de prospetiva e de prevenção, asseguram a capacidade dos indivíduos e grupos de projetar, planear e programar as suas decisões e ações para o futuro provável e dão significado à sua existência (Araújo, 2005). Apesar da individualização dos projetos de futuro, a responsabilidade pelo futuro é difundida politicamente e partilhada coletivamente, sustentando sistemas democráticos construídos para o garantir.

Finalmente, na perspetiva do “tempo não-linear”, que marca um novo modo de temporalidade nas sociedades atuais, o futuro é concebido como imprevisível em resultado tanto dos sucessos quanto das falhas e colateralidades do progresso e da inovação (Beck, 2015; 2017). Com o aumento da interdependência global e da aceleração da história, o futuro desliga-se da causalidade e linearidade das instituições modernas, deixando de ser uma consequência do passado e do presente, colocando a questão do *telos* (do sentido) e retirando aos indivíduos a segurança ontológica que lhes permitia a projeção sobre o devir. Nesse sentido, imaginar e planear o futuro leva frequentemente à exaustão ou mesmo ao colapso desses esforços (Bryant & Knight, 2019). Mudanças político-sociais fazem com que os antigos caminhos, alicerçados em valores, sejam substituídos por opções alicerçadas em contingências que estendem o âmbito do presente (Araújo, 2005). A propriedade desse futuro incerto e cheio de riscos passa a ser disputada e negociada entre ciência, política e sociedade a um nível global (Beck, 2015; Wenger *et al.*, 2020).

Neste novo modo temporal, o digital torna-se a principal infraestrutura de armazenamento de informação, o qual traz novamente a negociação e a efemeridade, agora já sem qualquer autoridade individual ou coletiva (autores de referências; indústria editorial; indivíduos que conseguem publicar, etc.). Desse modo, académicos e cientistas deixam de ser especialistas no futuro: visões de futuro e prognósticos de efeitos e resultados de decisões e ações passam a ser disputados e negociados politicamente com base num jogo entre probabilidades científicas, agenda políticas e imaginação social. Em tais contextos especulativos, as metodologias de futuros enfrentam um desafio fundamental: não é suficiente calcular riscos e apresentar cenários de apoio à tomada de decisões; é preciso a ciência, em particular, as ciências sociais, serem reflexivas sobre a natureza das ações orientadas para o futuro e críticas da ética envolvida na tomada de decisões (Adam, 2008; Adam & Groves, 2007; Appadurai, 2013; Mead, 2005 [1977]).

Tal desafio implica conceber a ação enquanto processo temporal, ou seja, como práticas vinculadas, por um lado, a “futuros latentes” ou “em formação” (Adam & Groves, 2007), ou seja, a processos em que certos futuros estão já em andamento e em que a materialidade das visões, decisões e ações passadas influenciam e delimitam as opções atuais (*path dependency*); e, por outro, a narrativas e discursos sobre futuros (im)possíveis

e (in)desejáveis, cujos processos de performatividade que desencadeiam podem ter consequências materiais não intencionais e por vezes perversas. Tutton (2017) fala de “*wicked futures*” para evidenciar isso mesmo, alertando que cada futuro materializado deixa um “lastro de futuros” não realizados e de consequências imprevistas que não pode ser desfeito, bloqueando certos futuros, enquanto viabiliza outros.

Para além disso, Adam (2008) refere que muitos dos futuros latentes já não se estendem apenas pelas escalas de tempo típicas do planeamento, mas por escalas muito maiores de centenas ou mesmo milhares de anos. A esse respeito, a autora defende que, atualmente, as ciências sociais devem ter uma preocupação ética como a impressão temporal das ações que a tomada de decisões política desencadeia para que a escala de tempo da responsabilidade governativa se torne adequada à dos efeitos dessas ações. De acordo com Tutton (2017), esta preocupação apareceu em diversos campos disciplinares com a chamada “viragem ontológica”, através de uma maior reflexividade sobre o papel performativo das expectativas criadas pelos sistemas tecnocientíficos na imaginação e materialização do futuro.

Entendidas como declarações sobre o futuro, ou seja, narrativas e discursos que exercem influência sobre a ação coletiva (Konrad *et al.*, 2017), as expectativas tornam-se “performativas” na medida em que, quando essas declarações são feitas, elas definem um guião e atribuem papéis a serem desempenhados por vários atores, criando obrigações, compromissos e agendas vinculativas (Van Lente, 1993). Como é provável que esse futuro, ao ser vivenciado, se afaste das expectativas criadas, isso realimenta um ciclo de *feedback* em que se produzem novas “imagens do futuro” (Bell & Mau, 1971), reorientando a ação e gerando mudança social. Elas também se podem tornar “profecias que se autorrealizam” (*self-fulfilling prophecy*) ou “profecias que se autodestroem” (*self-defeating prophecy*), no sentido em que moldam a realidade em função do que os indivíduos são induzidos/convencidos a crer ou a acreditar como verdade (Merton, 1948).

Neste quadro, podemos sintetizar a integração do futuro como objeto de estudo das ciências sociais da seguinte forma: de (1) um pensamento representacional do futuro; passou-se para (2) um que chama a atenção para as resistências da materialidade histórica e dos “futuros latentes” ou “em formação” na forma como o futuro é contruído (perspetiva

da sociologia do tempo); e ainda (3) outro que enfatiza a noção de performatividade do futuro e a sua importância na materialidade das decisões e ações (perspetiva da sociologia das expectativas). Neste desenvolvimento, a existência de uma tensão de fundo entre imaginação vs. materialidade tem como síntese uma conceção do “futuro” como imaginários concretizados através de práticas discursivas e suas consequências materiais pretendidas e não intencionais, implicando uma dimensão ética (Tutton, 2017).

Em campos como os estudos em ciência e tecnologia, estudos de futuros e da sustentabilidade, esta preocupação ética é atualmente discutida através do conceito de “literacia sobre o futuro” (Mangnus *et al.*, 2021). Esse conceito aborda a capacidade de a ciência ser reflexiva sobre a forma como as visões de futuro são geradas, disseminadas e os seus efeitos sobre a ação, bem como de promover o empoderamento e o envolvimento social deliberativo na antecipação e abertura do futuro. Chamando de “governança antecipatória” a essa capacidade conjunta da ciência, política e sociedade antever e intervir sobre o futuro, Muiderman *et al.* (2020) identificaram quatro abordagens típicas nas ciências sociais (Tabela 1), que categorizaram em função de três dimensões: a) conceções de futuro (pressupostos sobre a cognoscibilidade e a capacidade de governação do futuro); b) práticas antecipatórias; e c) o objetivo do comprometimento com o futuro.

Tabela 1: Abordagens de governança antecipatória

	Futuros prováveis	Futuros plausíveis	Futuros pluralistas	Futuros performativos
Conceções de futuro	Futuro como incerto, mas parcialmente cognoscível com base no passado e no presente	Futuro como um conjunto de vários caminhos plausíveis	Futuro como múltiplas trajetórias com potencial transformativo	Futuro como imprevisível e como intervenções políticas
Práticas antecipatórias	Planeamento formal	Prospetiva, cenários participativos	Intervenções experimentais e experienciais de co-criação	Todas as tentativas de o administrar são processos performativos sobre o presente
Objetivo do comprometimento com o futuro	Determinar as probabilidades de futuros, pretendendo-se mitigar riscos	Preparar e testar capacidades sociais adaptativas e apoiar a tomada de decisões e transições de políticas	Envolver diversos atores com o futuro e abrir futuros alternativos através da imaginação coletiva	Refletir sobre o futuro como um local de negociação e conflito político e o poder performativo dos imaginários futuros que a ciência legítima

Fonte: adaptado de Muiderman *et al.* (2020).

Estas abordagens fornecem um referencial útil para localizar o tipo e grau de envolvimento e compromisso das ciências sociais com o futuro. Porém, em face da multiplicidade de pressupostos epistemológicos e abordagens e metodologias atualmente empregues, o “futuro” é ainda concebido de forma muito dependente à literacia daqueles que o investigam, o que o torna permeável a interesses (Randolph, 2023) que podem ser contrários a um esforço de governança do futuro e melhoria da governação. O papel das ciências sociais nesse esforço é abordado por Appadurai (2013) que alerta para a necessidade desta área dar mais atenção à articulação necessariamente normativa entre pesquisa e as orientações para o futuro dos indivíduos. É com base nesse envolvimento normativo que a pesquisa em ciências sociais poderá contribuir para uma melhor governação, ao ajudar na “vitória de uma política de possibilidades sobre uma política de probabilidades” (Appadurai, 2013, p. 3).

Este envolvimento normativo da ciência implica uma mudança de paradigma, ou seja, uma mudança nas condições de criação e receção da verdade, pois durante pelo menos um século considerámos que a verdade se construía pelas probabilidades. Com o advento do “tudo vale”, a revalorização da “intuição” em face da indução e da dedução, bem como do “anarquismo metodológico” (Feyerabend, 1977), as possibilidades tornam-se mais importantes do que as probabilidades, e, nesse sentido, a política antecede a ciência, ainda que a ciência do futuro possa (deva) vir a suportar a nova política (Jasanoff, 2020).

Nesse sentido, Appadurai (2013) defende que o futuro não pode ser concebido pela ciência apenas como uma mera questão técnica de previsão, como fazem algumas áreas, nem como apenas um lugar de consideração, negociação e contestação política. Pensar e planear o futuro, implica, sim, que a ciência questione o futuro enquanto facto cultural, ou seja, se interrogue sobre qual a importância do futuro para promover “o desenvolvimento e a redução da pobreza” (Appadurai, 2013, p. 179), enquanto desideratos sociais maiores. A esse respeito, o autor argumenta que a cultura é intrínseca à grande narrativa do “bem viver”, e que essa narrativa tem implícita uma aspiração de futuro. Portanto, a cultura precisa informar o pensamento sobre desenvolvimento e justiça social para que esse futuro se torne uma referência para a ação. Uma outra maneira de interpretarmos isto é que, num contexto digital, já não precisamos de planear, pois em função de parâmetros claros do

passado e do presente as máquinas planeiam melhor que nós (veja-se o caso das potencialidades atribuídas ao ChatGPT). Desse modo, estamos livres para criar efetivamente um futuro melhor.

Ainda assim, a articulação mais visível desta grande narrativa é refletida em desejos e necessidades específicas. Embora cada indivíduo articule o tipo de futuro que quer com essa narrativa, Appadurai (2013) alerta que a capacidade de aspirar não é igualmente distribuída. No entanto, defende também que a capacidade limitada de aspirar entre os grupos menos influentes não é inevitável. Com base na esperança e na imaginação, o autor enfatiza a necessidade e a possibilidade de se superar essa inevitabilidade. Neste contexto, o desafio das ciências sociais é identificar e trazer essa “narrativa maior” como uma imagem de futuro, aumentando as capacidades de aspirar de um maior grupo de pessoas. Tal requer, porém, uma maior reflexão dentro da academia e mesmo uma reconsideração radical do que é fazer pesquisa em ciências sociais e sobre qual é o seu propósito (Appadurai, 2013, p. 275).

ii. Rutura epistemológica

A secção anterior dá conta de uma “viragem ontológica” (Tutton, 2017) em que o futuro passa de: (i) objeto negado pelas ciências sociais; a ser concebido como um (ii) objeto contingente, ou seja, como algo que ainda não aconteceu, mas que pode vir a acontecer, típico dos “estudos de futuros”; para ser atualmente reconhecido pelas ciências sociais como um (iii) objeto real, seguindo o Teorema de Thomas do que o que imaginamos como real, é real nas suas consequências. Este reconhecimento, porém, não é completamente novo, muito menos original: ele estava já implícito à importância que Aristóteles deu à pluralidade de causas e, especificamente, à “causa final” em relação à “causa material”; ou, utilizando Bourdieu, à importância do “horizonte de expectativas” a par do “capital incorporado” (Veenman *et al.*, 2023).

Nesse sentido, ainda que o futuro não seja um objeto existente ou determinado, mas sim algo em aberto e que pode ser moldado pelas escolhas e ações que fazemos no presente, é hoje consensual que as imagens, visões e orientações, presentes e passadas, em relação ao futuro, exercem também agência/performatividade sobre a ação. O futuro apresenta-se,

assim, como uma arena contínua de negociações, mas que é ainda grandemente ocultada em vários campos.

Dessa forma, a ontologia do futuro tanto envolve: 1) a reflexão sobre a natureza do tempo e da causalidade; quanto 2) a reflexão sobre as diferentes possibilidades e potencialidades que se podem desdobrar a partir do presente, bem como a compreensão das condições e contingências que influenciam a realização dessas proposições; e ainda 3) a reflexão sobre a importância cultural de futuros normativos e/ou idealizados e o papel e o objetivo da ciência, especificamente das ciências sociais, no empoderamento social na interpretação, disseminação e viabilização desses futuros.

Na antropologia, esta viragem na forma de entender o futuro como objeto das ciências sociais implica que há várias mundivisões concorrentes e tal requer diferentes gnoseologias (estudo do conhecimento humano), e, portanto, uma tradução cultural entre gnoseologias, que provavelmente só poderá ser feita a partir de “terceiros espaços”, intermediários entre mundos. Esta consciência é as mais das vezes atribuída ao brasileiro Eduardo Viveiros de Castro e à necessidade de compreender vivências muito diferentes das que aceitamos no ocidente. De forma simplificada, precisamos de um pluralismo hermenêutico, uma hermenêutica cruzada ou uma “hermenêutica diatópica”, como lhe chamou Panikkar (2000).

Esta viragem coincide também, portanto, com uma “ruptura ontológica” (Ricoeur, 1983), pois decorre de uma mudança mais lata nas estruturas e pressupostos básicos de causalidade que sustentavam a mundivisão moderna hegemónica. No ocidente, a mundivisão moderna foi, simultaneamente, suportada e perturbada pela ascensão da ciência e da tecnologia como principais forças na construção do mundo, implicando uma mudança dos fundamentos da política contemporânea. Tais fundamentos referem-se à tangibilidade, ao imediatismo e ao localismo inerentes ao tradicional modelo de política assente num jogo de redistribuição de soma zero, o qual não foi capaz de ter em conta o papel da ciência e da tecnologia na criação de novos horizontes de riscos e oportunidades (Jasanoff & Kim, 2015). Pelo contrário, as descobertas científicas e suas aplicações abriram antes o futuro como um espaço de luta política sobre o que torna as sociedades melhores ou piores e sobre o que é desejável ou indesejável. Isso alterou as agendas da

política global e criou novas alianças políticas, contornando, ou mesmo excluindo, os atores estatais que anteriormente dominavam o cenário internacional (Jasanoff, 2020).

Essa abertura do futuro e, conseqüentemente, da orientação para o futuro como modo de governança, veio pôr em causa as práticas existentes de governo, lançando novas questões de confiança e responsabilidade política (Jasanoff, 2020). Nas ciências sociais, tal reconhecimento do futuro como principal horizonte temporal da ação (Araújo, 2005) e da tomada de decisões políticas (Adam, 2008) veio também afetar as concepções fundamentais da realidade, do conhecimento e da existência, obrigando igualmente a uma “ruptura epistemológica” (Bachelard, 1938), isto é, a uma mudança radical nas formas de conhecimento e na maneira como pensamos sobre o mundo. Alguns autores tomaram consciência da necessidade de ter em conta a “reflexividade” (Giddens, 1991) da ciência sobre a realidade social e alguns, como Sousa Santos (1988; 1989) propuseram mesmo uma “segunda ruptura epistemológica” (tornar a ciência senso comum) como uma forma consciente e política, de conduzir tal reflexividade.

Neste quadro, a ruptura ontológica pode ser concebida como uma abertura multidimensional: espacial (ecologias do saber) e temporal (temporalidades do saber). Ou seja, um desarranjo das dimensões filosóficas tradicionais: axiologia, gnoseologia, ontologia e antropologia. Se determinados autores, como Boaventura Sousa Santos, enfatizaram a ultrapassagem do eurocentrismo e a necessidade de abertura a outras epistemologias (de forma metafórica designadas como “epistemologias do Sul” para referir os “subalternos” em geral de forma crítica), o que aqui se refere, é um cronocentrismo que requer uma abertura temporal das epistemologias, tomando o futuro como um “tempo mudo”.

Isso acontece porque, enquanto campo de conflito e disputa política, o futuro implica processos contínuos de interpretações e de negociações, os quais, pelas potencialidades disruptivas a prazo, exigem uma arbitragem ética a favor dos interesses sociais a uma escala planetária (Wenger *et al.*, 2020). Nesse sentido, o objetivo da ciência não pode continuar a ser um processo de acesso à verdade (ou de aceitação da construção social da verdade), que era a lógica da epistemologia, mas de interpretação das “causas finais”, no sentido aristotélico, sendo em função do peso dessas interpretações que se torna

possível conduzir a causa final. Ou seja, a causa final da ciência não pode mais ser desligada da causa final da governação.

Num contexto em que a política global que se define em torno de futuros disputados, a conciliação entre a causa final da governação e da ciência aparece tratada através de diferentes conceitos, dependendo da área de conhecimento: na antropologia, como já referido, Appadurai (2013) refere a grande narrativa do “bem viver” que a ciência deve contribuir para disseminar na “imaginação coletiva”, ao que chamou uma “política de possibilidades”; nos estudos em ciência e tecnologia, Jasanoff e Kim (2015) referem “imaginários sociotécnicos” para ilustrar o papel que os futuros desejáveis coproduzidos podem ter na orientação dos desenvolvimentos científicos e tecnológicos e na construção de novos “imaginários políticos coletivos”; na relação entre ciência e tecnologia e os estudos políticos, Wenger *et al.* (2020) usam o conceito de “*future-oriented policy-making*” para discutirem o papel da previsão na interseção entre o poder político, a epistemologia nas ciências sociais e políticas e a melhoria da democracia; por fim, na administração pública, Bouckaert (2020) e Ongaro (2020) defendem a “utopia” como forma de praticar o pensamento teleológico no estudo e na promoção de uma melhor governança pública.

Neste último caso em particular, Raadschelders (2011) afirma que o principal problema da pesquisa em administração pública é centrar-se muito na relação entre metodologia e epistemologia, isto é, no como se pode “saber” algo sobre um momento no tempo, usando métodos subordinados a uma perspetiva quantitativa e positivista dominante, e dar pouca atenção à exploração dos pressupostos ontológicos sobre a governação, enquanto seu “objeto substantivo”, o que obriga a um posicionamento mais qualitativo e construtivista. Desse modo, o conhecimento resultante é apresentado como um “facto” que serve para medir “o que foi feito”, o que reduz o estudo da administração pública à crença de que esta é uma realidade objetiva, estática e inerente. Isso torna o conhecimento na área incapaz de responder à questão “o que se pode fazer” que, na prática, emerge em face do dinamismo que caracteriza os problemas complexos que os profissionais no campo enfrentam atualmente. Consequentemente, a pesquisa no campo não tem sido tão relevante para a governação quanto poderia ser.

Assim, há como que uma dissociação cognitiva entre prática e saber na administração pública (Freitas, 2020), em que a prática obrigatoriamente tem de ter em conta o futuro, futuro esse que o saber académico (ainda) recusa. O que propomos nesta secção, é que rutura epistemológica exigida por uma ciência e governação orientadas para o futuro implica uma “hermenêutica” (Ricoeur, 1962). A questão principal é que perante a obrigação de uma abertura onto-gnoseológica, a ideia de uma epistemologia (ciência das ciências de forma hierárquica) perde força em face de uma hermenêutica que implica uma circularidade constante em que as diferenças se obrigam à interpretação cruzada (hermenêutica diatópica). Ou seja, em que a hierarquia nas condições de acesso ou de construção social da verdade são, de facto, dissolvidas numa relatividade onto-gnoseológica. Tal relatividade implica uma luta constante entre um completo relativismo e um “universalismo de chegada” cheio de processos “*Start&Stop*” pelas cruzadas “reações à diversidade”.

Portanto, não se trata apenas de a ciência questionar a validade das formas de prever e antecipar o futuro, ou seja, do conhecimento sobre o futuro seguindo uma hierarquia das ciências, como parece considerar Clardy (2022). É também necessário que a ciência seja capaz de refletir, ética e ativamente, sobre as suas contribuições para a imaginação coletiva de determinados futuros, equacionando a tomada de decisões políticas e performatividade desses imaginários sobre a ação e a mudança social, bem como de ser capaz de auscultar e envolver a sociedade na deliberação de quais os futuros desejáveis a seguir.

Apesar de isto ser já uma preocupação em diversos campos do conhecimento (Muiderman *et al.*, 2020), é ainda preciso uma lógica epistémica em que o futuro é concebido como um conjunto de mundos possíveis, e o conhecimento como um operador de mudança sobre o futuro. Em outras palavras, as ciências sociais devem ter como objetivo a “literacia sobre o futuro” (Mangus *et al.*, 2021), isto é, usar o futuro para questionar o presente e o que pode ser feito para o melhorar, estando consciente das consequências que a antecipação pode ter. O estudo das “futuridades” (Randolph, 2023), enquanto expressões de determinadas qualidades do futuro que servem para pôr em perspetiva o presente, torna-se, assim, fundamental. Isso coloca o futuro no campo das interpretações, o que implica a ideia de “círculo hermenêutico”: um processo

interpretativo, dinâmico e contínuo, não só dos futuros (im)possíveis e (in)desejáveis, mas também daquela que é a narrativa cultural sobre o melhor futuro a cada momento.

No quadro das ciências da governação, ainda que se assista a um uso crescente da análise interpretativa, o seu potencial hermenêutico está ainda grandemente por explorar. Na administração pública em particular, foi já argumentado que a hermenêutica poderia ajudar o campo a se afastar dos debates epistemológicos e metodológicos e se aproximar de uma pesquisa mais prática e útil para a governação, movendo esta área para a vanguarda da pesquisa social (Balfour & Mesaros, 1994). Porém, como será discutido na próxima secção, a administração pública parece estar ainda prisioneira do seu próprio empreendimento disciplinar, sendo o futuro mais um elemento de crise identitária e epistemológica do que um elemento transformador sobre o seu objeto. O nosso propósito com esta pesquisa é contribuir para que o futuro possa ser encarado pela Ciência da Administração como uma oportunidade de reinvenção em direção a uma abordagem mais hermenêutica.

1.2. Administração pública, governação e futuro: entre a prática e a utopia

Enquanto campo científico aplicado e prática profissional, as relações de influência entre o “objeto real” ou “empírico” e o “objeto teórico”, isto é, o “universo conceptual” (Sedas Nunes, 1977) da Ciência da Administração pública, são ao mesmo tempo mais necessárias e complicadas do que em outros campos disciplinares. Como refere Peters (2003), este seu “duplo papel” foi sempre tanto uma característica distintiva do campo quanto um elemento de tensão interna.

Na literatura, esta tensão aparece expressa nos debates sobre sucessivas “crises” que marcaram o desenvolvimento disciplinar da Ciência da Administração, a saber: 1) “crise de identidade” (Waldo, 1948); 2) “crise de legitimidade” (Denhardt & Denhardt, 1979; McSwite, 1997); 3) “crise intelectual” (Haque, 1996; Ostrom, 1971); 4) “crise de paradigma” (Ricucci, 2010); e 5) “crise epistemológica” (Bilhim, 2014; Raadschelders, 2011). Nesta secção, apresentamos um breve historial destas crises, cuja evolução entendemos repercutir-se naquilo que propomos atualmente configurar uma “crise de futuro” na Ciência da Administração.

i. Breve historial das crises

O início do debate sobre uma “crise de identidade” na Ciência da Administração pode ser enquadrado na célebre disputa entre Waldo e Simon, que decorreu no seio da academia americana em meados do século XX (Harmon, 1989). Tal debate veio pôr em causa a dicotomia política-administração (Wilson, 1887) enquanto base teórico-conceitual da disciplina, questionado a separação da esfera das decisões políticas da esfera administrativa, restrita à execução e implementação otimizada dessas decisões.

As posições em relação a esta questão polarizaram duas fortes tradições teórico-filosóficas, tanto na academia americana quanto na europeia (Raadschelders, 2009; Sutarna *et al.*, 2017): uma preocupada com o desenvolvimento da administração pública como “ciência” e disciplina académica centrada numa abordagem mormente positivista; e outra que enfatizava a administração pública como uma “arte” ao não poder ser desligada dos aspetos valorativos da ação humana e política, *devendo ser* orientada para o serviço à comunidade, através da formação de profissionais e académicos numa base interdisciplinar.

Para Raadschelders (2009), a polarização entre estas tradições foi de tal ordem que quase ofuscou duas outras correntes que também contribuíram para a crise de identidade no campo, a saber: “conhecimento prático”, tradição normativa de orientação tecnocrática anterior à Segunda Guerra Mundial, preocupada com a eficiência através da normalização de princípios e técnicas de administração baseados na aprendizagem experimental; e “perspetivas relativistas” ou “pós-modernas”, tradição mais recente que enfatiza a articulação de desejos individuais e coletivos através da multiplicidade de interpretações possíveis sobre a “realidade” e da desconstrução da diversidade de valores, culturas, tradições e estilos de vida de forma não disciplinar.

Essa polarização revelou-se igualmente numa “crise de legitimidade” dupla (Hustedt *et al.*, 2020; McSwite, 1997): interna, pela dificuldade de encontrar uma identidade aceitável para todos os associados com o campo; e externa, pela preocupação de teorizar criticamente a relação entre burocracia e democracia e o papel normativo do estudo da administração pública nessa relação. Tal problema de legitimidade externa traduziu-se também numa “crise intelectual”, inicialmente debatida pelos críticos do

modelo burocrático que alertavam para a subversão da democracia e da política aos princípios ditados por uma Ciência da Administração pouco reflexiva, os quais, em prol do primado da eficiência, incentivavam um entendimento dos meios como fins em si mesmos (Denhardt & Denhardt, 1979; Denhardt, 1981; Merton, 1940).

Mas num sentido diferente destes críticos, a Ciência da Administração desenvolver-se-ia sob os pressupostos economicistas da visão de agentes racionais e maximizadores de utilidade, advogando a primazia da “escolha pública” (Ostrom, 1971). Esta perspetiva sustentou um movimento global de privatização e contribuiu para reformas do setor público que idealizavam uma “Nova Gestão Pública” (NGP) à semelhança do setor empresarial (Hood, 1991). Contudo, a fragmentação do setor público provocada pelo carácter ideológico e culturalmente cego dessas reformas influenciou a confiança, a norma e a credibilidade académica da administração pública, criando uma segunda e mais grave crise intelectual. Ao contrário da primeira, que foi debatida e resolvida no meio académico, esta crise enraizou-se no campo prático do serviço público, bem como na opinião e atitude pública (Haque, 1996).

Cada um destes momentos de crise conduziram à proposta de novos modelos com uma forte dimensão normativa, mas já em função de processos reflexivos sobre o passado, presente e futuro da disciplina: primeiro, uma “Nova Administração Pública” (NAP) (Frederickson, 1980; Marini, 1971) em alternativa ao modelo burocrático; e, mais recentemente, um “Novo Serviço Público” (NSP) (Denhardt & Denhardt, 1999) em alternativa à NGP. Ambos os modelos reclamavam o potencial da pesquisa nesta área em orientar uma melhor governação, atendendo a padrões sociais relevantes, com foco nos valores democráticos e nos cidadãos, ao invés de meramente nos problemas típicos de eficiência e eficácia.

Por outro lado, com os problemas de fragmentação e confiança institucional provocados pelas reformas da NGP, começaram a emergir na administração pública novas práticas de auto-organização e cooperação em rede, envolvendo atores públicos, privados e da sociedade civil. Primeiramente associadas a uma “governança sem governo” (Peters & Pierre, 1999; Rhodes, 1996), essas práticas rapidamente serviriam de mote à idealização de uma “Nova Governança Pública” (NPG, sigla em inglês) (Osborne, 2006; 2010),

modelo que veio enfatizar os conceitos de “colaboração em rede”, “valor público” e de “co-criação”, a crença na governação pública baseada no serviço ao público e a importância da colaboração entre organizações diversas.

No entanto, aquilo que é considerado “novo” nestes modelos, cingiu-se, na prática, a uma reciclagem do “velho”, mesmo quando tal resultou da reflexão crítica sobre o mesmo. Em outras palavras, a antiga forma de organização burocrática foi reformada e atualizada, mas a essência da administração pública permaneceu inalterada, preservando a sua racionalidade e princípios básicos (Bouckaert, 2022). De acordo com Barcellos e Dellagnelo (2013), a predominância deste modelo decorre da tentativa contínua da burocracia em se consolidar como a forma de organização naturalmente hegemónica, pervertendo, ou tornado mesmo invisível, modelos organizacionais alternativos.

O conceito de “hegemonia”, estabelecido por Gramsci, é aqui utilizado para referir um tipo de dominação específica no discurso político-administrativo que fixa um significado social que essencializa e naturaliza a burocracia como a melhor forma possível de organização. Isso acontece porque a burocracia é uma forma de poder disciplinar profundamente intrínseca aos processos de governo moderno (Foucault, 1975). Porém, como a burocracia é incapaz de garantir a participação democrática e a igualdade na tomada de decisões políticas (Habermas, 1984), essa fixação é sempre sujeita a disputas, criando também movimentos contra-hegemónicos (Barcellos & Dellagnelo, 2013). É nesse terreno em disputa entre a aceitação e a transformação que se pretende centrar o trabalho de campo desta tese.

Tal é visível nas mudanças na base conceptual da administração pública que foram geradas pela adoção destes “novos” modelos de governação, como a NGP, cujos contrastes com a administração tradicional dinamizaram movimentos de reforma ou mudanças planeadas (Kuipers *et al.*, 2014). A confrontação destes modelos com momentos de redefinição do campo gerou um terceiro debate sobre uma “crise de paradigma” (Ricucci, 2010). Na aceção de Kuhn (1962), o desenvolvimento científico não ocorre cumulativamente, mas durante um período de revolução em que um paradigma (conjunto de pressupostos teórico-epistemológicos e metodológicos, consensualmente aceite por uma comunidade científica) dá lugar a outro. Na Ciência da Administração, porém, embora

seja possível identificar diferentes paradigmas ao longo do tempo, estes permaneceram conectados e sobrepostos (Riccucci, 2010).

Apesar disso, é comum a literatura em administração pública retratar o desenvolvimento da disciplina como segmentado em “paradigmas” (Andersen *et al.*, 2020), o que erroneamente conduz à ideia de que, em certos períodos, houve uma única perspetiva definidora do campo (Riccucci, 2010). Ora, o que o carácter “emergente” (Kuipers *et al.*, 2014) das mudanças associadas às novas formas de governança e às tentativas de conjugar essas novas práticas com os princípios dos modelos anteriores vieram demonstrar, é que uma característica da identidade contemporânea da Ciência da Administração é a natureza dinâmica e evolutiva do seu objeto e objetivo (Hafer, 2016). Aceitar essa natureza e intervir sobre ela implica que diferentes perspetivas devem ser aceites e integradas para orientar mudanças em vez de postas em causa e substituídas (Riccucci, 2010).

Por último, debate-se ainda uma “crise epistemológica” (Raadschelders, 2011) para ilustrar as dificuldades de fazer pesquisa comparada e construir uma inteligência coletiva na administração pública. Estas dificuldades decorrem do desfasamento entre teorias e metodologias que se aspiram universais e prescritivas e pesquisas e práticas que têm de ter em conta localismos, culturas administrativas e dependências do trajeto. Ou seja, embora a administração pública seja um fenómeno tendencialmente global em termos da sua estrutura, o seu estudo permanece ainda muito enraizado no contexto dos estados nacionais, com a governação a configurar um fenómeno variável em termos do seu funcionamento e cultura (Raadschelders, 2011).

É no quadro das aprendizagens retiradas destas crises que entendemos que há outros sentidos a partir dos quais se pode verdadeiramente pensar novos modelos de governação, compreendendo como “novo” aquilo que ainda não foi plenamente revelado, discutido e analisado, ou que o foi apenas de forma marginal: a governação que a governança do futuro implica idealizar e para a qual a administração pública, com um campo integrado, deve contribuir. A novidade aqui não reside em reformulações da burocracia, mas em considerar que formas organizacionais inovadoras e atuais implicam a adoção de práticas de governança voltadas para o futuro. Essas abordagens, sim, são novas

por nunca terem recebido um espaço de reflexão adequado no campo da administração pública.

ii. Modelos de governação pública: entre a atualidade e a potencialidade

Neste ponto pretende-se explorar a relação entre modelos de governação e o futuro como referencial analítico e normativo da Ciência da Administração. Os modelos de governação pública são a forma mais comum de conceptualizar a relação entre a administração pública e a governação enquanto seu objeto substantivo. Como instrumento conceptual, um “modelo” pode ser definido como uma redução seletiva da realidade que visa evidenciar e compreender relações causais, bem como orientar a ação (Ongaro, 2020). No estudo da administração pública, os modelos de governação geralmente mais referidos são o modelo burocrático, a NGP (Hood, 1991), o Governo Digital (Dunleavy *et al.*, 2006), o NSP (Denhardt & Denhardt, 2000), a NPG (Osborne, 2006; 2010) e o ENW (Pollitt & Bouckaert, 2004; Bouckaert, 2022). Começamos por apresentar uma breve caracterização de cada um destes modelos para depois procurar problematizar a relação entre esta forma de conceptualização e o futuro.

O modelo burocrático, profissional ou weberiano, integra a chamada Administração Tradicional (ou ortodoxa), tendo como fundamentos a dicotomia política-administração proposta por Wilson (1988) e a organização científica do trabalho de Frederick Taylor; a chamada Escola dos Tempos e dos Métodos. Weber contribuiu para este modelo ao teorizar o tipo-ideal de “burocracia sob dominação legal”, em que a legitimidade reside na supremacia da lei e não no carisma ou na tradição, enfatizando a hierarquia, as regras e normas como uma condição necessária à “racionalidade formal”, enquanto melhor forma de administrar as grandes organizações modernas. Na administração pública, este modelo surgiu a par do “*Welfare State*” e tal racionalidade foi introduzida sob a forma do aparelho burocrático, caracterizado pelo formalismo/legalidade, divisão do trabalho, disciplina hierárquica e impessoalidade, como princípios que conferem previsibilidade e controlo sobre o comportamento dos indivíduos e eficiência ao funcionamento organizacional.

Tabela 2: Caraterísticas da burocracia de acordo com o modelo weberiano

1) Hierarquia clara associada a um sistema de carreiras em que a supervisão dos níveis mais baixos é realizada pelos níveis superiores e os canais de recurso se encontram devidamente regulados;
2) A hierarquia é organizada de forma monocrática e chefiada por uma única cabeça (um diretor-geral, por exemplo);
3) A administração baseia-se em documentos escritos cuja produção e reprodução é assegurada pelo corpo de funcionários;
4) Há uma separação rigorosa entre o local onde o funcionário exerce a sua atividade (<i>bureau</i>) e o seu domicílio pessoal, incluindo a propriedade do equipamento e dos dinheiros públicos
5) A administração especializada pressupõe treino específico para as funções a desempenhar;
6) O funcionário de uma burocracia plenamente desenvolvida exerce a sua atividade oficial em tempo inteiro durante o tempo de trabalho;
7) As regras são estáveis, pormenorizadas e de fácil aprendizagem. O conhecimento das regras requer a preparação técnica, envolvendo conhecimento leis, da jurisprudência e da prática administrativa.

Fonte: retirado de Tavares (2019, p. 17).

A NGP, por seu turno, é um modelo que enfatiza a aplicação de técnicas e instrumentos de gestão empresarial ao setor público, incluindo a definição de objetivos claros, a mensuração do desempenho, a descentralização, a competição entre organizações públicas e a utilização de incentivos e sanções para estimular o desempenho (Hood, 1991). Apoiado nas teorias da escolha pública e do managerialismo, este modelo surgiu na década de 1980 como um movimento de crítica à rigidez, ineficiência e centralização do modelo burocrático. Tratou-se de um movimento global de caráter doutrinário, influenciado pela ideologia neoliberal que à data passou a dominar as políticas dos principais governos ocidentais, emergindo a par de outros movimentos gestionários similares, como o *Reinventing Government* (Osborne & Gaebler, 1992). Através deste modelo, diversos países procuraram reformar as suas administrações públicas, fundamentando essas reformas em conceitos como desagregação, competição e incentivo, com vista a alterar e a diminuir a forma de atuação e o peso do Estado Social, seguindo uma lógica de mercado.

Já o modelo do Governo Digital ganhou notoriedade na década de 90, com o advento da Internet e com o reconhecimento do papel que a Sociedade da Informação e o uso das TIC poderia ter na reforma do setor público (Dias & Gomes, 2021). Influenciado por uma série de teorias e abordagens, com destaque para o *Whole of Government*, a governança em rede, a Transformação Digital e a gestão de conhecimento, este modelo surgiu também como uma resposta à fragmentação provocada pelas reformas inspiradas na NGP (Dunleavy *et al.*, 2006). Na sua base estão princípios como a automatização de processos, a interoperabilidade, a inovação e a colaboração dentro e fora da administração com o objetivo de promover uma governação mais integrada e de melhorar a prestação de

serviços públicos, tornando-os mais eficientes, acessíveis, convenientes, ágeis e adequados às necessidades dos cidadãos. Valores como a transparência, a proteção de dados, a confiança digital e a equidade no acesso aos serviços são fundamentais neste modelo. A participação cidadã também é valorizada, através de canais digitais que permitam aos cidadãos interagir com o governo, fornecer *feedback* e participar na tomada de decisões. Impulsionado pelo avanço tecnológico, o Governo Digital reflete uma mudança significativa na forma como os governos funcionam, se organizam e interagem com os cidadãos, sendo um facilitador de outros modelos.

O NSP, por sua vez, é proposto no final da década de 1990 pelo casal Robert e Janet Denhardt (2000), que vêm defender uma abordagem mais humanista, ética e participada na gestão pública, em contraposição aos modelos gestionários anteriores, que eram considerados excessivamente focados em resultados quantitativos e na lógica de mercado. Este modelo foi influenciado por diversas teorias e modelos, com destaque para a teoria da democracia participativa, os modelos de comunidade e sociedade civil, o humanismo organizacional, a NAP e a abordagem pós-modernista da administração pública. Com esta base, o NSP veio propor uma mudança no foco da gestão pública, passando a enfatizar a importância dos princípios e valores que norteiam o serviço público, tais como a transparência, a imparcialidade, a prestação de contas e a responsabilidade social, bem como a participação e o envolvimento dos cidadãos na gestão e prestação dos serviços públicos (Pereira & Correia, 2020). O objetivo principal deste modelo é orientar uma melhoria da qualidade e da eficácia dos serviços prestados, levando em consideração as necessidades dos cidadãos, bem como a promoção do interesse público e do bem comum.

Tabela 3: Principais diferenças entre a NGP e o NSP

Caraterísticas	NGP	NSP
Valores orientadores do Estado	Mérito e eficiência	Ideais do serviço público, prestação de contas e responsabilização
Raízes teóricas	Teoria económica da escolha pública	Teoria da cidadania ativa, valorização das pessoas
Estrutura orgânica	Fragmentação da unidade do Estado centralizado	Luta contra a fragmentação, dimensão mais humanista
Papel do cidadão	Cliente	Recetor de serviços e bens públicos
Papel do estado	Promover a concorrência e a orientação para o mercado	Atuar democraticamente e pensar estrategicamente, “servir” e não “mandar”
Método de pesquisa	Positivista	Métodos da pós-modernidade, qualitativos

Fonte: adaptado de Bilhim (2017).

Por sua vez, a Nova Governança Pública (*NPG*, sigla em inglês) é também um modelo pós-NGP proposto por Osborne (2006; 2010) que enfatiza a colaboração e a coordenação entre organizações públicas, privadas e sem fins lucrativos como forma de enfrentar a complexidade dos problemas públicos que se intensificaram a partir da década de 1990. Este modelo assenta em vários fundamentos teóricos, incluindo a teoria da governança em rede, a teoria organizacional e a teoria dos sistemas complexos, colocando a ênfase na colaboração, participação cidadã, prestação de contas, flexibilidade e adaptação, inovação e orientação para resultados. Com base nestes princípios, este modelo veio defender que a governação pública deve ser orientada para a co-criação de “valor público”, que é o valor que a sociedade recebe a partir das ações e serviços prestados pelo Estado. Para responder a problemas públicos complexos, a co-criação de valor público requer a colaboração entre organizações públicas e não-públicas, bem com um envolvimento ativo e participação dos cidadãos, de forma a combinar recursos, competências e conhecimentos, assumindo o Estado o papel de promotor e coordenador de redes (Kissler & Heidemann, 2006).

Por último, o ENW é uma espécie de modelo de síntese descritiva ou meta-modelo proposto por Pollitt e Bouckaert (2004). Ao longo de mais de três décadas de análise comparativa da reforma administrativa dinamizada pelos movimentos gestionários em diversos países, estes autores concluíram que a hierarquia se manteve como o mecanismo de coordenação predominante, orientado os mecanismos de mercado e das redes, mas sendo também orientado por estes (Bouckaert, 2022). Por outro lado, ainda que a introdução de técnicas e métodos empresariais tenham tido um papel importante na modernização do setor público, o Estado continuou a ser um ator distinto, apresentando regras, métodos e cultura próprios. Se este diagnóstico pode ser lido como evidência da hegemonia do modelo burocrático, ele também pode servir como ponto de partida para assumir os aspetos positivos da burocracia como tipo-ideal e orientar a governação pública tendo em conta aquela que é a sua realidade atual.

Assim, apesar do seu carácter descritivo, a proposta do ENW vem enfatizar que o tipo-ideal moderno se baseia na distinção da provisão pública pré- e pós-reformas e na necessidade de fortalecer, ao invés de enfraquecer ou diluir, o papel do Estado. Isso

significa promover uma gestão pública mais eficiente, transparente e participativa, porém, sem comprometer a autonomia e a imparcialidade do Estado. Bouckaert (2022) sinaliza duas formas através das quais isso pode ser feito: a) uma gestão profissional e orientada para o desempenho, mas que possibilite iniciativa ao funcionário público, de forma a reduzir a quantidade de regulamentação “de cima para baixo”; e b) um envolvimento dos cidadãos numa variedade de processos participativos que dinamize a modernização “de baixo para cima” (Bouckaert, 2022).

Tabela 4: Principais elementos do ENW

Elementos Weberianos	Elementos Neoweberianos
Reafirmação do papel do estado como principal facilitador na resolução de problemas tais como globalização, mudança tecnológica, mudança demográfica e ameaça ambiental	Mudança de orientação: focalização na envolvente externa alinhada com a satisfação das necessidades e desejos do cidadão, conseguida mais por uma cultura profissional de qualidade e de serviço do que pela introdução de mecanismos de mercado
Reafirmação do papel da democracia representativa (central, regional, local) como elemento de legitimação do poder	De forma suplementar (não substitutiva) a democracia representativa é enriquecida por instrumentos de consulta e de representação direta dos cidadãos (mais presente ao nível da administração local e no norte da Europa)
Reafirmação da importância do direito administrativo — adequada aos novos tempos — na preservação de princípios básicos relativos à relação estado/cidadão, nomeadamente quanto à igualdade perante a lei, à segurança jurídica e ao escrutínio das ações do estado	Publicação de leis incentivando a meritocracia, os resultados, mais do que o cumprimento dos procedimentos, nomeadamente no equilíbrio entre controlo <i>a priori</i> e <i>a posteriori</i> , sem abandonar totalmente o anterior dos procedimentos
Preservação da ideia do serviço público, embora em novos moldes	Profissionalização do serviço público: o funcionário já não é apenas um perito na interpretação e aplicação da lei, mas também um gestor profissional, orientado para satisfazer as necessidades dos cidadãos/utentes

Fonte: retirado de Bilhim (2017, p. 16).

Note-se que todos os modelos apresentados, ora objetivam a descrição, explicação e interpretação de fenómenos administrativos; ora assumem um carácter normativo e prescritivo, visando orientar a mudança e a reforma da administração pública (Pollitt & Bouckaert, 2011; Bouckaert, 2022; Ongaro, 2020). Ou seja, a construção dos modelos de governação pública assumiu quase sempre uma dimensão normativa voltada para orientar a ação: é uma forma de delimitar aspetos mais amplos da realidade para focar a ação naqueles aspetos que estão causalmente mais diretamente ligados aos resultados que esperam alcançar, ignorando propositadamente que a realidade é mais complexa do que o modelo retrata (Ongaro, 2020). O problema central aqui é que a parte negligenciada da

realidade invariavelmente acaba por retaliar, exigindo uma constante revisão dos modelos existentes, muitas vezes tendo como resultado uma sobreposição de um novo modelo sobre os modelos antigos, produzindo, com isso, perversidades várias.

Isto leva-nos à relação entre estes modelos de governação e o futuro. Quando os modelos de governação assumem uma dimensão normativa, eles podem ser comparados funcionalmente a tipos-ideais e utopias (Bouckaert, 2020; 2022; Ongaro, 2022), na medida em que podem ser utilizados como referenciais para a análise crítica da realidade atual tendo em vista a prossecução de uma trajetória de reforma, em direção a um futuro mais desejável (um “ponto Omega”, de chegada, como lhe chamou Pollitt & Bouckaert, 2011, p. 119). Porém, o problema óbvio que se coloca é: desejável para quem? Como é que os atores administrativos, políticos e sociais se relacionam com tais futuros? Qual a relação entre atores, agência e estrutura? Dito de outro modo, essa normatividade dos modelos de governação pública coloca-os entre a prática e a utopia, ou, melhor dizendo, entre a atualidade e a potencialidade, entre o presente e o futuro, sem, no entanto, dotar quem a eles recorre de uma capacidade reflexiva sobre esse futuro e os seus destinatários.

Essa reflexividade implica uma teleologia da ação no estudo da governação pública, *i.e.*, iniciar a análise a partir do objetivo ou fim da razão pela qual algo é causado, enfim, pela “causa final”, se tivermos em conta as quatro causas propostas por Aristóteles para explicar a natureza e a mudança das coisas. Só então se torna possível recorrer às outras causas, nomeadamente, à “causa formal” (o padrão que dá a um objeto as suas características específicas), à “causa material” (aquilo que permite que uma coisa se transforme de uma potencialidade em realidade) e à “causa eficiente” (as forças que provocam a mudança) (Ongaro, 2020).

Uma forma de praticar o pensamento teleológico na administração pública é através da utopia (Bouckaert, 2020; Ongaro, 2022), uma vez que esta abordagem implica também adotar como ponto de partida da análise a potencialidade (o que poderia ser, mas que ainda não existe), ao invés da realidade (o que existe aqui e agora). No entanto, salvo raras exceções, o pensamento utópico não tem sido utilizado enquanto instrumento conceptual de crítica e de reforma da administração pública. Ainda assim, nos debates contemporâneos sobre as reformas da administração pública, um confronto entre utopias e distopias surge

invariavelmente. Veja-se o caso da utopia mecanicista da eficiência burocrática (Bouckaert, 2020) e as respetivas críticas bem representadas pelas distopias kafkianas; ou então a utopia do Estado empreendedor inerente aos movimentos gestionários e a distopia da “governação sem governo” (Peters & Pierre, 1999; Rhodes, 1996) que resultou da fragmentação provocada pelas reformas assentes nesses movimentos; ou ainda a utopia da “*small town*” (Lucas, 2015) como metáfora da governança auto-organizada.

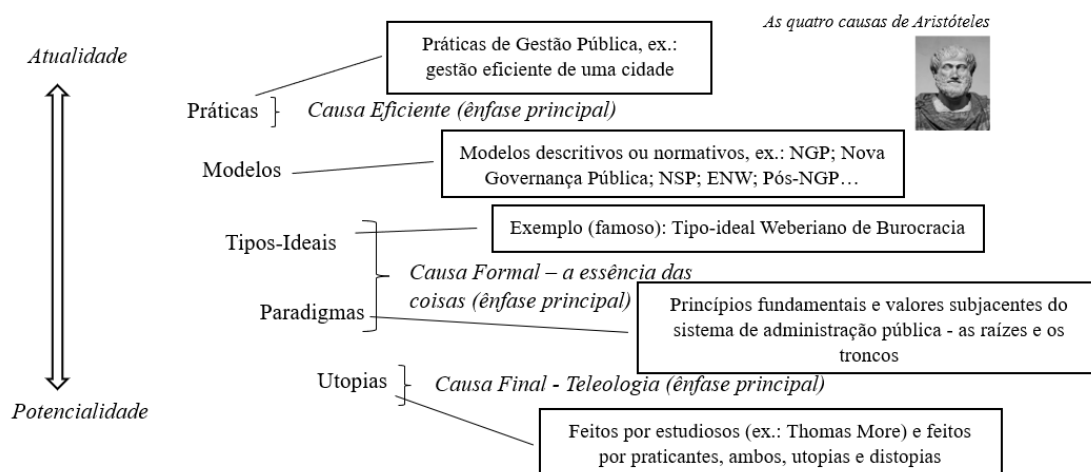
Algumas dessas utopias/distopias são elaboradas por académicos, outras por profissionais, e outras ainda são provenientes de instituições, como é o caso dos ODS. Em todo o caso, elas podem ser interpretadas como utopias positivas ao configurar uma forma de desafiar o estado atual das coisas e de imaginar um mundo diferente do existente; uma forma de pensar teleologicamente a partir dos objetivos finais a serem alcançados, em vez das circunstâncias existentes. Nesse sentido, o pensamento utópico difere da previsão e da prospetiva ao quebrar deliberadamente todas as pontes com a atualidade para permitir um repensar, *i.e.*, um novo pensamento de como o governo e a sociedade *deveriam e poderiam ser* organizados.

Seguindo as quatro causas aristotélicas, Ongaro (2020) situa os modelos de governação pública como estando num ponto intermediário entre a prática e a utopia (ver Figura 1). Se as utopias existem como potencialidades, as práticas existem na realidade, estando no polo oposto. Sob este ângulo, a administração pública, como de resto qualquer outro campo científico (e, neste caso, também profissional), pode ser vista pelo lado dos agentes sociais que a praticam (os investigadores nesta área e os utilizadores do conhecimento administrativo), ou pelo conjunto de instituições que a suportam e reproduzem (universidades, institutos públicos, redes, entre outros), ou ainda, pelo lado dos impactos sociais da prática administrativa. Porém, a administração pública tende a privilegiar a prática, mas não a sua motivação ou causa final, desde logo porque o seu enfoque não está nos impactos sociais desejados, mas na causa eficiente (e material): o mecanismo causal que produz o efeito que a prática visa operar.

Ainda assim, tal como no caso dos modelos de governação, em que a dimensão descritiva-causal é privilegiada em relação à dimensão normativa-prescritiva (seja pela forte tradição positivista, seja pela ausência de um pensamento teleológico), também ao

nível das práticas parece haver uma tensão entre estas duas dimensões. Isso é muito claro numa espécie de substituição em que a disseminação de “movimentos globais de reforma gestonária” deu lugar à procura por “práticas que funcionam”, frequentemente chamadas de “melhores práticas” ou “boas práticas” (Ongaro, 2020).

Figura 1: Ferramentas conceptuais da administração pública e as quatro causas de Aristóteles



Fonte: retirado de Ongaro (2020, p. 244), tradução nossa.

Esta abordagem centrada nas práticas tornou-se predominante no discurso dos profissionais, permeando também o discurso académico. Assim, ao invés de se procurarem novos modelos (ou paradigmas, tipos-ideais e utopias) que permitissem o confronto entre potencialidade e realidade, passou-se a procurar práticas que funcionem e a extrapolá-las para replicação em outros lugares de forma adaptada. No entanto, Ongaro (2020) alerta que, apesar de sedutora pelo seu pragmatismo, esta abordagem centrada nas práticas pode ser enganosa, isto por duas razões: em primeiro lugar, porque as “melhores práticas” são muito raras e difíceis de encontrar, podendo originar um movimento de replicação de práticas supostamente “melhores” apenas para seguir modas discursivas, pressões para encontrar soluções ou meramente pela falta de opções; em segundo lugar, porque a extrapolação e transferência de uma prática e dos seus mecanismos de um contexto para outro é um processo complexo e que pode gerar consequências inesperadas se o novo contexto não for devidamente contemplado (como foi o caso das reformas da NGP).

Assim, não obstante a sedução pragmática desta abordagem, Ongaro (2020) refere que ela pode em breve atingir seus limites. As razões disso são desde logo as mesmas que,

em parte, explicam os efeitos adversos das reformas inspiradas nos modelos gestionários: sem uma orientação clara para a causa final, faltam-lhe os recursos intelectuais necessários para escapar às armadilhas da dependência do trajeto. Isso coloca um outro problema: ao se basearem em agendas atraídas para o conhecido (ou, na melhor das hipóteses, para o desconhecido próximo, numa lógica de “navegação à vista”), *i.e.*, em agendas autolimitadas, está-se a afastar a administração pública da discussão sobre visões alternativas de como a governação e o setor público *poderiam e deveriam ser* organizados. Contrariar isso implica complementar esta abordagem de identificação de práticas que funcionam com outras abordagens que partam da causa final para então abordar a questão de “como chegar lá”, ou seja, os facilitadores (causa material) e as forças (causa eficiente) que podem conduzir a um futuro desejável (não distópico). Só assim é possível encontrar soluções transformadoras e orientar verdadeiramente a melhoria da governação.

iii. O futuro como falha ou anomalia

Como vimos nas secções anteriores, os modelos de governação pública configuram imagens de futuro disputadas entre a administração pública como empreendimento académico *vs.* ciência aplicada; o descritivo-causal *vs.* normativo-prescritivo; a ênfase causa eficiente *vs.* na causa final. Mas será possível retirar dessas tensões uma imagem, ainda que ténue, de qual o futuro desejável no campo? Quando pesquisamos na *Scopus* (15-05-2022) pelos termos “*Public Administration*” AND “*Future*” (*article title*), são-nos devolvidos 96 resultados, dos quais 31 se centram especificamente nesta relação. Estes textos evidenciam que em momentos de desfasamento entre a administração pública, nas suas várias vertentes, e os desafios sociais, económicos, tecnológicos e culturais de tais momentos se tornam óbvios, é também comum encontrarmos uma preocupação com o futuro. Senão vejamos.

Nas primeiras décadas do século XX, Gibbons (1930) questionou o futuro da administração pública em face ao atraso da mesma perante os avanços dos métodos das organizações industriais. Os avanços científicos e técnicos da “Segunda Revolução Industrial” e a emergência de uma nova “era cultural” levaram também Molitor (1961) a interrogar-se sobre o futuro da administração pública, prospetando em torno de problemas específicos que então a marcavam a três níveis: nos países industrializados e

economicamente desenvolvidos; nos países em desenvolvimento; e ao nível da administração internacional e supranacional.

Em 1968, o desfasamento entre a turbulência social que se vivia nos Estados Unidos (movimentos pelos direitos civis; contra a guerra no Vietnam; novos conflitos urbanos; entre outros, ver Waldo, 1971) e os temas discutidos pelos académicos e profissionais da administração pública serviu de mote à Primeira Conferência de Minnowbrook, também conhecida como Minnowbrook I. Este encontro foi idealizado e organizado por Waldo em conjunto com H. George Frederickson, Frank Marini e W. Henry Lambright, ficando marcado pelo debate sobre a tensão entre burocracia e democracia e pelo reconhecimento de que a análise administrativa implicava preocupações normativas a favor dos valores democráticos, sobretudo os de equidade e justiça social. Os artigos da conferência foram publicados no livro *Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective*, editado por Marini (1971) que serviu de base a vários simpósios, *workshops* e outros encontros (organizados a cada 20 anos), especificamente para se discutir o futuro do campo.

Com a complexidade que a globalização começava a introduzir no funcionamento das organizações hierárquicas, Gardner (1976) recorreu à cenarização para tentar conceptualizar uma estrutura organizacional que evitasse as disfunções da administração burocrática, antevendo a relevância que as redes colaborativas assumiriam no futuro. No início dos anos 80, Gulick (1983), um dos primeiros presidentes da *American Society for Public Administration* (ASPA), também se debruçou sobre as principais dinâmicas daquele tempo como forma de orientar o campo para o futuro, alertando para a natureza humana da administração.

Denhardt e Jennings (1983) questionaram o futuro da administração pública americana num quadro de quebra de confiança nas instituições democráticas e na burocracia, sugerindo que a promoção de um serviço público de excelência a longo prazo implicaria trazer um conjunto de valores baseados no interesse público e em mecanismos mais amplos de tomada de decisão democrática e responsabilização. Em 1988, Frederickson organiza a Minnowbrook II, dando continuidade à discussão sobre o futuro da administração pública e o papel da disciplina na defesa e promoção dos valores

democráticos, que passam a incluir questões de género e o papel atribuído aos avanços tecnológicos nas mudanças da governação.

Num artigo de 1996, Golembiewski adota uma visão futurista para responder à “crise intelectual” e à “estagnação” do campo da administração que passa a estar dominado pelo redescobrir do pensamento económico liberal clássico (*the technical turn*) e pelas confusões geradas pelas comparações entre setor público e privado, propondo um conjunto de orientações teóricas para o desenvolvimento futuro da disciplina. As reflexões teóricas e práticas sobre o futuro da administração pública aprofundaram-se na viragem para o novo milénio, coincidindo com o advento da Internet e com o movimento de reformas da NGP. Denhardt (1999) explorou as principais tendências desse movimento e as suas implicações para a gestão das organizações públicas e para o relacionamento entre funcionários públicos e cidadãos, bem como as novas competências necessárias para os funcionários públicos do futuro.

Kettl (1999) disserta sobre o futuro da administração pública, alertando para a existência de um paradoxo entre a importância que a sua prática profissional adquiriu na governação e a atenção cada vez menor dada pela ciência política a este campo. Stivers (1999), por seu turno, questionou a gestão pública positivista e o pós-modernismo como principais direções para a teoria da administração pública do futuro, considerando que a “*situated truths, argument, a tolerance for ambiguity, and the construction of everwider communities of knowledge and practice, ones that can be inhabited by administrators, theorists, and ordinary citizens*” (Stivers, 1999, p. 521) era a “odisseia” do novo milénio.

Nestas reflexões, não raras vezes o futuro é evocado por oposição ao passado e às tensões entre tradição e modernidade que se evidenciam nos bloqueios e no desenvolvimento do campo da administração pública, bem como no paradoxo apresentado por Waldo (1948) entre o caminho da eficiência vs. o caminho da democracia. É neste quadro que Svava (2001) retorna à dicotomia política-administração como um modelo profundamente enraizado no pensamento e na prática do passado, mas que continua a evoluir com importantes implicações para o futuro da governação, argumentando a favor da complementaridade entre estas esferas. É também a partir destas tensões que Braibant (2002) reflete sobre o passado e o futuro da administração pública, analisando o contributo

das tendências resultantes da globalização para a abertura das administrações nacionais e para a sua padronização a um nível internacional, “*replacing progressively the closed military type of administration with an open university type of model*” (Braibant, 2002, p. 343).

Com esta abertura, possibilitada pelas Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) e pelo intercâmbio de ideias e conhecimentos através de encontros e da formação de comunidades de prática internacionais, o futuro começa a surgir como tema de interesse entre entidades como a *Economic and Social Research Council* (ESRC), que promove, em 2006, o *workshop* intitulado *Mapping the Future: Research into Public Policy, Administration and Management in Britain*. Nesse mesmo ano, Dinamarca, Noruega, Alemanha, Holanda e Portugal são o foco da série do Fórum Europeu sobre o futuro da Ciência da Administração na Europa, no jornal *Public Administration*, editado por Kickert e Stillman (2006). No caso português, Tavares e Alves (2006) abordam a evolução do papel do Estado e os desafios no quadro da prioridade então atribuída pelo país aos processos de reforma da administração pública, propondo uma agenda de investigação e para a educação que evidenciava a necessidade de se mudar do paradigma de direito público para uma abordagem interdisciplinar de resolução de problemas.

Em 2008, a realização da Minnowbrook III, organizada por Rosemary O’Leary, introduz um exercício prospetivo a dois tempos. Numa primeira fase, foram identificadas um conjunto de questões nucleares a partir de comunicações que refletiram sobre as diferenças que a administração pública da altura apresentava em relação à de 1968, e sobretudo à de 1988, com as reformas da NGP e com o surgimento posterior da governança como nova conceptualização normativa. Essas questões serviram depois a uma segunda fase de conferências, à qual se seguiu um exercício de “*Future Search*” em que um facilitador profissional conduziu um grupo de 56 académicos a imaginar a administração pública em 2018. Os participantes idealizaram um futuro marcado por uma cultura interdisciplinar, global e inclusiva no campo, enfatizando uma articulação mais forte entre a pesquisa e a prática da administração pública, resultante da complexidade introduzida pela globalização e pela necessidade dos profissionais consultarem especialistas académicos para a resolução de problemas concretos. Os resultados de ambas as fases foram publicados no livro *The Future of Public Administration Around the World: The*

Minnowbrook Perspective, editado por O’Leary, Van Slyke e Kim em 2010, que nesse ano serviu de mote a um novo exercício de síntese, tendo como horizonte o ano 2020 (O’Leary *et al.*, 2010).

As reformas descentralizadoras da NGP foram também tema de debate por Peters (2008) como um de dois padrões de mudança e de futuro na administração pública: “*while the managerialist and democratizing changes in the public sector will persist, and perhaps even intensify, they have produced their own problems that are provoking the second future for public administration*” (Peters, 2008, p. 195). De acordo com o autor, o segundo padrão de futuro seria uma tendência de retorno ao centro, envolvendo o estabelecimento de novos meios de controlo centralizado sobre as estruturas e programas descentralizados, no sentido de combater os problemas de coordenação e coerência no setor público exacerbados pela NGP. Bourgon (2009) aborda esta duplicidade entre padrões de futuro da administração pública à luz da proposta da *New Public Governance* de Osborne (2006), referindo que as reformas da NGP representaram um início de uma jornada incompleta na procura por uma melhor governação:

These transformations nevertheless represent an incomplete journey. Public sector organizations are not yet aligned with the new global context or with the problems they are there to solve. The models, concepts, and solutions on offer in the field of public administration have not kept pace with the reality of practice and the needs of practitioners. As the 21st century unfolds, the quest for a sound governance and good government is not over. Future reform agendas will entail a search for ‘a new balance’ in the roles of government. (Bourgon, 2009, p. 3)

Segundo o autor, a prestação do serviço público no contexto pluralista e fragmentado pós-reformas da NGP passa a ser sistémica e dinâmica, implicando a interação entre organizações, serviços e utilizadores em coprodução. Tal levantava um conjunto de questões novas às quais os papéis do governo do futuro teriam de se alinhar (Tabela 5).

Esta ideia de um NSP (Denhardt & Denhardt, 2003), que articula com o conceito de governança uma nova forma de pensar e fazer funcionar a administração pública, traz consigo uma nova matriz normativa: das reformas inspiradas no setor privado que visavam aumentar a eficiência e eficácia, passa-se a discutir quais as mudanças a fazer na administração pública para que se avance em questões democráticas e de igualdade social em todo o governo.

Tabela 5: Papéis do governo vs. questões da governação

“Velhas” questões da NGP	<ul style="list-style-type: none"> • Como administrar a implementação de políticas públicas para garantir que a vontade política seja cumprida na prática? (<i>A questão da implementação da política</i>); • Como se pode garantir o desempenho organizacional e individual do serviço? (<i>A questão da auditoria e metas</i>); • Como responsabilizamos os gestores públicos? (<i>A questão de análise</i>); • Como podemos “incentivar” a equipa para uma produtividade ideal? (<i>A questão das recompensas</i>); • Como podemos garantir a sustentabilidade organizacional? (<i>A questão da mudança e inovação</i>).
“Novas” questões da Nova Governança Pública	<ul style="list-style-type: none"> • Como entender a entrega de serviços públicos como “sistémica” - e quais são as implicações para o projeto de sistemas eficazes de entrega de serviço público (<i>A questão de fundamentos</i>); • Como podemos garantir sistemas de serviço público sustentáveis - e o que sustentabilidade realmente significa? (<i>A questão da sustentabilidade</i>) • Quais são os valores que sustentam a implementação de políticas públicas contemporâneas e a prestação de serviços em tais sistemas (<i>A questão dos valores</i>); • Quais as competências-chave necessárias para o desempenho relacional nos sistemas de serviço público? (<i>A questão das competências relacionais</i>); • Qual é a natureza da responsabilidade em sistemas pluralistas e pluralistas fragmentados? (<i>A questão da responsabilidade</i>); • Como avaliar a sustentabilidade, a responsabilidade e o desempenho relacional em sistemas abertos e naturais de prestação de serviços públicos? (<i>A questão da avaliação</i>).
Novos papéis do Governo	<ul style="list-style-type: none"> • Construir a capacidade de antecipar, experimentar e intervir com antecedência; • Reduzindo o atrito, desviando os riscos, evitando falhas evitáveis e tomando medidas preventivas; • Promover a distribuição equitativa dos benefícios decorrentes de grandes inovações e avanços; • Garantir a partilha equitativa dos riscos para que os cidadãos não suportem uma parte desproporcional das consequências das crises e falhas.

Fonte: adaptado de Bourgon (2009).

Em outras palavras, reconhece-se as externalidades negativas das reformas da NGP, definidas politicamente em função de princípios ideológicos e implementadas de forma culturalmente cega e, na ausência de uma tradição crítica forte no seio da disciplina, o normativo faz do futuro objeto da administração pública, centrando-se numa nova ética em que se prospeta e projeta como a governação *deve ser*. Isso é muito claro no processo de sedimentação do conceito de governança que passa de negativo, ao ser proposto para evidenciar a perda de protagonismo do Estado, a positivo, ao ser amplamente popularizado como um tipo-ideal de governação em rede, em que o Estado e o governo adquirem novos papéis que a administração pública *deve* possibilitar.

Um exemplo desta orientação para um futuro normativo é o texto de Eikenberry (2009) que discute as implicações das tendências institucionais da administração pública, moldadas pelo conceito de governança de redes, na ASPA e nas demais associações do

campo. O autor apresenta um conjunto de linhas de atuação para que os académicos e profissionais da administração pública se possam constituir como “agentes de mudança social”, incentivando pequenos atos de “radicalidade” em contextos organizacionais concretos, como destaque para um conhecimento mais amplo das melhores práticas, futuros alternativos e tendências nas mudanças sociais e ambientais (Eikenberry, 2009, p. 1064).

Com a governança como principal conceito normativo/de futuro (transposto da fragmentação e do pluralismo das reformas da NGP para oportunidades de integração possibilitadas pelas redes e pelos programas de Governo Digital), a procura por “boas práticas” deu um impulso aos estudos comparativos e de *benchmarking*. Bouckaert (2010) discute o futuro da pesquisa em administração pública na Europa, identificando quatro tendências principais: 1) europeização; 2) agendas de reforma; 3) questões de globalização; e 4) mercantilização da pesquisa. Reconhecendo a forte dependência do trajeto das agendas de investigação da administração pública aos contextos nacionais, o autor refere que discutir o futuro da pesquisa na área é mais do que listar um conjunto de tópicos. Dada essa dependência do trajeto, o autor considerara que as oportunidades de fazer convergir uma agenda para o futuro da investigação em administração pública na Europa são bastante raras e tal implica uma atenção dupla: ao planeamento estratégico de tal agenda e à aprendizagem no campo, sobretudo através de pesquisa comparativa (nacional e internacional).

[T]o strategic planning for our research agenda since this determines our research capacity and activities, assuming that we benefit from an accumulation of knowledge and that we are a learning academic organization. Both assumptions, developing strategies and learning, are not obvious, they are not happening spontaneously, and therefore they need to be organized. (Bouckaert, 2010, p. 5)

Em 2010, Barzelay e Thompson interrogaram-se sobre como a administração pública, enquanto área de estudo, seria dez anos depois, em 2020. No seu breve ensaio, os autores recuperam as ideias de Simon sobre o papel da pesquisa e da pedagogia em administração pública *dever servir para “provide intellectual control over the challenge of designing change mechanisms and artifacts to help practitioners make the most of their cognitive capabilities when facing practical challenges”* (Barzelay & Thompson, 2010, p. S295). Defendem, nesse sentido, que a administração pública do futuro deveria ser uma “ciência do *design*” assente em três linhas de pesquisa: 1) argumentação deliberativa sobre

como abordar desafios administrativos; 2) pesquisa orientada para estudos de casos de aprendizagem; e 3) generalização sobre processos e extrapolação dessas generalizações para resolver problemas. Na proposta destes autores está subjacente o reconhecimento da existência de uma lacuna entre o pendor científico e aplicado que a administração pública *deve ter*.

Este desfasamento entre teoria e prática da administração pública é também abordado por Meier (2010) num ensaio que, à luz do trabalho de Gulick, enquanto académico e reformador, procura pensar sobre o futuro da administração pública em 2020. Gulick também tratava a administração pública como uma “ciência do *design*”, preocupada não apenas em como *as coisas são*, mas em influenciar como elas *poderiam ser*:

[P]ublic administration must not concentrate solely on doing the defined work, delivering the services, allocating the scarce resources, increasing productivity, and improving management in general. We must give equal attention to defining ethical standards and goals, developing programs, educating voters, harnessing technologies to the decision process, and helping officials and laymen to evaluate the results achieved. (Gulick, 1977, *as cit. in* Meier, 2010, p. S285)

Meier (2010) refere que, embora o movimento contemporâneo em torno do conceito de governança seja enquadrado como uma perspetiva inovadora e mais ampla sobre a relação entre política e administração, essa mesma conceção não estava longe da de Gulick, sendo um retorno às tradições da administração pública e da ciência política anteriores à revolução behaviorista. A tradição de reforma progressiva, da qual Gulick fazia parte, entendia já a necessidade de haver complementaridade entre o conhecimento e prática administrativa e política, como essencial para gerar melhores resultados de governança em geral. Segundo esta tradição, reformar a administração pública sem dar atenção aos problemas gerados por outras instituições seria uma receita para o fracasso.

Num outro ensaio, Nabatchi *et al.* (2011) discutem a capacidade de governança da administração pública em “tempos sombrios”, ou seja, em tratar de forma efetiva os problemas (económicos, sociais, políticos e ambientais) complexos, sistémicos e aparentemente intransponíveis que caracterizam o mundo atual, propondo também uma agenda de investigação para o futuro. Os autores identificam dois problemas de fundo que afetam tal capacidade. Em primeiro lugar, a administração pública falha em reconhecer-se como árbitro de conflitos políticos e como disciplina responsável por moldar os assuntos sociais. As entidades públicas são criadas como sistemas orientados para metas, avaliados

e responsabilizados pelos critérios da eficiência e outras competências administrativas e não expressamente projetadas para servir como instituições deliberativas. No entanto, a complexidade, escala e controvérsia inerentes aos problemas políticos atuais, a par da orientação política para os ciclos eleitorais e da sua fraca capacidade de gerar consensos, traduz-se em legislação cada vez mais ambígua, com objetivos desinformados e diretrizes contraditórias que, aquando da sua implementação, implica que os burocratas tomem decisões importantes sobre questões políticas:

When policies fail, politicians blame the bureaucracy as being inept, inefficient, and inflexible and push upon it reforms designed to make it more efficient and businesslike. The reforms further institutionalize the bureaucratic pathology in administrative agencies, which means that when complex policy issues are passed to them for action by legislatures, public administrators lack the tools to resolve the policy problems in an effective and meaningful way. (Nabatchi *et al.*, 2011, p. i38)

Este círculo vicioso cria um segundo problema que é o enraizamento do campo numa “patologia burocrática” que limita a sua capacidade de resolver problemas complexos de política. A este respeito, Nabatchi *et al.* (2011) aludem à tensão entre o *ethos* burocrático (Wilson) vs. democrático (Waldo), historicamente na base das duas grandes tradições intelectuais da administração pública, sendo que o campo tendeu sempre a privilegiar os valores positivistas do *ethos* burocrático (Tabela 6). Este, desde cedo se institucionalizou a partir da dicotomia política-administração, voltando a ser dominante com a NGP.

Tabela 6: *Ethos* burocrático vs. *ethos* democrático

<i>Ethos</i>	Burocrático	Democrático
Valores	Eficiência Eficácia Competência Lealdade Hierarquia	Constitucionalismo Cidadania Interesse Público Equidade Justiça social
Tipo	Instrumental (baseado em resultados ou consequências)	Intrínseco (um fim em si mesmo)
Continuidade e Consistência	Assente numa metodologia sistemática que avalia os valores do conteúdo em relação às metas e objetivos racionais usando instrumentalismo, utilitarismo e lógica de mercado como critérios de ação	Através de um raciocínio dedutivo, dialético, deontológico, alicerçado na história e na filosofia política
Ciência da Administração	Baseada em princípios gestionários para orientar os administradores públicos no desempenho objetivo e eficiente das suas funções	Exige que o campo aceite entre as suas responsabilidades a promoção e manutenção da educação cívica e do funcionamento democrático
Modelos	Burocracia NGP	NPG NSP

Fonte: elaboração própria, a partir de Nabatchi *et al.* (2011).

A patologia burocrática decorre desta predominância do cálculo instrumental do *ethos* burocrático na teoria e prática profissional da administração pública: ao se concentrar em questões burocráticas e de eficiência, o campo falha em abordar adequadamente questões que resultam da relação entre administração pública e democracia, como a capacidade do sistema político agir e fazer escolhas coletivas, criar oportunidades para uma cidadania efetiva e liderança política, e dinamizar uma sociedade civil forte. Neste quadro, tal patologia é entendida pelos autores como uma das razões da crise das democracias liberais em todo o mundo. A agenda de pesquisa para o futuro que propõem procura mostrar a necessidade de revigoração do *ethos* democrático como base da administração pública. Tal requer uma atenção crítica aos valores que as estruturas e processos de governança implicam, especialmente no que se refere às desigualdades sociais, justiça e acesso ao processo político/decisório.

Raadschelders (2011), por seu turno, reflete sobre as lacunas da Ciência da Administração enquanto disciplina de estudo aplicada e sobre os desafios que tais lacunas colocam ao avanço futuro do campo. Para o autor, a administração pública enfrenta uma “crise epistemológica” que decorre de uma tensão entre a procura dos seus académicos em disciplinar metodologicamente um campo inerentemente interdisciplinar:

The identity crisis in public administration [...] reflects an expression of doubts about its nature and status in academe. Is it a science, and/or craft, and/or profession, and/or art? Is the knowledge generated sufficiently rigorous and cumulative? Can the study of public administration be “disciplined” as an interdisciplinary? Or should it strive to be a traditional discipline defined by clear boundaries and methods of its own? (Raadschelders, 2011, p. 917).

Num contexto em que os problemas complexos e perversos da sociedade e da governação requerem uma administração pública interdisciplinar, Raadschelders (2011) discute a identidade do campo, marcada por uma tendência disciplinadora de tradição positivista, à luz da relação entre metodologia, epistemologia e ontologia.

Tabela 7: Relação entre epistemologia, ontologia e metodologia na pesquisa em administração pública

O que a pesquisa em administração faz	O que é que deveria fazer
Ontologia	Ontologia
(Epistemologia)	↑↓ Epistemologia
↑ Metodologia	↓ Metodologia

Fonte: Raadschelders (2011, p. 920).

A partir da sua experiência como editor-chefe da revista *Public Administration Review* (PAR), o autor apresenta cinco desafios críticos que resultam da necessidade de se reequacionar as metodologias da Ciência da Administração em função de uma relação forte entre ontologia (visão do mundo) e epistemologia (o que pode ser conhecido): 1) conciliar a aquisição de competências práticas e uma ciência baseada em evidências (tradição da academia americana) com a compreensão contextual do mundo sobre o papel e a posição do governo na sociedade (tradição europeia); 2) articular uma visão micro (indivíduo, grupo), meso (organização) para uma compreensão adequada de análises de nível macro (sociedade); 3) superar o primado positivista que limita a capacidade da pesquisa em administração pública em contribuir para resolver problemas complexos de política; 4) para além do conhecimento especializado, o estudo em administração pública deve treinar e educar os profissionais, sobretudo de nível intermédio e superior, com perspetivas globais que auxiliem a compreensão do ambiente em que as suas organizações estão inseridas; e 5), por fim, um desafio que decorre dos anteriores, é o da reorientação do processo de transferência comutativa de conhecimentos entre pesquisa e ensino, teoria e prática, academia e terreno, para resolver problemas práticos.

Kelly e Dodds (2012) procuraram resumir o debate entre céticos e otimistas sobre o futuro da administração pública no quadro das mudanças de um paradigma de governo para um de governança:

The emergence of Governance was a major development in the field, which arguably contributed to a decline of interest in Public Administration (Stoker, 1998; Kjær, 2004). Informed by insights from organizational behavior, Governance shifted the unit of analysis from institutional arrangements to acknowledge the importance of agency and multi-actor engagement as key variables in determining the nature and form of public sector organization. (Kelly & Dodds, 2012, p. 206).

Commentators have periodically produced gloomy perspectives on the future of academic study of Public Administration. Some have pointed to new theoretical, political, and institutional challenges that were perceived to be irreconcilable and leading to terminal decline. Other commentators pointed to the damage caused by longstanding tensions in the field, between those who were interested primarily in the development of scientific knowledge and theory building, and those more interested in substantive practice. (Kelly & Dodds, 2012, p. 208-209)

As autoras consideram as visões céticas legítimas, reconhecendo a existência de novos desafios teóricos, institucionais e políticos que ameaçam o campo. No entanto, são otimistas ao referir que a administração pública tem demonstrado uma contínua capacidade de se adaptar, destacando o seu enriquecimento teórico a três níveis: 1) trazido pelas

abordagens interdisciplinares (micro, meso e macro) que surgiram de múltiplos campos das ciências sociais e que administração pública incorporou para analisar as práticas de governo e de governança, instituições e tradições governamentais e o seu contexto sociológico mais amplo; 2) resultante do importante papel que a administração pública assumiu nos processos de reforma política, conduzindo ao desenvolvimento de novas abordagens que reconhecem a natureza estrutural e política dos determinantes da administração pública; e 3) decorrente do trabalho comparativo moderno que permitiu olhar para além das culturas administrativas e evidenciar a natureza recursiva e complexa das pressões internacionais sobre a administração pública.

Na mesma linha de conciliação entre críticos e otimistas, Farazmand (2012) identificou 5 desafios que considerava ser também oportunidades para moldar o futuro da administração pública, a saber: 1) a globalização predatória do capitalismo corporativo e o enfraquecimento dos estados e das suas administrações *vs.* o carácter instrumental da administração pública como um “facilitador” da globalização corporativa e de interesses nacionais concorrentes; 2) a falha das instituições decadentes dos governos e do capitalismo de mercado *vs.* a necessidade de um “Estado administrativo regulatório” de apoio ao controlo e regulamentação das instituições de mercado; 3) a pobreza da administração pública como projeto intelectual/reflexivo criada pela NGP *vs.* o reconhecimento crescente da necessidade de uma filosofia da administração pública que enfatizasse, na teoria e na prática, um equilíbrio entre a instrumentalidade de controlo e dominação e o serviço/interesse público; 4) o sucesso histórico do campo *vs.* a construção de capacidades administrativas com base nessa filosofia para a governança num quadro de rápida globalização; e 5) os rápidos avanços tecnológicos *vs.* a tecnologia como uma “faca de dois gumes” que afetaria o futuro da governança e da administração pública.

Although the field has gone through many changes and transformations throughout its history, public administration has never been as sorely challenged as it has during the last 30 years. The changes and transformations in the character, behavior, and outlook of the field have been so profound that scholars need to address a fundamental question: “What is the future of public administration?” This question is not easy to answer, because different perspectives offer different projections, but this itself may be a positive and promising aspect of academic public scholarship. A deeper and more systematic look at the field’s past, current status, and prospects may provide insights into its future: one positive and optimistic, another negative and pessimistic, and the third a perhaps more realistic blend of both. (Farazmand, 2012, p. 488)

Num texto sobre a administração pública canadiana no século XXI, Roberge e Dinning (2013) exploram como a pesquisa na área pode avançar ao integrar metodologias de prospetiva:

Governments are [...] interested in foresight, but public administration scholars, in their focus on understanding what is happening, or what has already happened, fail to take into account how that future is constructed and its potential alternatives. Consequently, public administration scholars are not as influential as they could be in getting government, and governing, right. (Roberge & Dinning, 2013, p. 189)

Para os autores, a inclusão de técnicas de prospetiva pode trazer contribuições significativas para a disciplina e a prática da administração pública, identificando a construção de cenários como uma das técnicas com maior potencial. A construção de cenários requer uma série de decisões deliberadas para desenvolver um processo que vai além das previsões causais. Trata-se, portanto, de uma abordagem inclusiva que permite que as comunidades de atores se reúnam para considerar várias alternativas e construir futuros comuns. Num quadro em que a complexidade e a mudança se tornaram uma constante da tomada de decisão, a cenarização possibilita inteligência coletiva para que o governo possa, a longo prazo, planear e se preparar proactivamente para diferentes futuros. A construção de cenários também possibilita capacitar o papel dos profissionais da administração pública como atores políticos estratégicos (ao trabalhar em direção ao futuro mais desejável), bem como aumentar a governança democrática ao legitimar processos e decisões concebidos por atores dentro e fora do governo.

A construção de cenários foi utilizada, por exemplo, por Vogt e Haas (2015), para analisar as expectativas da evolução da participação pública na Alemanha até o ano de 2020. Para obter uma visão sobre o futuro da participação pública, os autores aplicaram a técnica de Delphi a um painel de especialistas da administração pública que discutiram e avaliaram 10 cenários. Os resultados permitiram identificar o cenário desejável/mais consensual, assim como evidenciar as divergências existentes em relação a outros cenários importantes que deveriam ser tidas em conta ao nível da tomada de decisão, permitindo estratégias de consensualização.

Uma outra forma de projeção foi utilizada por Rakšnys e Guogis (2016) que partiram de uma análise histórico-cultural das narrativas mais significativas da administração pública para identificar tendências futuras (cenários-base). Assumindo a NGP e a NPG como principais narrativas que marcam o contexto histórico atual da

administração pública, os autores problematizaram os fatores que estão a dinamizar (*drivers*) uma mudança cultural real (ou seja, de valores) entre tais narrativas. Como principal *driver* de mudança, Rakšnys e Guogis (2016) identificam a fragmentação institucional em muitas áreas das políticas públicas e de gestão e administração que aceleraram a desestabilização e transição para um “estado de falha”, mas que, ao mesmo tempo, estimulou uma revalorização do Estado e mudanças nos seus instrumentos de governança.

Ao contexto cultural gerado, os autores chamam de “pós-pós-modernista”: etapa caracterizada, já não pela busca teórica e prática de uma NGP, mas por uma evolução incremental para a governança, ao longo da qual identificam um retorno a alguns valores do modelo weberiano. Este modelo Neoweberiano de Estado, intermediário entre paradigmas, apresenta princípios mais claros na reformulação do papel do Estado e do direito administrativo assentes em valores que podem conduzir a métodos de gestão mais concretos, tais como maior profissionalização do serviço público, desenvolvimento da democracia real (ao invés da meramente formal) e uma forma de gestão mais orientada para o controlo *ex-post*.

Na conclusão do livro *Public Administration in the Context of Global Governance*, Lambright *et al.* (2017) identificam 5 temas que entendem ser os mais relevantes no futuro da administração pública em face às mudanças climáticas, pobreza e exploração de Marte, enquanto principais desafios, por eles identificados, à escala global: (1) redes e colaboração (as conexões a redes internacionais influenciam as decisões domésticas e estas ajudam a moldar as escolhas internacionais); (2) conflito e resolução de conflitos (o conflito em torno de fins e meios influencia a cooperação, sendo necessário criar mecanismos, formais e informais, para agilizar a resolução de conflitos); (3) autonomia e responsabilidade (há organizações intergovernamentais e não-governamentais com grande autonomia, mas o seu grau de autonomia é moldado por características estruturais e políticas, colocando um problema de responsabilização); implementação (há cada vez mais políticas que são implementadas por grupos de estados, implicado amplos acordos internacionais, mas também cuidados a ter em relação à discricionariedade dos administradores quando a política é vaga); e (5) liderança (a liderança na administração pública num contexto de colaboração internacional é fundamental, mas pouco abordada).

O futuro foi também objeto de uma pesquisa levada a cabo por Pavaloiaia *et al.* (2019) que cruzou a utilização das TIC na administração pública romena com a aprendizagem ao longo da vida e aquisição de competências ligadas ao desenvolvimento sustentável. Wessels (2019), por seu turno, mostrou as consequências da forma como a noção de “desafios” na administração pública têm sido utilizada no contexto da revisão curricular para caracterizar tarefas associadas à perversidade (*wickedness*) de problemas complexos e às capacidades dos funcionários e gestores públicos necessárias à sua realização. Uma dessas consequências é a obsolescência dos currículos da administração pública, orientados para as tradicionais competências formuladas na linguagem da racionalidade técnica (seleção dos meios em função da sua eficiência). Tais competências funcionam para a execução de tarefas simples e rotineiras, mas não para identificar as perversidades dos problemas complexos ou para criar consensos sobre como lidar com os mesmos. Segundo o autor, esta consequência implica uma reformulação e um redesenho contínuo dos currículos da administração pública que forneça aos futuros especialistas e práticos capacidades de governança para preparar o futuro. O futuro da educação digital e da formação em administração pública foi igualmente tema do editorial da revista *Teaching Public Administration* no quadro das implicações da crise pandémica da Covid-19 (McDonald III, 2020).

Em 2020 foi ainda publicado o livro *European Perspectives for Public Administration: The Way Forward*, editado por Geert Bouckaert e Werner Jann (2020). Este livro reuniu os principais resultados da primeira edição do projeto *European Perspectives on Public Administration* (EPPA), idealizado pelos editores à imagem das Conferências de Minnowbrook nos Estados Unidos. O projeto EPPA veio relançar no contexto europeu a importância da reflexividade sobre o futuro da Ciência da Administração como abordagem de unificação do campo, assumindo dois pressupostos (Bouckaert & Jann, 2020): 1) a Ciência da Administração atual deve ser entendida, não como campo desligado da prática profissional, mas como uma “comunidade de interesses”, ou um campo interdisciplinar de conhecimentos aplicados, cujas relações, problemáticas, entre tais conhecimentos e interesses, implicam a integração das esferas em que os mesmos são produzidos e aplicados, a saber: pesquisa, ensino e prática; e 2) o que unifica atualmente a autocompreensão da Ciência da Administração não são os seus objetivos,

teorias ou métodos, mas os esforços para melhorar o seu objeto: o estado, o setor público e a esfera pública.

Como ponto de partida para essa reflexividade, os autores sintetizaram algumas das tentativas anteriores de “fazer um balanço” do campo, tanto na Europa quanto nos Estados Unidos, e, com base nessa síntese, delimitaram um conjunto de preocupações críticas, que descreveram em “quatro pilares” (ver Tabela 8).

Tabela 8: Passado, presente e futuro da administração pública: Ponto de situação e preocupações críticas

Passado e Presente (balanço)	Preocupações críticas (quatro pilares)	Futuro (abordagem normativa)
A pesquisa e o ensino da administração pública centraram-se sempre muito em factos e, portanto, no passado	1. Ficar de olho no futuro: como devemos lidar com o futuro? Podemos aprender a confiar em utopias e desconfiar de distopias, e pensar além dos problemas e soluções de curto prazo enquanto tentamos ser o mais realistas possível ao mesmo tempo?	O campo não deve apenas ser “empurrado” pela realidade, mas também “puxar” realidades
A administração pública é demasiadamente dominada por limites disciplinares e preocupações epistemológicas	2. Ficar de olho nas disciplinas: O que podemos aprender e como podemos cooperar além dos limites disciplinares estabelecidos? Quais são os vários papéis das disciplinas em administração pública e como devemos lidar com eles?	Deve levar em consideração várias disciplinas e abordagens e resultar numa abordagem equilibrada
A administração pública centra-se muito em relações causais	3. Ficar de olho no que se passa à nossa volta: Como podemos levar diferentes culturas a sério, evitando uma abordagem do tipo “tamanho único” e, ao mesmo tempo, continuando a aprender uns com os outros?	Como ciência social, a administração pública também deve pensar em termos teleológicos
A administração pública finge muitas vezes estar desligada do tempo e do espaço	4. Ficar de olho na prática: O que podemos ensinar e como podemos ajudar os alunos a aprender; quais são as lições práticas de tudo isso para o ensino e a pesquisa?	Deve levar em conta de forma ativa e positiva o contexto e a cultura
A pesquisa em administração pública pretende ser relevante para a prática		Deve antecipar criticamente sua relevância futura para a prática da administração pública e da governança

Fonte: adaptado de Bouckaert e Jann (2020, p. 30).

Finalmente, num ensaio publicado em 2022, Holzer identifica sete preocupações principais que considera estarem na vanguarda de progressos futuros na teoria e prática da administração pública: 1) uma preocupação de longa data com o declínio da confiança pública e da legitimidade do setor público perante os cidadãos que põe em causa a capacidade governativa; 2) uma preocupação com compromissos de longo prazo, tais

como promover o estado de bem-estar social *vs.* a responsabilidade fiscal num quadro de políticas internacionais e de ciclos económicos inevitáveis; e satisfazer os cidadãos *vs.* expectativas irrealistas num mundo em que estes questionam a ciência e os mandatos; 3) uma preocupação com a prevalência de silos disciplinares e um fechamento aos contributos de outras disciplinas, bem como às críticas que surgem da literatura e das artes; 4) uma preocupação com a falsa suposição do comportamento racional da tomada de decisões de líderes eleitos e burocratas; 5) uma preocupação com o desempenho do governo no cumprimento das suas promessas; 6) uma preocupação com os efeitos positivos e colaterais das tecnologias emergentes no surgimento de novas formas de governança e de deliberação e colaboração pública; e 7) uma preocupação sobre a complexidade e dinâmica das interações humanas na colaboração profissional e na governança em rede.

Tabela 9: Temáticas da relação entre administração e futuro

Períodos	Temáticas/Momentos Críticos	Autores
1930-1960	Impactos da Revolução Industrial nas organizações	Gibbons (1930); Molinor (1961)
1960-1970	Movimentos sociais e maior exigência dos cidadãos	Waldo (1971); Marini (1971)
1970-1980	Importância da Escola das Relações Humanas	Gardner (1976); Gulick (1983)
	Insuficiências do modelo burocrático e crise da democracia	Denhardt e Jennings (1983)
1980-1990	O surgimento da Internet e da NGP como modelo alternativo à burocracia	Golembiewski (1996); Denhardt (1999)
1990-2010	Globalização e reflexões pós-modernas sobre a gestão e a governação pública <i>vs.</i> democracia: começa-se a projetar o futuro e a propor agendas de transformação da administração	Kettl (1999); Stivers (1999); Svara (2001); Braibant (2002); Kickert e Stillman (2006); Tavares e Neves (2006); O'Leary e Van Slyke (2010)
2000-2010	Mudanças no paradigma de governo para um paradigma de governança	Peters (2008); Bourgon (2009);
	Com as novas práticas de governança, a administração pública ganha uma orientação internacional normativa para o futuro	Eikenberry (2009); Barzelay e Thompson (2010); Bouckaert (2010)
	Reivindica-se a administração pública como uma ciência do <i>design</i>	Barzelay e Thompson (2010); Meier (2010);
2010-	O futuro sombrio: reivindica-se a reformulação da administração pública para esta poder dar resposta a problemas complexos	Nabatchi <i>et al.</i> (2011); Raadschelders (2011); Kelly e Dodds (2012);
	Surgem novas agendas de futuro, procurando promover a articulação entre teoria e prática da administração pública, e o recurso a técnicas de estudos de futuros	Farazmand (2012); Roberge e Dinning (2013); Vogt e Haas (2015); Rakšnys e Guogis (2016); Lambright <i>et al.</i> (2017); Pavaloaia <i>et al.</i> (2019); Wessels (2019); Bouckaert e Jann (2020); Holzer (2022)

Fonte: elaboração própria.

Esta evolução da relação entre a administração pública e o futuro ao longo do tempo evidencia uma história em que uma preocupação com o futuro se torna progressivamente mais clara (Tabela 9), ajudando a compreender o surgimento de uma certa imagem de futuro desejável para o campo em face de uma tensão entre burocracia *vs.* democracia. Essa imagem parece englobar as esperanças e preocupações de académicos e profissionais da administração pública sobre a falta de articulação entre estas duas esferas (subcampos) e de como isso limita a sua capacidade conjunta de responder ao dinamismo que caracteriza os problemas da governação, e do qual resulta um impulso, pontual, mas consistente, de crítica e de reflexão sobre formas de melhorar o envolvimento mútuo, geralmente concebidas em torno de agendas de futuro (caminhos a seguir) centradas numa maior integração do campo.

Neste quadro, o futuro pode ser concebido como uma “falha” ou “anomalia” (Kuhn, 1962), no sentido em que os momentos críticos de mudanças na governação, embora não conduzam a uma mudança de paradigma plena, parecem gerar também momentos de reflexão e de redireccionamento dentro do campo. No entanto, isso não é suficiente. Um comprometimento do campo com o futuro implica olhar para a Ciência da Administração também como uma “ciência performativa”. Ser performativa significa ter uma consciência crítica sobre as diferentes visões de futuro que orientam comunidades de pesquisa e prática do campo, de forma que essas visões possam ser utilizadas como um recurso de mudança transformacional sobre a governação. Assim, o que propomos com este tese é que, atualmente, a questão da identidade da Ciência da Administração se evidencia numa “crise de futuro”, *i.e.*, na falha ou ausência (e respetiva procura, sempre contínua) de uma agenda de futuro que oriente, não só uma maior integração da pesquisa e da prática no campo, mas também em torno de uma realidade desejada entre diversas possibilidades, as quais têm de ser agregadas para que tal realidade possa ser partilhada e alcançada, mesmo que de múltiplas formas.

iv. Agendas de futuro na administração pública em Portugal

Em Portugal, nunca houve um debate sério sobre o futuro da administração pública, fosse enquanto projeto disciplinar, fosse sobre qual a administração idealizada que tal projeto deveria apoiar (CES, 2020). Tal deveu-se, em parte, ao facto de, no contexto das universidades portuguesas, a autonomização e institucionalização da disciplina ter sido

tardia (Teles, 2020). Como dão conta Kickert e Stillman II (2006), na introdução da série do Fórum Europeu sobre o futuro das ciências da administração na Europa:

[I]n Portugal, the history of a ‘modern’ social science-based study of public administration is short. The traditional ‘classical’ study of public administration in Portugal, as elsewhere in continental Europe, is based upon administrative law. [...] A flourishing, independent academic study of politics of course dates from after the transition to democracy. The origins of portuguese social science-oriented administrative science are thus only three decades old. (Kickert & Stillman II, 2006, p. 389)

Tendo a disciplina se consolidado num período em que as discussões internacionais sobre uma crise de identidade no campo eram ofuscadas pelo ímpeto do surgimento das tendências managerialistas em outros países, estas tornaram-se o tema dominante da agenda, tanto da prática, quanto da academia em Portugal. Apesar do managerialismo configurar uma corrente crítica das ineficiências tradicionalmente atribuídas às organizações burocráticas, o país acabaria por seguir essas tendências sem grande reflexividade, por um lado, pela rapidez com que as teve de acompanhar em face ao atraso que levava; e, por outro, pela própria inércia inerente à forte cultura legalista e formalista que caracteriza a administração pública portuguesa.

Ainda assim, a preocupação com uma agenda sobre o futuro da disciplina acabaria por surgir no quadro desse atraso, o qual se refletiu igualmente em relação às reformas que, no panorama internacional, reclamavam já da administração pública uma abordagem mais pluralista e interdisciplinar de resolução de problemas, de apoio a processos de negociação e à tomada de decisão pública. Partindo deste panorama, Tavares e Alves (2006) participaram na já referida série do Fórum Europeu com um ensaio que, para além de contextualizar tal atraso (relatando a mudança do papel do Estado e da administração com a transição para a democracia e com a expansão do Estado de Bem-estar Social; a tradição histórica do direito administrativo; a ascensão dos programas educacionais na administração pública; e a formação a meio da carreira de funcionários públicos), concluía com uma agenda futura para uma nova abordagem da ciência administrativa em Portugal (Tabela 10).

Tal agenda partia do reconhecimento que a Ciência da Administração no país enfrentava novos desafios devido à necessidade de apoiar processos mais complexos de tomada de decisão pública e a uma nova vaga de reformas administrativas. Para os autores, esses desafios exigiam o desenvolvimento de outras áreas científicas para além do direito

administrativo, e a integração de contribuições multidisciplinares numa abordagem de resolução de problemas que complementasse a abordagem jurídico-normativa tradicional.

Tabela 10: Agenda futura para uma nova abordagem da ciência administrativa em Portugal

1) Estudos comparativos	Aprofundar a análise comparativa, sobretudo das reformas em outros países, articulando as várias experiências para identificar as melhores práticas, aprender com os erros do passado e examinar os fatores-chave para o sucesso de outras reformas da administração pública nacional
2) Ética e capital social	Explorar a relação entre ética e capital social em Portugal que, num quadro de novas configurações entre Estado, mercado e sociedade civil na prestação de serviços públicos, era necessária num país marcado pela desconfiança em relação às autoridades políticas
3) Escolha pública e análise institucional	Aplicar a teoria da escolha pública à análise do comportamento burocrático; às tipologias de grupos de pressão e de interesse, bem como aos seus modos de atuação nos processos de governança, de contratação externa e de negociação de parcerias público-privadas; e do estabelecimento de mecanismos de mercado sobre o comportamento das organizações prestadoras de serviços e outros intervenientes institucionais
4) Mercantilização e Parcerias Público-Privadas	Estudar e entender os desafios dos arranjos público-privados e das estruturas de decisão e contratação para avaliar o sucesso e os fracassos das medidas existentes; contribuir para melhorar os modelos de negociação e contratação que envolvam autoridades públicas, organizações privadas e o Terceiro Setor
5) Gestão estratégica e de riscos	Desenvolver teorias e técnicas para a elaboração de estudos prospetivos e mecanismos estratégicos de gestão de risco e competências de gestão de crises
6) Gestão por objetivos, gestão de projetos e avaliação	Desenvolver uma abordagem integrada e funcional que enfatizasse o desempenho eficaz de mecanismos de avaliação de serviços públicos, permitindo uma gestão por objetivos e por projetos
7) Gerir pessoas	Distinguir as funções estatais essenciais das não essenciais, bem como contribuir para o desenvolvimento de regimes de transição adequados e sistemas inovadores de gestão de recursos humanos na administração pública
8) Gestão da informação e orçamento	Desenvolver uma nova geração de sistemas de informação que delineasse recursos, custos, despesas, bem como receitas, benefícios e resultados orçamentais em função de cada projeto empreendido, recorrendo ao governo eletrónico, não apenas para oferecer melhores serviços a clientes externos, mas também para integrar o <i>back-office</i> das organizações públicas
9) Gestão de ativos e compras	Estudar a aplicabilidade das novas Diretivas Europeias sobre Contratação Pública à administração pública portuguesa, sobretudo no quadro da gestão do crescente recurso à contratação eletrónica e bens e serviços
10) Gestão da comunicação e perceções dos cidadãos da administração pública	Estudar a prevalência de desigualdades no acesso do cidadão e sua relação com os serviços da administração pública e a perceção negativa gerada; bem como formar funcionários públicos e desenvolver melhores mecanismos de responsabilização

Fonte: elaborado a partir de Monteiro e Alves (2006).

Se algumas das propostas desta agenda de pesquisa eram semelhantes às grandes questões discutidas internacionalmente, outras eram marcadamente distintas, refletindo o já referido atraso das reformas administrativas no país e as lacunas da administração

pública a que as reformas até então realizadas não tinham conseguido colmatar (Kickert & Stillman II, 2006).

É certo que com a transição para o regime democrático, as tendências reformistas em Portugal acompanharam aquilo que se passava no resto da Europa (Teles, 2020; Mozzicafreddo, 2017). No entanto, é possível distinguir quatro períodos claros do processo reformista no país:

- 1) a década de 1980, caracterizada por um esforço para a dignificação e formação dos funcionários públicos e dos dirigentes, a mudança de mentalidades e comportamentos no seio das estruturas, a flexibilização das cadeias de comando, a simplificação de regras e regulamentos e de um ambiente de trabalho orientado para a gestão flexível e para resultados (Madureira, 2015);
- 2) a década de 1990, marcada pela introdução de medidas centradas em privatizações, desburocratização, transparência e proximidade dos cidadãos (Mozzicafreddo, 2017);
- 3) o início dos anos 2000, caracterizado por reformas centradas em promover a eficiência, a eficácia e a qualidade dos serviços públicos (Tavares & Alves, 2006);
- 4) de 2011 em diante, com um processo reformista, na sequência do pedido de resgate financeiro e subsequente intervenção da Troika no país, restrito, sobretudo, à aplicação de medidas reativas, assimétricas, fragmentadas e avulsas, centradas mormente na redução da despesa pública (Madureira, 2015; Bilhim, 2021).

Segundo Teles (2020), acresce, recentemente, um novo período, marcado por iniciativas que, embora ainda emergentes e embrionárias, procuram seguir as mais recentes tendências internacionais de governança e de cocriação e coentrega de políticas e serviços públicos.

Embora as reformas de tais períodos tenham claramente tido influências externas, tais como o “efeito comunitário” (Tavares, 2019, p. 65), os “modismos” da NGP (Madureira, 2015) ou as imposições do Memorando de Entendimento (Teles, 2020), os seus processos e resultados foram sempre condicionados pelas idiossincrasias da já referida tradição legalista e cultura formalista no país que remonta ao modelo de “Estado

Administrativo” desenvolvido no período do Estado Novo (Tavares, 2022). De entre essas idiossincrasias é de salientar: as incoerências e contradições sucessivas criadas pela sobreposição de filosofias de gestão pública e modelos de organização do trabalho distintos; a centralização do poder administrativo no poder político; e a ausência de uma cultura de avaliação das medidas de reforma (Madureira, 2015).

O efeito de tal condicionamento é visível, por exemplo, na constância com que a reestruturação da Administração Central aparece nos programas governativos desde 1970 (Madureira, 2015). Por essa razão, é natural que as agendas de pesquisa em administração pública em Portugal tenham acompanhado estes períodos de reforma e os seus respetivos problemas, como já ilustrado com a agenda proposta por Tavares e Alves (2006). Desse modo, olhar para os desafios futuros da reforma administrativa do Estado em Portugal é também pensar na agenda de pesquisa que agora se impõe.

Nesse sentido, Tavares (2019), no seu breve retrato intitulado *Administração pública portuguesa*, publicado pela Fundação Francisco Manuel dos Santos (FFMS), identifica uma lista de áreas-chave das reformas administrativas, útil para enquadrar uma agenda de futuro atual para a pesquisa no campo. Desde logo, o autor refere que, apesar dos avanços significativos ao nível da simplificação administrativa e da implementação do Governo Digital, as reformas nestas áreas nunca foram verdadeiramente encaradas como um desígnio estratégico por nenhum governo. Essa situação contrasta abertamente com outros casos internacionais, como, por exemplo, o Reino Unido, que tem uma estratégia de Transformação Digital do governo a muito longo prazo (Dias & Gomes, 2021).

Em Portugal, tal ausência estratégica traduziu-se em medidas fragmentadas e orientadas para aspetos de microgestão pública, de que é exemplo o programa Simplex (2006-2011) e o Simplex + (2018), ainda que não seja de menosprezar o seu impacto na melhoria da qualidade dos serviços (Tavares, 2019). A este respeito, Mozzicafreddo (2017) dá como exemplo a ampliação da simplificação e desburocratização de processos que se verificou com as Lojas de Cidadão de 1º (1999) e 2º (2007) geração. Por outro lado, Tavares (2019) refere o fracasso de todas as tentativas de macrorestruturar a administração, como o Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE), lançado em 2005, e o Plano de Redução e Melhoria da Administração Central do Estado

(PREMAC), em 2011. Ao se centrarem na extinção e fusão de serviços e estruturas da administração, estas reformas não fizeram mais senão dissimular os verdadeiros problemas, que para o autor são a organização e gestão racional de recursos humanos, os quais permaneceram por resolver. Destaca-se, ao nível destes programas, a tensão entre racionalidade técnica e política que obrigaram a constantes cedências e negociações (Carvalho, 2013).

Um segundo tema prioritário para Tavares (2019), prende-se com a gestão e avaliação do desempenho na administração pública portuguesa. Embora nessa matéria haja legislação de enquadramento desde o final da década de 1970, o autor refere que, durante muito tempo, a gestão e avaliação de desempenho foi encarada pelas chefias como uma mera formalidade burocrática para as progressões de carreira. Essa proforma traduzia uma cultura de gestão tradicional em que os dirigentes rejeitavam esses instrumentos por os mesmos afetarem o seu poder e influência sobre os recursos. A introdução, em 2004, do Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho na Administração Pública (SIADAP), veio, em parte, mudar essa situação, obrigando a uma reorientação da administração centrada nos processos para uma gestão voltada para os resultados.

Legalmente, tal mudança sustentava-se num processo negocial em que as metas a atingir deveriam ser consensualizadas, envolvendo funcionários e dirigentes. Contudo, a preponderância das hierarquias e da direção a partir do topo desequilibrou, na prática, esta relação, cabendo sempre, em última instância, às chefias a decisão. Acresce que muitas vezes os objetivos eram definidos fora dos prazos previstos na lei, em alguns casos, sobretudo em metas quantificadas, cobrindo apenas a função do funcionário e negligenciando outras tarefas não abrangidas pela métrica dos critérios de avaliação. O sistema de quotas, previsto na lei, para a atribuição das melhores notas, gerou também problemas de equidade no reconhecimento do mérito com repercussões ao nível da progressão das carreiras (veja-se o caso dos professores).

Em 2007, o enquadramento legal do SIADAP foi alterado introduzindo a avaliação de serviços e a avaliação de dirigentes como componentes adicionais. A primeira passou a ser feita com base num Quadro de Avaliação e Responsabilização (QUAR), o qual define objetivos de eficiência, eficácia e qualidade. Quando a avaliação dos serviços é negativa,

isso pode levar à sua reestruturação ou mesmo extinção; se positiva, porém, esse serviço ou organização pode ter um aumento das cotas para avaliações excelentes, ver reforçado o seu orçamento para subidas das posições remuneratórias e prémios desempenho.

No caso dos dirigentes, uma avaliação negativa de desempenho pode levar à cessação da comissão de serviço, enquanto uma avaliação excelente pode possibilitar um período sabático, um estágio internacional, a mais 5 dias de férias ou à remuneração correspondente. Em relação aos funcionários, o SIADAP prevê, no caso de um desempenho insatisfatório, um diagnóstico das causas e respetivas necessidades de formação, sendo que duas avaliações negativas consecutivas poderão levar ao despedimento. Um desempenho excelente é recompensado da mesma forma que para os dirigentes. No entanto, devido às restrições orçamentais da última década, a aplicação deste quadro produziu resultados residuais (Tavares, 2019).

Mozzicafreddo (2017) refere ainda que os apertados limites impostos pelo sistema de cotas para atribuição de avaliações excelentes foi um fator desmotivador do mérito, impactando negativamente a eficácia da mudança dos procedimentos de avaliação de desempenho. Por outro lado, Tavares (2019) destaca que, embora o enquadramento legal esteja bem pensado e desenhado, procurando articular a avaliação de desempenho com os vínculos, carreiras, remunerações, formação e qualificação profissional, continuam a existir, na prática, inúmeras lacunas na sua aplicação e cumprimento.

Ao nível dos vínculos, carreiras e remunerações, até 2008, os funcionários públicos estavam enquadrados por um regime geral complexo, que incluía dezenas de carreiras, podendo estes progredir através da subida de escalão por antiguidade, ou ser promovidos em função da abertura de vaga. A essa complexidade, a existência de carreiras especiais e objeto de legislação própria, criadas para salvaguardar as especificidades em diversos setores de atividade, levou ao surgimento de um conjunto de corporações que atuavam no espaço público como grupos de pressão avessos à mudança (Tavares, 2019).

As alterações legislativas de 2008 (Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro e Lei n.º 59/2008, de II de setembro) vieram simplificar o regime geral a três carreiras (técnico superior, assistente técnico e assistente operacional), bem como o número de carreiras

especiais. As promoções passaram a estar associadas à disponibilidade orçamental das entidades e as mudanças da posição remuneratória através do mérito da avaliação de desempenho, com base no sistema de cotas do SIADAP. Porém, mais uma vez, as restrições orçamentais sentidas no país, sobretudo a partir de 2010, vieram agravar os vínculos precários, impondo limites às contratações por tempo indeterminado. O recurso a contratos a termo tornou-se, então, comum para funcionários que desempenhavam funções a título permanente.

Em 2017, a introdução do Programa de Regularização Extraordinária de Vínculos Precários na Administração Pública (PREVPAP) veio contribuir para diagnosticar e regularizar em parte esta situação. No entanto, a saída, em paralelo, de funcionários públicos, por via de reformas antecipadas e programas de rescisão, agravou os desequilíbrios estruturais relacionados com a distribuição entre qualidade e quantidade de pessoal nos serviços da administração central (Tavares, 2019). Apesar dos programas de mobilidade e requalificação promovidos por diversos governos, as tentativas de reafectar racionalmente funcionários entre serviços foram sempre constrangidas pela falta de adesão à mobilidade voluntária, pelos fracos incentivos à mobilidade geográfica e à falta de coragem política para a extinção de vínculos. Ao mesmo tempo, os processos de contratação pública vinculados a um serviço ou departamento específico são ainda muito lentos, tornando difícil a renovação de funcionários. Acresce a prevalência de uma cultura conservadora das organizações públicas assente na autoproteção por via do recrutamento, a qual favorece a contratação de pessoas com vínculos precários que já trabalham nessas organizações. Para Tavares (2019, p. 81), todas estas questões impedem “a renovação das estruturas burocráticas, que poderia imprimir uma nova cultura de inovação nas organizações”.

No quadro da qualificação e formação em administração pública, o autor enfatiza um problema relativo aos editais dos concursos públicos, que continuam a não dar qualquer preferência aos licenciados em Administração Pública. O mais frequente é esses editais incluírem licenciaturas em Direito, Economia e Gestão e excluírem a de Administração Pública (Tavares & Alves, 2006). No quadro da oferta de licenciaturas na área providenciada por diversas universidades do país, Tavares (2019) refere que é incompreensível que o Estado não aproveite e potencie o acesso desses licenciados a

cargos públicos com um perfil adequado. Outra característica paradoxal é o facto de a maior parte dos programas académicos em Administração Pública visarem precisamente a melhoria da qualidade dos recursos humanos. Esta aposta na formação, tanto ao nível de pós-graduações, como com cursos de aprendizagem ao longo da vida, é compreensível tendo em conta o ritmo das reformas, o crescimento do emprego no setor público e a tradição administrativa herdada. No entanto, na maioria dos casos, essa aposta tem sido perseguida em detrimento da pesquisa (Teles, 2020).

Por último, Tavares (2019) destaca a liderança e direção na administração pública, o qual implica uma relação entre as esferas políticas e administrativas que, senão escrutinada, pode tornar-se promíscua. Tal relação dá-se sobretudo por via da nomeação da alta administração por membros do governo, o que se sabe levar à politização ou partidarização da administração pública (Peters & Pierre, 2004; Peters, 2013). Uma forma que a esfera política tem de manter o poder é assegurar a escolha de dirigentes de acordo com o critério da confiança política e pessoal (Mozzicafreddo & Gomes, 2001). Essa forma de atuação era típica no Estado Novo e manteve-se depois da transição democrática no contexto do crescimento significativo do setor público e da necessidade de os responsáveis políticos delegarem funções administrativas num maior número de dirigentes (Tavares, 2022).

Desse modo, os cargos de topo da administração pública permaneceram como cargos de nomeação com base na confiança pessoal e política. Dado o relativo fechamento da administração, bem com o decorrente manancial de experiência acumulada que isso possibilita, as lealdades partidárias, e até relações familiares, são em parte explicativas da rotação de dirigentes entre cargos. Muitos destes dirigentes mantêm-se no cargo por mais do que um executivo, por vezes de diferentes cores partidárias. Se isso pode ser entendido como uma evidencia do mérito destes dirigentes, pode igualmente evidenciar a dificuldade de uma renovação eficaz da elite administrativa no país. Tavares (2019) cita o estudo de Jalali e Silva (2012) que aferiu que a motivação da nomeação em cargos superiores é dupla: tanto é uma recompensa por lealdades partidárias, quanto uma forma de controlo político que fica assim liberto de ter de monitorizar as atividades dos dirigentes e dos seus serviços, para além de assegurar a capacidade de mobilização eleitoral nos seus setores. Estas e

outras evidências sustentam a conotação negativa que geralmente é atribuída pela opinião pública aos cargos por nomeação.

Em 2011, procurou-se despartidarizar os cargos superiores da administração pública através da criação da Comissão de Recrutamento e Seleção para a Administração Pública (CReSAP), incumbida de dar pareceres sobre os currículos dos candidatos a cargos de alta direção na Administração Central, bem como de administração em empresas privadas e entidades reguladoras. No entanto, Tavares (2019) refere que as nomeações de dirigentes intermédios, que pretendiam ser incluídas no processo de escrutínio da CReSAP, continuam sem reunir consenso político. Assim, mesmo seguindo uma lógica concursal, a partidarização é ainda muito clara na prática de “nomear” (através da manipulação de concursos) dirigentes intermédios (cujo número é em muito superior ao das direções de topo) nos períodos que antecedem as eleições. Em resultado, “as nomeações de *boys* dos partidos originam lideranças impreparadas, incompetentes e incapazes de lidar com funcionários de carreira” (Tavares, 2019, p. 91). Algumas soluções para este problema passariam por alargar estas nomeações ao escrutínio da CReSAP, aumentar as comissões de serviço por períodos mais longos do que os mandatos governativos e interditar a nomeação de cargos de dirigentes intermédios por governos em fim de mandato, o que, desde 2015, já é impedido na nomeação de dirigentes superiores pelo Estatuto do Pessoal Dirigente (Tavares, 2019).

Estas áreas-chave do futuro da reforma administrativa do Estado em Portugal identificadas por Tavares (2019) dão-nos pistas sobre alguns dos desafios por responder e de uma agenda a que a pesquisa em administração pública portuguesa deve estar atenta. Apesar do papel preponderante da NGP nessas reformas (Bilhim *et al.*, 2015), esses desafios não podem, como dá conta Mozzicafreddo (2017), ser desligados das complexas transformações pelas quais as sociedades e os modelos de Estado têm globalmente passado nas últimas décadas. Em Portugal, essas transformações, e a subsequente tradução e incorporação de tendências internacionais em resposta às mesmas, tiveram como resultado um modelo híbrido, caracterizado como “ENW” (Pollitt & Bouckaert, 2004, p. 99).

No quadro deste modelo, Mozzicafreddo (2017) enumera um conjunto de “funções adaptativas” que, sem prejuízo para os contributos dos diferentes modelos de Estado,

considera *dever ser* os novos papéis do serviço público no país. Destaca, a esse nível: 1) o aprofundamento do sentido público dos funcionários no atendimento e relacionamento com os cidadãos no seu posto de trabalho; 2) a consideração atribuída ao valor da participação, consulta e auscultação de todos os atores envolvidos nos serviços públicos; 3) o escrutínio sobre o profissionalismo no recrutamento e seleção de dirigentes, sobretudo intermédios; 4) um maior impulso da simplificação e desburocratização do serviço público de encontro às necessidades e expectativas dos cidadãos; 5) uma gestão de projetos e da matriz pública da administração centrada nas funções e papéis dos agentes da administração pública de forma a melhor adaptar os serviços públicos a novas circunstâncias; e 6) dotar-se de núcleos competências e de produção de profissionais altamente qualificados que mediem a tomada de decisão governamental em assuntos de pendor político, económico ou jurídico fraturante, ou, ainda, de carácter ético ou cientificamente especializado.

Esta proposta de Mozzicafreddo (2017) resulta de um diagnóstico dos desafios da modernização administrativa em Portugal em tudo similar ao realizado por Tavares (2019), mas ilustra uma agenda de futuro que enfatiza o carácter normativo das mudanças idealizadas para a administração pública portuguesa. Bilhim (2021, p. 3), sumariza bem a essência desses problemas:

As reformas começaram de cima para baixo e nunca de baixo para cima e em Portugal quem despoletou as reformas foram os membros do governo. Raramente a elite governamental conseguiu obter o que pensava vir a conseguir, porque não prestou a devida atenção às forças de diferente natureza e origem que impediram ou afetaram o esforço de reforma, acabando por ser surpreendida por resultados indesejados. Os reformadores não tomaram em linha de conta a fase de implementação da reforma; bastou-lhes tê-la publicada no Diário da República em diploma legal e logo acharam que a reforma estava feita. Em geral, as reformas fizeram parte do manifesto eleitoral do partido ganhador e do programa do governo em funções. As promessas eleitorais quase sempre estavam disfarçadas evitando informar quem seriam os perdedores com tal reforma, dando a ideia de que todos seriam ganhadores. O principal condutor foi a necessidade de equilibrar as finanças públicas.

No entanto, em ambos os casos, tais desafios são grandemente relativos aos problemas da reestruturação da Administração Central. Portanto, longe de esgotar essa agenda, tais desafios pouco nos dizem sobre outros temas centrais da reforma administrativa contemporânea, como as reformas territoriais, a delegação, desconcentração e descentralização de competências para as regiões administrativas e autarquias, a relação entre administração e políticas públicas e os desafios colocados pelos processos

internacionais de governança e metagovernança, sobretudo ao nível da EU (Dias *et al.*, 2022), mas não só.

Como refere Teles (2020, p. 448), no seu texto sobre Portugal para o projeto EPPA (Bouckaert & Jann, 2020), aspetos críticos, tais como a avaliação de políticas, gestão estratégica, mecanismos de descentralização, governança, gestão da informação e orçamentação, contratação pública, digitalização e envolvimento dos cidadãos estão no topo da agenda dos desafios para os próximos anos da administração pública portuguesa. Esses desafios exigem uma mudança para uma abordagem mais pluralista e interdisciplinar no estudo da administração pública, com as ciências administrativas a serem chamadas a desempenhar um papel mais relevante para a prática. Para que não se repitam os mesmos erros do passado, tal requer uma maior reflexividade ao nível da pesquisa em relação às tendências internacionais, o que significa conhecer as melhores práticas disponíveis e como estas poderão contribuir para o desafio da modernização da administração pública no país.

v. Recuos e avanços na governança do futuro em Portugal

Ao nível da prática profissional, essa procura ativa pela identificação de melhores práticas e a sua difusão e adequação a casos específicos é já uma realidade, sendo um exemplo disso a proliferação de “Laboratórios de Inovação” da administração pública um pouco por todo o mundo (Mendes *et al.*, 2021). Partindo de uma retórica de governança colaborativa, estas organizações estão na vanguarda da experimentação de soluções empreendedoras para problemas políticos e administrativos complexos, baseadas em estratégias de cooperação entre o setor público e privado, com foco nos processos de cocriação com os cidadãos. Tais organizações são constituídas por equipas interdisciplinares e com experiência nos dois setores, procurando, através dessa complementaridade, promover a ampliação de perspetivas, conhecimentos e abordagens.

Em Portugal, a primeira organização deste tipo foi criada pela Agência para a Modernização Administrativa (AMA), em 2017, sob a designação de Laboratório de Experimentação da Administração Pública (LabX). O Labx foi desenvolvido para ser um espaço de investigação e experimentação de diversos projetos assentes na cocriação de ideias inovadoras para melhorar a eficácia e a qualidade dos serviços públicos, “mudando

assim o paradigma em que o público não se mistura com o privado e influenciando os organismos privados a seguir no mesmo sentido” (Mendes *et al.*, 2021, p. 102). Mas essa influência tanto é necessária em relação ao setor privado quanto para o setor público, uma vez que este tipo de laboratórios não possui qualquer autoridade sobre as organizações públicas. A esse nível, a influência do LabX sobre a mudança nos organismos públicos é exercida sobretudo de três formas: 1) “sessões de sensibilização”; 2) “sessões colaborativas”; e 3) “mentorias”.

As sessões de sensibilização (como o Pro’LabX) são uma forma de divulgação de métodos e técnicas do LabX que têm como intuito promover a capacidade dos dirigentes e funcionários públicos na criação de soluções inovadoras para identificar e responder aos problemas e dificuldades dos cidadãos que recorrem aos seus organismos. As sessões colaborativas, por sua vez, destinam-se aos grupos dos projetos experimentais, visando desafiá-los e muni-los do conhecimento necessário para o sucesso dos seus projetos, fornecendo-lhes atividades práticas no terreno e apoio à distância. Já as mentorias são uma forma de acompanhamento exclusivo na prossecução de objetivos concretos em entidades públicas. As mudanças por via destas formas de promoção da inovação são consideradas bem-sucedidas pelo LabX quando os organismos públicos e os seus funcionários são já são capazes de prosseguir com a mudança sem a intervenção da equipa do laboratório (Mendes *et al.*, 2021).

O LabX também opera como um facilitador das relações entre organismos públicos, com destaque para os seguintes instrumentos de conexão (Mendes *et al.*, 2021): a “Rede de Inovadores” que promove a partilha de conhecimentos, experiências e desafios da administração pública a todos os trabalhadores do setor público que integrem esta rede; o “LabXpresso” que é um boletim bimestral de comunicação dos resultados dos projetos e dos novos estudos de caso; a “Oficina@LabX”, que organiza encontros presenciais para a partilha de experiências e esclarecimento de dúvidas entre os trabalhadores públicos; e a “Rede de Laboratórios Associados” que visa criar grupos, sob a orientação do LabX, para que estes consigam colocar em prática projetos de experimentação e capacitar outros trabalhadores e difundir uma administração aberta. Até ao momento (2023), esta rede integra quatro equipas descentralizadas: o LxLEM da Câmara Municipal de Lisboa; o LMX

da Câmara Municipal de Coimbra; o LouléXLab, da Câmara Municipal de Loulé; e o DAL-he (Digital Acceleration Lab - human experience) do Turismo de Portugal.

Podemos talvez afirmar que estas redes de governança colaborativa em torno de soluções inovadoras terão um papel determinante no futuro das reformas administrativas. Muitas das soluções apresentadas pelo LabX têm sido referenciadas em boas práticas de outros laboratórios congéneres a nível internacional. No entanto, o facto de se terem de criar organizações específicas é, *per se*, revelador da dificuldade existente no setor público em reunir este tipo de equipas especializadas. Por outro lado, a quase ausência de estudos sobre estas organizações ao nível nacional (quando no contexto internacional existe um corpo crescente de literatura pelo menos desde 2015) é também demonstrativa do atual distanciamento entre as agendas de pesquisa e prática no campo (Mendes *et al.*, 2021).

O mesmo acontece em relação aos gabinetes públicos de estudo, planeamento e prospetiva, enquanto organismos de suporte técnico à formulação e avaliação de políticas em linha com um planeamento estratégico e operacional articulado com a programação financeira. Ao nível da Administração Central, o relatório do Observatório Permanente da Administração Pública (OPAP) coordenado por Farinho (2018), sobre a evolução dos organismos com atribuições de estudos e de planeamento desde a Constituição de 1976, refere que tal evolução está interligada à escolha de atribuições constitucionais e legais para prossecução pela administração pública e ao modo como os sucessivos governos decidiram organizar tal prossecução.

Vários dos atuais organismos remontam a sua origem ao Decreto-Lei n.º 49194, de 19 de agosto, aprovado em 1970 com o objetivo criar gabinetes de planeamento nos departamentos governamentais com responsabilidade na preparação e execução de planos de fomento setoriais. Destaca-se também, já na entrada do período democrático, dois diplomas que estiveram na base da criação e existência daquele que é o atual sistema de organismos com atribuições transversais de estudos e de planeamento: a Lei n.º 31/77, de 23 de maio, respeitante ao sistema e orgânica de planeamento e composição de um Conselho Nacional do Plano; e o Decreto-Lei n.º 407/80, de 26 de setembro, que fixou os princípios orientadores da orgânica, competência e funcionamento dos departamentos setoriais de planeamento.

Depois destes diplomas seminais, as tarefas de estudos e planeamento foram organizadas e desenvolvidas por vários ministérios distintos de acordo com os governos constitucionais em funções. Logo no I Governo Constitucional, a figura do “plano” aparece num ministério paralelo ao das finanças com a designação de “Ministério da Coordenação Económica e do Plano”. A relação entre estes ministérios torna-se mais clara com a sua fusão sob a designação de “Ministério das Finanças e do Plano” entre o II e o IX Governo Constitucional, excetuando-se apenas o V Governo Constitucional em que encontramos a mesma repartição que se havia verificado no primeiro. Uma nova divisão seria feita no X Governo Constitucional, desta vez entre o Ministério das Finanças e um “Ministério do Plano e da Administração do Território”, que no XI Governo Constitucional, surge como “Ministério do Planeamento e Administração do Território”, mantendo-se simplesmente como “Ministério do Planeamento” no XIV Governo Constitucional. Com o XV Governo Constitucional, a designação “planeamento” desapareceria do léxico ministerial.

Em todo o caso, esta evolução de nomenclatura evidencia dois primeiros momentos da introdução do conceito de planeamento na estrutura administrativa portuguesa (Farinho, 2018): um de estreita ligação entre atribuições em matéria de planeamento económico com as atribuições da administração das finanças públicas; e outro em que o planeamento económico passa a estar mais associado ao ordenamento do território e obras públicas.

Ou seja, no quadro da construção do Estado de Bem-estar Social, o planeamento económico surgiu em paralelo com a área das finanças públicas, mas o planeamento de infraestruturas e do ordenamento do território foram conquistando autonomia enquanto atribuições na organização administrativa. A esse nível, não se trata tanto do planeamento económico e financeiro, mas do planeamento do próprio território e da sua coesão económica e social. Esta divisão quanto aos sentidos do “planeamento” manteve-se desde então, embora com flutuações terminológicas e substantivas. A mais importante prende-se com a autonomização da área do ordenamento do território e da sua junção com a área do ambiente (Farinho, 2018). Essa ligação, entre ordenamento do território e ambiente, aparece formalmente em 1991, com o XII Governo Constitucional, mantendo-se terminologicamente juntas, quase interruptamente, até à atualidade. Nesta variação nos

modos de olhar o planeamento do território e de o aproximar mais do ambiente ou da área das infraestruturas, não podemos menosprezar a influência da Política de Coesão e dos quadros estratégicos europeus, bem como da integração das agendas de desenvolvimento sustentável nos instrumentos desta política (Dias & Seixas, 2018).

No entanto, a Lei-Quadro do Planeamento, de 1991, que introduziu a prática da definição das Grandes Opções do Plano (GOP), *i.e.*, as linhas gerais/orientadoras da ação de cada governo, atreladas à definição da Lei do Orçamento do Estado, veio reenfatizar uma lógica económico-financeira e setorial do planeamento. Ao dar origem às opções estratégicas de cada uma das áreas de ação do governo, ou seja, de cada um dos seus ministérios, este planeamento, embora direcionado para a ação política, teve implicações diretas nas estratégias adotadas pelos organismos públicos.

Já no século XXI, as reformas de reestruturação da Administração Central do Estado vieram introduzir novas alterações nos organismos com atribuições de estudos e planeamento. Destaca-se, com o PRACE (2005-2007), o surgimento do modelo Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais (GPEARI), transversal a várias áreas/setores e com atribuições de prospetiva; e com o PREMAC (2011-2012), o ressurgimento dos modelos dos Gabinetes de Estudos e de Planeamento (GEP), novamente mais setoriais e em articulação com a programação financeira (Farinho, 2018).

Tabela 11: Cronologia da evolução dos organismos públicos de estudos, planeamento e prospetiva da administração central em Portugal

Setor/Área	Antecedentes	Organismo Atual
Agricultura e Pescas	<p>1979-1986: Gabinete de Planeamento</p> <p>1986-1996: Direção-Geral de Planeamento e Agricultura e Gabinete de Estudos e Planeamento das Pescas</p> <p>1996-2006: Gabinete de Planeamento e Política Agroalimentar (GPPA)</p> <p>2006-2014: Gabinete de Planeamento e Políticas (GPP)</p>	<p>2014</p> <p>Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral (GPP)</p>
Economia	<p>1978-1990: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Indústria e Tecnologia</p> <p>1990-1996: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Indústria e da Energia</p> <p>1996-2003: Gabinete de Estudos e Prospetiva Económica (GEPE)</p>	<p>2003 (alterado em 2012 e 2014) Gabinete de Estratégia e de Estudos (GEE)</p>
Obras Públicas	<p>1970-1976: Gabinete de Planeamento dos Ministérios das Obras Públicas e das Comunicações</p> <p>1976-1986: Gabinete de Planeamento e Controle do Ministério das Obras Públicas e Gabinete de</p>	<p>2011</p> <p>Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais</p>

Visões de futuro na administração pública em Portugal: Contributos das Comunidades Transformacionais para uma melhor governação

	Planeamento do Ministério da Habitação, Urbanismo e Construção 1986-1992: Gabinete de Estudos e Planeamento (GEP) Ministério da Habitação e Obras Públicas 1992-2000: Gabinete de Coordenação dos Investimentos (GCI) e a Direção-Geral de Transportes Terrestres 2000-2006: Gabinete de Estudos e Planeamento (GEP) 2006-2011: Gabinete de Planeamento Estratégico e Relações Internacionais (GPERI)	(GPEARI), Ministério das Finanças (MF)	
Ordenamento do Território e Ambiente	1987-1993: Gabinete de Estudos e Planeamento da Administração do Território 1991-1993: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ambiente e Recursos Naturais 1993-2007: Gabinete de Assuntos Europeus e Relações Externas (GAERE) 1994-2012: Direção Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano 1993-2003: Direção Geral do Ambiente 2003-2006: Instituto de Promoção Ambiental, no Instituto do Ambiente 2006-2007: Departamento de Prospetiva e Planeamento e Relações Internacionais 2007-2011: Gabinete de Planeamento Estratégico e Relações Internacionais (GPERI), depois integrado no GEE do ME	2006 Agência Portuguesa do Ambiente, I. P. 2014 Secretaria-Geral ⁷³ do Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia 2012 Direção Geral do Território (DGT)	
	1979-1996: Centro de Estudos e Planeamento Cultural (CEPC) 2007-2012: Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais (GPEARI)	2012 Gabinete de Estratégia, Planeamento e Avaliação Culturais (GEPAC)	
	1982-1997: Departamento de Estudos e Planeamento da Saúde (DEPS) 2007-2011: Alto Comissariado da Saúde (ACS)	2011 Direção-Geral da Saúde 2011 Instituto Nacional de Saúde Doutor Ricardo Jorge, I. P.	
Ciência e Tecnologia	1997-2002: Observatório das Ciências e das Tecnologias 2002-2006: Observatório da Ciência e do Ensino Superior	2006 Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais (GPEARI)	
Educação	1977-1989: Gabinete de Estudos Técnico-Jurídicos 1987-1993: Gabinete de Estudos e Planeamento 1993-1997: Departamento de Programação e Gestão Financeira 1997-2002: Departamento de Avaliação, Prospetiva e Planeamento (DAPP) 2002-2007: Gabinete de Informação e Avaliação do Sistema Educativo (GIASE) 2002-2012: Direção-Geral de Inovação e de Desenvolvimento Curricular 2007-2012: Gabinete de Estatística e Planeamento da Educação 2012-2015: Direção-Geral de Planeamento e Gestão Financeira	2011 Direção-Geral da Saúde 2011 Instituto Nacional de Saúde Doutor Ricardo Jorge, I. P. 2006 Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais (GPEARI) 2012: Secretaria-Geral do Ministério da Educação e Ciência 2012 Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência 2015 Instituto de Gestão Financeira da Educação, I. P.	
	Trabalho e Segurança Social	1978; 1991; 1996*: Departamento de Estudos e Planeamento 1985-1997 Departamento de Estatística	2012: Gabinete de Estratégia e Planeamento (GEP) do

Visões de futuro na administração pública em Portugal: Contributos das Comunidades Transformacionais para uma melhor governação

	<p>1997: Departamento de Estatística, Estudos e Planeamento 1999; 2003*: Gabinete de Prospetiva 2004; 2005*: Direção-Geral de Estudos, Estatística e Planeamento 2005: Gabinete de Estratégia e Estudos 2007-2012: Gabinete de Estratégia e Planeamento do Ministério do Trabalho e da Segurança Social</p>	<p>Ministério do Trabalho, Solidariedade e da Segurança Social</p>
Apoio ao Conselho de Ministros	<p>1987-1992: Centro de Estudos Técnicos e Apoio Legislativo (CETAL) 1992-2017: Centro Jurídico (CEJUR) da Presidência do Conselho de Ministros</p>	<p>2017 Centro de Competências Jurídicas do Estado (JurisAPP) <hr/> 2021 Centro de Competências de Planeamento e de Prospetiva da Administração Pública (PlanAPP)</p>
Modernização Administrativa	<p>1981 (previsto, mas não criado): Gabinete de Estudos, Planeamento e Coordenação 1982-1986: Gabinete de Estudos e Coordenação da Reforma Administrativa</p>	<p>Não existiu mais, no âmbito das atribuições de modernização administrativa, um gabinete de estudos e de planeamento</p>

*Múltiplos organismos com a mesma designação que coexistem em determinados períodos em função das divisões ministeriais na área/setor.

Fonte: elaboração própria, a partir de Farinho (2018).

Em linha com a cronologia apresentada, o relatório coordenado por Farinho (2018) conclui que os fenómenos de composição e recomposição ministerial tiveram sempre uma forte influência sobre os esforços de sistematização e uniformização dos organismos setoriais de estudos e de planeamento da Administração Central. Por outro lado, à diversidade terminológica, acresce também as cisões orgânicas dentro da mesma área/setor, o que dificultou a identificação de atribuições nestas matérias. Associado a isso, o carácter setorial destes organismos cria uma grande dependência organizativa e hierárquica às tutelas. No entanto, tutelas repartidas sobre o mesmo organismo, diferentes estruturas diretivas e graus diversos de hierarquia em face às tutelas também criam problemas organizativos. A opção, de algumas áreas, de transferir as atribuições de estudo e de planeamento para entidades da Administração Indireta do Estado parece ser uma forma de aumentar a autonomia, estabilidade e independência no desempenho destas atribuições.

No quadro destas conclusões, é de ressaltar alguns aspetos que entendemos serem importantes considerar numa agenda futura sobre o estudo e planeamento da administração portuguesa. Em primeiro lugar, importa sublinhar a inexistência de um organismo de estudos e de planeamento dedicado à área das reformas administrativas. Embora a AMA

e, mais recentemente, o LabX, tenham, em parte, assumido essas atribuições, tal inexistência é talvez ilustrativa da prevalência ideológica das mudanças implementadas com essas reformas sobre o seu planeamento, bem como da ausência de uma avaliação efetiva dos resultados de tais mudanças.

Em segundo lugar, é notório o contraste entre o recente desaparecimento da prospetiva estratégica no seio das atribuições de alguns destes organismos e a relevância que lhe é atualmente atribuída ao nível governativo (Basto *et al.*, 2021). Essa relevância, que era já óbvia, tanto ao nível europeu quanto nacional, em questões relacionadas com a antecipação dos impactos das alterações climáticas e da transição digital, tornou-se ainda mais clara com o Brexit e no atual contexto de crise pandémica e de guerra na Europa.

Ao nível da UE, essa relevância é visível na criação, em 2020, da *EU-wide Foresight Network*. Esta rede à escala europeia tem como objetivo desenvolver sinergias baseadas nas capacidades de antecipação da administração pública, reunindo inteligência e conhecimentos de todos os Estados-Membros e da Comissão Europeia (CE) para intercâmbios estratégicos e cooperação em questões prospetivas relevantes para o futuro da Europa. A rede tem dois níveis: 1) os “Ministros do Futuro”, designados por cada Estado-Membro, que reúnem informalmente pelo menos uma vez por ano para discutir e acordar sobre as principais prioridades estratégicas da agenda prospetiva para o futuro da Europa, bem como para chegar a acordo sobre o seu seguimento, contribuindo para a programação estratégica da UE; e 2) uma rede de altos funcionários das administrações nacionais, que reúnem pelo menos duas vezes por ano para preparar as reuniões ministeriais, acompanhar as suas conclusões e cooperar em grupos de trabalho.

A primeira reunião dos “Ministros do Futuro” realizou-se, inclusive, em Coimbra, onde foi destacado o papel das regiões ultraperiféricas (RUP) da UE como laboratórios de experimentação do futuro. Ao nível nacional, é de sublinhar o conjunto de 5 relatórios sobre prospetiva publicados entre 2020 e 2021 pela Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros, na série intitulada “Notas Futuras”. Para além do impacto da Covid-19 nas megatendências globais e do Portugal pós-pandémico, esta série centrou-se no potencial das técnicas de prospetiva estratégica no apoio à tomada de decisão

governativa na UE e em Portugal, questionando-se mesmo se “Terá chegado o momento da prospetiva estratégica?” (Ramos *et al.*, 2020, p. 1).

Num destes relatórios, os modelos de abordagem à integração da prospetiva estratégica nas administrações estatais são categorizados em dois tipos (Basto *et al.*, 2021, p. 2): i) centralizados, os quais são caracterizados pela existência, no seio da administração pública, de uma unidade dedicada à prospetiva, tutelada pelo poder executivo, ligada sobretudo à realização de exercícios de prospetiva de longo prazo; e ii) descentralizados, envolvendo unidades de todas as áreas da governação, incluindo o poder legislativo e autárquico, abordagem que permite uma maior dinâmica com a sociedade civil, atores do setor privado e do terceiro setor, privilegiando os estudos de impacto. Apesar dos autores referirem que a tendência internacional é para o modelo descentralizado, nada é dito sobre o modelo português ou sobre o ponto de situação da prospetiva estratégica no país.

Ainda assim, em março de 2021, foi criado o Centro de Competências de Planeamento e de Prospetiva da Administração Pública (PlanAPP), organismo integrado na Presidência do Conselho de Ministros. Sob os lemas “Antecipamos o nosso futuro comum” e “Analisamos o presente para transformar o futuro”, esta entidade é constituída por uma bolsa de consultores externos, dedicados a fazer análise prospetiva, monitorização e avaliação de políticas em cinco áreas temáticas: 1) determinantes da produtividade; 2) políticas e mercados de habitação; 3) sustentabilidade climática e ambiental; 4) demografia e condições de vida; e 5) governança, envolvimento público e ecossistema de políticas. Mas apesar de funcionar numa lógica de rede, não há na orgânica do PlanAPP nenhuma referência ao nível regional e local. As suas atribuições de planeamento, prospetiva e de monitorização e avaliação de políticas são de âmbito nacional, evidenciando assim uma adesão ao modelo centralizado.

Isto leva-nos ao último aspeto que entendemos necessário ressaltar numa agenda de futuro, o qual se prende justamente com a necessidade de a pesquisa em administração pública dar mais atenção aos processos de planeamento e prospetiva estratégica nas regiões e autarquias. Ao nível regional, há, historicamente, um forte interesse investigativo nas reformas de reorganização territorial e nos novos instrumentos e arranjos de governança associadas ao planeamento do desenvolvimento territorial, sobretudo no quadro dos ciclos

de programação comunitária. No entanto, os trabalhos de pesquisa que se debruçam sobre esse planeamento, parecem vir de outras áreas, como a geografia e os estudos regionais, e não da disciplina da administração pública. A exceção talvez aqui é a Unidade de Investigação em Governança, Competitividade e Políticas Públicas (GOVCOOP) da Universidade de Aveiro, que integra conhecimentos destas áreas na sua produção científica, ainda que se trate de uma unidade multidisciplinar.

O planeamento e prospetiva têm também grande relevância ao nível local, desde logo pela relação de instrumentos específicos de política territorial europeia, mas também nacional, como os Planos Diretores Municipais (PDM), com a resposta a problemas sociais, económicos e ambientais concretos. No entanto, mais uma vez, são as áreas da geografia e dos estudos urbanos que se destacam na pesquisa sobre estes instrumentos. Na administração pública, o interesse investigativo sobre estes instrumentos de âmbito local e supramunicipal ou nos novos arranjos institucionais criados para a sua formulação, implementação, avaliação e melhoria é ainda escasso, não obstante o potencial analítico de algumas propostas teóricas inovadoras, como o enquadramento da Ação Coletiva Institucional desenvolvido por Tavares (2015).

Assim, apesar dos avanços recentes no sentido de se recuperarem competências nas áreas do planeamento e prospetiva, há ainda um longo caminho a percorrer para que a administração pública em Portugal se possa comprometer de forma ativa com o futuro. A governança do futuro implica simultaneamente uma leitura territorial que enquadre estrategicamente os instrumentos de política pública em diferentes níveis e a territorialização desses instrumentos em função da participação e colaboração de todos os intervenientes relevantes (Dias & Seixas, 2020). A transformação da governação não será possível enquanto persistir este desligamento entre Administração Central e Local, bem como entre pesquisa e prática administrativa (Dias *et al.*, 2022). Uma agenda de futuro em Portugal deve ter como foco principal a integração destas dimensões.

1.3. Comunidades Transformacionais, visões de futuro e melhor governação: Da anomalia à construção de uma problemática

A elaboração do marco teórico desta pesquisa partirá das relações entre três conceitos principais, a saber: Comunidades Transformacionais, visões de futuro e melhor

governação. É necessário, porém, sublinhar que tais relações conceptuais não integram nenhuma tradição teórica bem estabelecida, seja no campo da administração, dos estudos políticos ou noutro. Ou seja, tratando-se da proposta de um objeto teórico novo e de natureza interdisciplinar, a delimitação do “universo conceptual” (Sedas Nunes, 1977) desta pesquisa implica explorar e recorrer a um referencial teórico que reúne contributos provenientes de diversos campos de estudo.

i. O conceito de Comunidades Transformacionais: da mudança à transformação

O conceito de “comunidade” é central nos estudos sociológicos, com destaque para a teoria da *Gemeinschaft* (comunidade) vs. *Gesellschaft* (sociedade) de Ferdinand Tönnies (1887) e para os conceitos de solidariedade mecânica vs. solidariedade orgânica de Émile Durkheim (1893). Na tradição destes autores, uma comunidade é entendida como um grupo social coeso e interdependente de pessoas que compartilham valores, normas e objetivos comuns. As comunidades distinguem-se de outros tipos de grupos sociais, como instituições ou associações, pela intensidade e profundidade das relações entre os seus membros, as quais decorrem de um forte sentimento de pertença e identificação mútua. Por essa razão, a comunidade é vista como uma fonte de coesão social e um fator crítico na formação da identidade, pessoal e coletiva.

No quadro desta pesquisa, uma derivação teórica importante do conceito de comunidade é a sua aplicação na “teoria da aprendizagem situada” proposta pela antropóloga Jean Lave e pelo teórico educacional Etienne Wenger. Nas suas pesquisas sobre o processo de aprendizagem em diversos contextos, estes autores evidenciaram que a participação em “comunidades de prática” é um aspeto crucial para o desenvolvimento de competências e partilha de conhecimentos. O conceito foi desenvolvido por eles em função das conversas em torno da máquina de café antes de uma reunião importante. Essas comunidades de prática funcionavam como um sociograma com capacidades de influenciar decisões no organograma. Tais comunidades referem-se a grupos de pessoas que partilham interesses e preocupações comuns sobre um tema, uma atividade ou prática específica e que colaboram para desenvolver e melhorar essa prática (Wenger, 1998; Wenger *et al.*, 2003). Ao possibilitarem o intercâmbio de ideias, partilha de conhecimentos e aprendizagens mútuas, estas comunidades geram “aprendizagens situadas” (Lave & Wenger, 1991) em que os seus membros são socializados.

Este conceito tem sido aplicado em vários contextos, incluindo organizações, comunidades virtuais e movimentos sociais, e o seu impacto sobre a aprendizagem, mas também sobre a inovação e a mudança social, tem sido amplamente debatido em diversos campos (Peschl, 2022). A administração pública não é exceção (Koliba & Gajda, 2009), tendo sido já identificadas algumas tipologias de comunicação de aprendizagens através destas comunidades (Smith, 2016), o seu ciclo de vida (Pérez-Montoro, 2011), a importância que os profissionais lhes reconhecem para a aprendizagem entre pares e na coordenação interorganizacional em torno de objetivos comuns (Snyder *et al.*, 2003), e até demonstrado o impacto positivo do desenvolvimento intencional de comunidades de prática na partilha de conhecimentos e melhoria de práticas (Jørgensen *et al.*, 2021). Esse desenvolvimento tem ainda sido promovido por organismos internacionais, como a UE, para ajudar a disseminar “boas práticas”, bem como para identificar oportunidades de melhoria contínua e de governança de problemas complexos (Catana *et al.*, 2021).

Segundo Snyder *et al.* (2003), a eficácia de uma comunidade de prática depende da força das suas três dimensões estruturais principais: 1) domínio (tema de interesse e o sentimento de identidade dos membros com o tópico); 2) comunidade (relações dos seus membros e a natureza das suas interações, tais como níveis de confiança, pertença e reciprocidade); e 3) prática (repertório de ferramentas, métodos e competências, bem como atividades de aprendizagem e inovação dos seus membros). Ainda de acordo com os mesmos autores, tais comunidades são estrutura informais que possibilitam transpor fronteiras organizacionais formais com o objetivo de aumentar o conhecimento coletivo, as competências, a confiança profissional e a reciprocidade dos profissionais que trabalham nessas organizações. Por serem inerentemente interorganizacionais, as comunidades de prática são um modelo estrutural particularmente apropriado para promover a colaboração no setor público (Snyder & Briggs, 2003).

Porém, as comunidades de prática estão normalmente orientadas para melhorar e inovar a prática, mas não necessariamente para a transformar, o que segundo Kezar *et al.* (2028) envolve uma mudança do paradigma da prática e uma mudança de consciência, *i.e.*, uma intenção deliberada de transformar uma prática estabelecida. Assim, ainda que os conceitos de “mudança”, “inovação” e “transformação” façam parte de um mesmo léxico

ou universo conceptual, eles evidenciam a existência de diferentes tipos e graus de mudança, podendo, inclusive, adquirir designações mais específicas (como, por exemplo, “modernização”, “digitalização” ou “transição”), dependendo do campo de estudos e do objeto, objetivo e contexto da mudança. Importa, por isso, delimitar a utilização desse léxico, sobretudo no setor público, de modo a estabilizar um glossário que sirva de referência à presente pesquisa.

Num quadro organizacional, a “mudança” pode ser concebida como uma alteração do funcionamento, estrutura e/ou cultura de uma organização (Rusaw, 2007). No setor público, Pollitt e Bouckaert (2004, p. 67), distinguem entre (i) pessoal/Recursos Humanos, (ii) finanças/orçamento, (iii) medição de desempenho e (iv) estrutura/organização, como as quatro dimensões principais onde a mudança ocorre.

A “inovação”, por sua vez, refere-se a um tipo de mudança que envolve a introdução de algo novo, diferente ou melhorado numa organização (Rogers, 2003). No setor público, Burns e Stalker (1961) analisaram a resposta das práticas administrativas ao ambiente externo, identificando dois tipos de organizações perante a inovação: “mecanicista” (burocrática, permanente, rígida, definitiva e baseada na hierarquia e no comando e controlo); e “orgânicas” (flexível, mutável, adaptativa, transitória e baseada no conhecimento e na participação). Mais recentemente, Rocha e Zavale (2021) relacionam a inovação no setor público como uma forma de mudança radical que se traduz em novos processos, novas tecnologias, criação de novos produtos ou serviços e introdução de novos valores na administração pública, destacando especificamente a rutura introduzida pela NGP. Porém, outros autores apresentam uma visão mais moderada em relação ao grau de mudança induzido pela inovação no setor público (Vries *et al.*, 2016).

Já o conceito de “transformação” implica uma mudança do *statu quo*, ou seja, a passagem para uma nova situação que é qualitativamente diferente da anterior (Van Veenstra *et al.*, 2011). Na administração pública, a utilização do conceito de transformação está ainda muito restrita à “Transformação Digital” do governo (Bannister & Connolly, 2011), embora a noção de “Governo Transformacional” seja já utilizada para evidenciar uma fase da evolução do governo digital caracterizada pela reestruturação radical do setor público a todos os níveis (Dias & Gomes, 2021). Em todo o caso, é consensualmente

reconhecido que avaliar o nível de transformação no setor público e determinar quando uma mudança de situação pode ser considerada completa, é extremamente difícil (Van Veenstra *et al.*, 2011). Na prática, a transformação do governo é um processo contínuo, no qual não há um ponto definido que marque a transição em que uma mudança menor se torna uma mudança radical (Bannister & Connolly, 2011).

Ainda assim, é comum analisar-se a mudança em função do seu impacto nos paradigmas organizacionais dominantes, recorrendo-se geralmente a uma tipologia de mais “incremental” ou mais “radical”, sendo esse impacto descrito em termos do “conteúdo da mudança” (Kuipers *et al.*, 2014). Por outro lado, a mudança também pode ser intencional ou não, remetendo para o “processo da mudança”. A mudança como um processo intencional é abordada pela teoria da “gestão da mudança” (Lovell, 1994). Esta teoria enfatiza a prescrição normativa do processo de planeamento, adoção, implementação e manutenção da mudança, procurando descrever a sequência lógica de eventos que conduz à transição de indivíduos, equipas e organizações de uma situação indesejada para outra desejada (Ahmada *et al.*, 2019).

É comum na literatura sobre gestão da mudança uma referência ao trabalho seminal de Lewin (1947) que identificou três fases distintas experienciadas pelos indivíduos na progressão pelo processo de mudança: *unfreezing*, *moving* e *refreezing*. Ao passarem por estas fases, as organizações terão de ter em conta a perceção dos seus membros em relação à necessidade de mudança e os mecanismos de institucionalização que irão suportar e consolidar a eficácia do processo. A teoria da gestão da mudança assume que essa eficácia pode ser gerida ao se criar condições de “prontidão para a mudança” (*readiness for change*), salientando a importância da construção de relacionamentos de apoio de forma a reduzir resistências (Bouckenooghe *et al.*, 2009).

Os estudos conduzidos de acordo com esta perspetiva demonstram que a mudança será tão mais eficaz quanto maior for a participação no processo, confiança na liderança e comprometimento organizacional dos seus membros (Bouckenooghe *et al.*, 2009; Ahmada *et al.*, 2019). Outros fatores que facilitam os processos da mudança são o reconhecimento que é necessário mudar (Schmidt *et al.*, 2017), a existência de incentivos e recursos apropriados (Rusaw, 2007), liderança política e o envolvimento de consultores externos e

de académicos (Schedler, 2003) e um alinhamento entre os objetivos da mudança com os interesses dos vários *stakeholders* envolvidos (Kuipers *et al.*, 2014). Por outro lado, os processos de mudança também enfrentam resistências várias, tais como a expectativa de que uma mudança terá um resultado indesejado, respostas negativas às tentativas de gestão da mudança imposta a partir de cima, uma participação fraca dos *stakeholders* e o envolvimento de políticos passivos e lideranças fracas (Kuipers *et al.*, 2014)

A liderança, em particular, é entendida como fator crítico de sucesso da mudança organizacional complexa (Cortez *et al.*, 2018; Matei & Antoine, 2015). Existem diversas abordagens e tipos de liderança, sendo a “liderança transacional”, que se baseia na aplicação de regras e no controlo centralizado para manter o *statu quo*, a mais adequada em ambientes estáveis e em organizações mecanicistas; e a “liderança transformacional”, que enfatiza a mudança, encoraja e apoia os seguidores a ver os problemas de novas perspetivas e apresenta uma visão capaz de gerar confiança e agregar uma identificação coletiva, a mais eficaz em ambientes turbulentos (Cai *et al.*, 2016). No setor público, a liderança é também discutida em termos de “liderança política” vs. “liderança administrativa” (Kuipers *et al.*, 2014). Estes tipos de liderança estão geralmente relacionados, uma vez que se assume que as atividades administrativas são executadas sob a tomada decisão política.

Na maioria dos relatos sobre liderança da gestão da mudança na administração pública, sobretudo quando se trata de mudança planeada (*top-down*), ainda se centra muito nas atividades de líderes políticos ou administrativos de topo, seguindo um modelo tradicional de liderança transacional/vertical (Kuipers *et al.*, 2014). Mas exceções a este modelo começaram a surgir com mudanças não intencionais (*bottom-up*), que requerem uma liderança transformacional e uma “gestão adaptativa” capaz de responder a circunstâncias caóticas e imprevisíveis, incerteza, autogoverno, emergência e outras características das organizações e problemas complexos (Matei & Antonie, 2015).

Nesse sentido, a “mudança não intencional” evidencia que há “mudanças emergentes” (Kuipers *et al.*, 2014) e resultados imprevistos de mudanças planeadas que influenciam o desenvolvimento organizacional, colocando a ênfase no “contexto da mudança” e nos “fatores culturais” que o moldam. Em relação ao contexto, é comum o

recurso ao institucionalismo histórico que explica as mudanças emergentes em função de “situações críticas” que levam a mudanças institucionais, sendo condicionadas pela “dependência do trajeto” a políticas herdadas e a quem tem acesso à tomada de decisões. Quanto aos fatores culturais, o institucionalismo sociológico ajuda a compreender a mudança institucional emergente ao explicar que as organizações adotam novos valores e práticas/arranjos institucionais em função dos indivíduos as reconhecerem como legítimas, tendo em conta os valores do contexto cultural mais amplo e diversas fontes de autoridade cultural (Hall & Taylor, 2003).

Ainda no quadro do contexto e dos fatores culturais no setor público, Pollitt e Bouckaert (2004) referem cinco forças impulsionadoras da mudança: forças socioeconómicas, características do sistema político, características do sistema administrativo, tomada de decisão quanto à pertinência e viabilidade da mudança e a ocorrência de eventos disruptivos. A estas, Kuipers *et al.* (2014) acrescentam ainda as exigências dos cidadãos, a disponibilidade de novas tecnologias, o impacto das crises financeiras, mudanças de política, de financiamento e novas regulamentações implementadas pelos governos centrais e/ou supranacionais, assim como a participação em redes. Outros fatores contextuais e estruturais importantes, incluem a cultura ou o clima organizacional, as práticas e ideologias de gestão (Patterson *et al.*, 2005), a comunicação, experiências passadas e forças do ambiente externo (Lovell, 1994; Ahmada *et al.*, 2019).

Rusaw (2007), por seu turno, descreve quatro modelos que as organizações públicas têm utilizado para introduzir e realizar mudanças: a) modelos meios-fins (baseado numa análise causal e na seleção da “melhor” intervenção, implementando mudanças abrangentes e de longo prazo, como o planeamento estratégico, Gestão da Qualidade Total e reengenharia de processos); b) modelo incremental (assente em pequenas alterações nos sistemas existentes para alcançar resultados limitados, tangíveis e rápidos); c) modelos pluralistas (que incentivam a contribuição, os recursos e o compromisso de várias partes interessadas para resolver problemas); e d) modelos individuais (através de programas de treinamento e desenvolvimento).

A gestão da mudança como abordagem de mudança planeada no setor público é geralmente associada às reformas da NGP, sendo mesmo mais comum a utilização do

termo “reforma” do que o de “mudança” (Kuipers *et al.*, 2014). De acordo com Pollitt e Bouckaert (2004), “reforma” é uma forma intencional e planeada de mudança que não se refere à inovação total, sendo que idealmente deveria seguir um modelo de cenários em três fases: um ponto de partida Alfa; um ponto de chegada Ómega; e a trajetória ou cadeia de eventos entre os dois pontos. No entanto, os autores referem que “*the scenarios, with each of the three main elements clearly analyzed and described, are definitely the exception rather than the rule in public administration reform*” (Pollit & Bouckaert, 2004, p. 66).

Já Bilhim (2021), refere que a expressão “reforma da administração pública” é geralmente utilizada de duas formas distintas:

[É] empregada no sentido de melhorar a eficiência e a eficácia dos funcionários públicos; outras vezes, sugere uma mudança mais profunda, atingindo a forma como a administração pública se comporta e funciona, ou seja, procura reformar a sua estrutura e a sua cultura administrativa. (Bilhim, 2021, p. 2)

Desse modo, é comum o conceito estar mais próximo de termos como “modernização” e “melhoria”, que remetem para mudanças mais incrementais, do que de “reinvenção” e “transformação”, que implicam mudanças mais substantivas. Isto significa que as reformas nem sempre levam à mudança desejada e que muitas mudanças acontecem sem um plano de reforma (Kuipers *et al.*, 2014).

Esses “resultados da mudança” remetem para a sua efetividade e para os seus impactos, que podem ser caracterizados como intencionais ou colaterais e como positivos ou negativos (Kuipers *et al.*, 2014). No caso das mudanças planeadas ou verticais, a mudança começa com a definição da situação presente (indesejável), a partir da qual se forma uma imagem da situação futura (desejada) que permite planejar o que é preciso fazer e quais os problemas são necessários resolver para a alcançar. Isto significa que para abordagens de mudança planeada os resultados e os meios são definidos com antecedência. Em contraste, na abordagem de mudança emergente ou ascendente, os resultados da mudança não são determinados previamente, surgindo à medida que a própria mudança ocorre (Kuipers *et al.*, 2014).

Tendo em conta as diferenças entre mudança planeada e emergente, os critérios de avaliação dos resultados também não são os mesmos. A esse nível, a maioria dos estudos

sobre mudança planeada identifica a procura dos valores da NGP, tais como a eficiência, eficácia, satisfação do cliente, transparência e economia de recursos, como o principal resultado previsto de mudança (Kuipers *et al.*, 2014). Uma forma de medir o sucesso dessas mudanças é através dos resultados objetivos, recorrendo-se a indicadores de desempenho e de qualidade, bem como às experiências dos cidadãos e outro *stakeholders*. Paralelamente, esta mudança de valores implica também uma mudança de atitudes e comportamentos dos atores envolvidos, que pode ser analisada em função da adoção de novas práticas. No entanto, nem sempre as novas práticas adotadas com as mudanças inspiradas pela NGP contribuíram para a mudança esperada, emergindo mudanças no sentido de manter e/ou ampliar valores tradicionais (Kuipers *et al.*, 2014).

Muitos autores apontam para a governança como uma nova abordagem de mudança emergente na teoria e prática da administração pública (Denhardt & Denhardt, 2011; Hajer & Wagenaar, 2003; Osborne 2010; Peters, 2003; Stoker 2006;). Esses autores baseiam-se em fundamentos teóricos e epistemológicos diferentes da Administração Tradicional ou da NGP, enfatizando preocupações relacionadas com valores públicos que estavam já presentes nestes modelos, mas que não eram então dominantes (Denhardt & Denhardt 2011). Esta atenção renovada nos valores, especialmente os associados aos cidadãos, cidadania e democracia, parece evidenciar a mudança de valores como um foco apropriado para analisar as transformações em curso nas últimas décadas no setor público.

Nas novas práticas de governança, o valor público emerge de um diálogo e deliberação amplamente inclusivos (Hajer & Wagenaar, 2003), remetendo para o interesse de Waldo (1946) por uma “teoria democrática da administração”. Nesse sentido, tais práticas sustentam-se em tipos de racionalidade mais contingentes e pragmáticos, em que os cidadãos passam a ser vistos como capazes de contribuir na resolução deliberativa de problemas. Os cidadãos vão, portanto, além das suas funções de eleitores, utentes, contribuintes, clientes ou utilizadores digitais, para se tornarem solucionadores de problemas, cocriadores e coprodutores, ativamente envolvidos em desenhar e produzir o que é valorizado como um bem comum, enquanto desenvolvem aprendizagem e capacidade cívica como parte do processo.

Desse modo, na mudança emergente os valores públicos e a criação de valor público deixam de ser competências exclusivas do governo e das suas instituições, embora o Estado continue a ser o seu principal garantidor. A forma como os principais objetivos do governo são definidos também muda. Na Administração Tradicional, cabia ao Político eleito estabelecer metas, ou seja, decidir o futuro, e ao Administrativo a sua implementação. Na NGP, o Político ainda estabelecia metas e o Administrativo geria os processos e os *outcomes* de forma a garantir a eficiência, economia e capacidade de resposta aos clientes. Em contraste, nas práticas emergentes, tanto o Político como o Administrativo são encarregues de criar valor público e de potenciar o valor do público, o qual passa, desde logo, por considerar os mecanismos de governança colaborativa disponíveis e mais adequados para envolver os cidadãos na tomada de decisões e implementação de soluções (Osborne, 2006).

O grau de discricionariedade também muda. Na Administração Tradicional, o Administrativo tinha a sua autonomia limitada aos regulamentos escritos, enquanto na NGP era incentivada a discricionariedade no cumprimento das metas de desempenho. Contudo, nas práticas emergentes de governança a discricionariedade não é limitada, mas orientada pela lei, pelos valores democráticos e constitucionais e por uma abordagem ampla de coresponsabilização. Ou seja, a responsabilidade torna-se partilhada e não apenas hierárquica como na Administração Tradicional, ou orientada pelas lógicas concorrenciais de mercado como na NGP, visto que o Administrativo deve atender à lei e aos padrões profissionais, mas também às finalidades políticas, aos valores da comunidade e aos interesses dos cidadãos.

Estas transformações significam que, para construir consensos e atingir objetivos, as práticas emergentes de governança são parcialmente normativas no que toca ao papel do governo e dos gestores públicos, e parcialmente pragmáticas no que respeita aos processos de envolvimento dos cidadãos e das respostas resultantes. Desse modo, a ação decorre num contexto amplamente interpretativo e deliberativo em que os significados atribuídos às normas institucionais são moldados por disposições comportamentais de atores com ontologias (mundivisões) heterogéneas às quais estão associadas perceções, muitas vezes concorrentes, sobre o futuro (Hajer & Wagenaar, 2003). Numa perspetiva pluralista da pesquisa e prática da administração pública, isso significa que a produção,

transferência e aplicação de conhecimentos não podem ser separados de certas “visões de futuro” que exercem agência sobre a ação. O que impede o relativismo extremo na determinação destas conceções é a participação em práticas (Fischer & Forester, 1993), ou mais precisamente, em comunidades de prática.

Nesse sentido, a variação mais importante deste conceito para esta pesquisa é a de “Comunidades Transformacionais”, definidas por Kezar *et al.* (2018) como comunidades que criam e promovem espaços inovadores, mas que vislumbram um novo futuro e incorporam um novo paradigma de prática. Este novo tipo de comunidades vai além do anterior ao: (a) centrar-se na criação e promoção de uma aprendizagem transformadora; (b) confiar numa filosofia de futuro para definir o domínio (identidade/valores subjacentes à transformação de uma área de interesse), mais do que na prática existente; e (c) mobilizar essa filosofia para a adesão, envolvimento, ação e aprendizagem da comunidade (Kezar *et al.*, 2018, p. 22).

ii. O conceito de visões de futuro: da tensão transformacional a uma teoria da tensão

Uma filosofia de futuro é uma característica agregadora que decorre de um “dilema desorientador” (Kezar *et al.*, 2018), o qual, evidenciando um desfasamento entre futuro desejado e realidade, legitima e promove a incorporação da prática transformacional. Esta filosofia pode ser também entendida como um propósito ou visão, o que nos fornece uma relação entre os conceitos de Comunidades Transformacionais e visões de futuro que podemos aplicar ao contexto da administração pública: enquanto estas comunidades podem ajudar a conceber e a realizar mudanças significativas na governação, as suas visões de futuro podem fornecer um referencial inspirador para orientar e acelerar o processo de mudança e inovação no sistema político-administrativo como um todo. Para além disso, aquilo a que Kezar *et al.* (2018) chamam de “dilema desorientador” pode ser relacionado com o que na teoria da visão é designado de “tensão transformacional” (Van der Helm, 2009), *i.e.*, a força de mudança que decorre da relação dialética entre um futuro idealizado e a realidade presente. Na administração pública, essa tensão está desde logo presente entre as práticas burocráticas hegemónicas e os modelos idealizados de governação pública (a partir dos seus tipos-ideais), mas também entre a racionalidade técnica e a racionalidade política (Schedler, 2003; Carvalho, 2013), bem como entre a realidade existente e as expectativas dos cidadãos.

Uma “teoria das visões de futuro”, também designada de “teoria da visão”, foi proposta por Van der Helm (2009). As visões de futuro tornaram-se uma abordagem popular desde a década de 1980, aquando do surgimento dos estudos de futuro (originando a metodologia de *visioning & backcasting*). Porém, Van der Helm (2009) argumenta que essa popularidade recente faz parte de uma longa tradição de procura de transcendência humana e que é à luz dessa tentativa que uma teoria das visões de futuro deve ser entendida. Este autor menciona que, ao longo da história, as visões de futuro apareceram em diversos contextos e com muitas formas diferentes, tais como visões humanistas e comunitárias, visões religiosas ou escatológicas, visões políticas e visões de negócios, visões de negócios ou organizacionais e visões pessoais. Esta aparição, ou “fenómeno da visão” como o autor lhe chama, é frequentemente espontânea e intuitiva, mas essencial à ação humana.

A teoria da visão identifica como características necessárias a uma visão de futuro, (1) serem reivindicações sobre o futuro, (2) expressarem uma idealização e (3) um desejo de mudança deliberada/intencional. A esse respeito, o Van der Helm (2009) refere que a mudança baseada numa visão de futuro é tanto “ideacional” quanto “transformacional”. É ideacional no sentido que, através do desenvolvimento de novas ideias reunidas num quadro coerente, a visão tem como objetivo influenciar o pensamento humano, depois a ação e, eventualmente, através dela, a realidade material. É também transformacional, pois é esperado que a mudança vise substituir estruturas antigas por novas. Porém, o autor também alerta que, em alguns casos, a visão é usada como uma forma de resistir à mudança, em vez de induzi-la, ou então induzir a mudança para que tudo fique na mesma, como refere a célebre citação de *O Leopardo*.

Por outro lado, apesar das visões serem sempre reivindicações para mudanças transformacionais, a mudança real pode ser mais incremental. Na literatura, o pensamento transformacional é frequentemente oposto ao incrementalismo. No entanto, o autor refere que eles podem ser complementares. Ser transformacional não significa necessariamente realizar mudanças rápidas e radicais, mas sim realizar mudanças numa direção desejada através da implementação, concretização e materialização progressiva de ideias transformacionais.

Partindo destes aspetos que delimitam uma visão de futuro, Van der Helm (2009) argumenta que as visões são reais no seu funcionamento, e não na sua forma, remetendo para o Teorema de Thomas de que o que imaginamos como real, torna-se real nas suas consequências. Por essa razão, uma teoria da visão deve procurar discutir como as visões funcionam e como elas podem provocar e sustentar ações de mudança em direção a um futuro idealizado. Nesse sentido, o autor identifica quatro temas importantes para discutir e entender o potencial de sucesso e os limites das visões de futuro: 1) a forma como as visões se tornam explícitas; 2) como as visões levam a ações concordantes; 2) como as visões são realizadas; e 4) como as visões são substituídas, ignoradas ou rejeitadas.

O autor apresenta ainda várias metáforas que podem ajudar a ilustrar o funcionamento das visões de futuro, tais como a metáfora do íman (a visão de futuro como uma força magnética que atrai o presente); da bússola (a visão como um instrumento de orientação pelos caminhos da mudança); da plataforma (a visão que mantém todos os atores unidos e lhes dá a possibilidade de falar e ouvir os desejos uns dos outros); e da alavanca (a visão como uma forma de forçar um futuro inacessível). No entanto, refere que estas metáforas sozinhas não são suficientes para explicar o processo de como uma ideia de futuro específica se torna atrativa e mobilizadora. Na prática, existe uma relação dialética entre a realidade do presente e o futuro idealizado que explica melhor essas forças. É a essa relação que cria o “empurrão” necessário para o presente se mover em direção ao futuro idealizado que Van der Helm (2009) chama de “tensão transformacional”. No seu entender, uma teoria da visão deve servir para compreender a tensão transformacional que uma visão de futuro deve induzir. Isso implica primeiramente questionar se o sucesso potencial de uma visão se deve à força implícita ou à explicitude da sua expressão (a declaração da visão).

Do ponto de vista psicossocial, alguns autores sugerem que as visões funcionam melhor quando são apenas implícitas, sendo que se tornam mais influentes quanto menos conscientes estivermos delas. Não obstante os fundamentos desse argumento, isso subverte qualquer esforço (científico, político, social, etc.) de tornar explícitas as visões de futuro. Para além disso, na prática, o funcionamento de visões implícitas dificultaria a ação coletiva, tornando essas visões menos eficazes. Portanto, Van der Helm (2009) defende

que é necessário tornar uma visão explícita e usar palavras, metáforas e imagens para descrever e compartilhar um futuro idealizado.

Desse modo, o autor argumenta que, do ponto de vista prático, desenvolver uma visão requer comunicá-la, ou, pelo menos, comunicar as partes da visão que podem ser racionalizadas. Ou seja, uma visão explícita é a sua representação comunicável: é essa representação que podemos discutir, debater, aceitar ou rejeitar. Nesse sentido, a força de uma visão de futuro está no que é afirmado ser a visão. Mas não é nem a construção nem a declaração em si. É tanto a substância quanto a forma como é entregue que influenciam se percebemos alguma declaração (ou pessoa) como visionária ou transformacional. Em suma, uma visão, ou seja, uma tensão transformacional, só se origina realmente no encontro entre o que é emitido e o que é percebido.

Uma segunda questão para compreender a tensão transformacional é o que se espera que ela promova. A esse nível, é geralmente aceite em áreas como a gestão, que uma visão promove motivação, inspiração e direção. Mas apesar desta dimensão funcional ser a mais amplamente reivindicada para as visões de futuro, Van der Helm (2009) alerta que as visões não devem ser confundidas com metas e objetivos. Uma visão visa, antes de mais, dirigir, através da criação de uma tensão entre “o que é” e “o que poderia ser”, e não apresentar caminhos racionalizados que farão a visão tornar-se realidade. Portanto, uma visão não descreve o que fazer, mas fornece um quadro mental pelo qual a direção das ações potenciais pode ser (tacitamente) avaliada e, assim, aceite ou rejeitada pelos intervenientes.

Por último, Van der Helm (2009) refere que uma terceira questão fundamental para compreender a tensão transformacional é como as visões de futuro obtêm a sua autoridade, ou seja, a sua capacidade de exercer agência sobre estruturas. Para o autor, o modelo de autoridade que melhor se aplica às visões de futuro está relacionado com as pessoas que apresentam as ideias, sublinhando a relação entre a autoridade das ideias e o papel da liderança. Nesse sentido, a visão é um futuro idealizado geralmente apresentado por ou atribuído a algum líder. Isto significa que a tensão transformacional de uma visão de futuro deve ser complementada por uma “tensão autoritária”, esperando-se que qualquer líder transformacional tenha e proclame uma visão do futuro que consiga influenciar outros a

seguir-lo. Em suma, apesar da base para a tensão transformacional estar no contraste entre “o que é” e “o que poderia ser”, para se tornar uma visão, esse contraste também precisa ser percebido como relevante e autoritário/legítimo.

Talvez possamos acrescentar a esta teoria, reunindo alguns contributos de outros autores. Esta noção de tensão transformacional não é muito diferente da noção de “tensão essencial”, proposta por Kuhn (1977) para explicar os processos de mudança entre paradigmas científicos, o que é relevante no quadro da administração pública enquanto ciência aplicada. Também aqui, os processos de revolução científica são explicados em função do choque entre tensões internas criadas pelo desfasamento entre teoria e prática, mas também pela necessidade de adequar a teoria aos princípios fundamentais da ciência, como a coerência lógica e a consistência com outras teorias bem estabelecidas. Ou seja, há uma tensão entre explicação e realidade que é exposta pela “anomalia”: as descobertas e teorias que contradizem o paradigma dominante.

Se é verdade que essas anomalias são primeiramente negadas e rejeitadas, pois os cientistas tendem a ver o mundo de acordo com o paradigma dominante, elas também podem levar a uma mudança de paradigma. Ora, como foi já referido, apesar da administração pública reconhecer as ineficiências e as perversidades da burocracia, nenhuma das suas teorias ou modelos de governação alternativos foi capaz de conduzir a uma verdadeira mudança de paradigma. Entendemos que isso se deve à sua duplicidade de ciência prática e das relações de influências que permeiam essas suas duas esferas: uma relação tensa entre política e administração, à qual poderíamos acrescentar ainda a relação de cada uma delas, em conjunto e individualmente, com a sociedade em geral, que se traduz igualmente na relação entre ciência e prática profissional. Também como já foi referido, o futuro surge agora como anomalia, ao aprofundar a tensão de raiz desta complexa teia de relações, ou seja, a tensão transformacional criada pelo desfasamento entre realidade e uma pluralidade de futuros idealizados.

Um outro contributo importante para ajudar a compreender a resposta que essa tensão transformacional desencadeia e, porventura, as estratégias adaptativas entre as diferentes esferas relacionais referidas, é a “teoria da tensão”, de Robert K. Merton (1938). Também conhecida por “teoria da anomia” ou “teoria da adaptação”, esta teoria explora

os efeitos colaterais criados pelo desfasamento entre fins ou objetivos culturais e meios ou estruturas sociais. De acordo com Merton (1938), a sociedade fornece objetivos legítimos, como a riqueza e o sucesso, que geram uma expectativa social de realização, mas não possibilita a todos os meios legítimos para os alcançar. Essa lacuna entre “o que deveria ser” e “o que é”, que é enfatizada pela falta de meios legítimos para alcançar os objetivos culturais, cria uma tensão que obriga os indivíduos a escolher entre diferentes modos ou estratégias adaptativas, incluindo: 1) conformidade, 2) inovação, 3) ritualismo, 4) evasão, e 5) rebelião (Figura 2).

Figura 2: Estratégias de Adaptação

		Meios Institucionalizados	
		Aceite	Rejeitado
Fins Culturais	Aceite	Conformidade	Inovação
	Rejeitado	Ritualismo	Evasão
		Novos Meios	
		Novos Fins	Rebelião

Fonte: elaboração própria, com base em Merton (1938).

Os conformistas aceitam os objetivos culturais e os meios legítimos para alcançá-los. Eles conformam-se às expectativas sociais e seguem as normas estabelecidas, acreditando na justiça e equidade desses meios e na oportunidade de acesso aos mesmos. Nesse sentido, a conformidade é considerada uma estratégia adaptativa positiva e desejável. O problema desta estratégia, segundo Merton, é que nem todos os que desejam alcançar os objetivos através das normas e formas estabelecidas têm a oportunidade de o fazer. No entanto, essa estratégia pode ser negativa quando os meios legítimos estabelecidos pela sociedade não conduzem aos objetivos, e os indivíduos se conformam a um sistema que não os beneficia.

Os inovadores, por seu turno, aceitam os objetivos culturais, mas não os meios institucionalizados. Esses indivíduos acreditam que as regras e as normas sociais são injustas ou que os meios legítimos não estão disponíveis para eles, recorrendo, portanto, a meios não convencionais. Podendo tratar-se de meios ilegais e/ou imorais, a inovação é considerada uma estratégia adaptativa negativa. No entanto, a inovação também pode ser uma positiva, sempre que esses meios sejam legais ou éticos, podendo mesmo servir para inovar e mudar os meios legítimos.

Já os ritualistas rejeitam os objetivos culturais, mas aceitam os meios institucionalizados. Eles conformam-se às expectativas sociais, mas sem esperança de que estas se concretizem de facto. Ou seja, os indivíduos que usam esta estratégia acreditam que os meios legítimos estabelecidos são os únicos meios disponíveis, porém, não acreditam que esses meios sejam suficientes para alcançar os seus objetivos. Essa estratégia pode ser negativa, pois os indivíduos podem-se sentir desmotivados e desinteressados. No entanto, tal estratégia também pode ser positiva, na medida em que o seguimento cego das normas estabelecidas pode contribuir para a sua estabilidade ou mesmo para a estabilidade social.

Por outro lado, os indivíduos que adotam a estratégia da evasão ou fuga, rejeitam tanto os fins culturais, quanto os meios estabelecidos. Esses indivíduos acreditam que os meios existentes não são suficientes para alcançar os seus objetivos, ou que esses meios não lhes estão acessíveis. Eles sentem-se desencorajados e desmotivados com as expectativas sociais e acabam por se retirar do sistema social. Essa retirada pode ser positiva se os indivíduos procurarem outras formas de vida e encontrarem satisfação e realização fora do sistema social convencional. No entanto, a fuga também pode ser negativa, pois os indivíduos podem-se isolar e se afastar dos relacionamentos sociais e das oportunidades de satisfação e realização.

Finalmente, os rebeldes são os indivíduos que se recusam a conformar-se tanto com os objetivos culturais quanto com as normas e estruturas sociais existentes, procurando mudá-las ativamente. Eles acreditam que as normas e as estruturas sociais estabelecidas são injustas ou opressivas e que, por isso, a mudança é necessária. Podem também acreditar

que os fins e/ou as normas existentes não defendem os seus direitos e valores, e que a rebelião é uma maneira de mudar isso. Nesse sentido, esta estratégia pode ser positiva ou negativa dependendo do contexto e das consequências da rebelião. Por um lado, a rebelião pode ser positiva para sociedade ao permitir que as pessoas lutem pelos seus direitos e valores e questionem e gerem mudanças. Por outro lado, a rebelião também pode ser negativa quando os meios empregues geram danos e criam instabilidade. Além disso, a rebelião pode ser cooptada e instrumentalizada por interesses que não são os da maioria.

Apesar das teorias apresentadas terem sido propostas em contextos muito diferentes, e ainda que partam de tradições disciplinares também elas distintas, o seu poder explicativo não se perde por completo. Pelo contrário, a explicação para o funcionamento do conjunto das tensões abordadas, sejam elas entre realidade e idealização (Van der Helm, 2009), tradição teórica e realidade empírica (Kuhn, 1962; 1977), ou entre fins e meios (Merton, 1938), e de como promovem a mudança, até por essa base distinta, parece sair reforçada ao apresentar uma coerência e até mesmo complementaridade para discutir e analisar diferentes contextos e processos de transformação. Esta pesquisa, para além de beneficiar desses contributos, ao trazer a lume novas tensões (entre pesquisa e prática da administração pública; entre política e administração; e entre estas e a sociedade), possibilita também uma oportunidade para verificar a aplicabilidade destas teorias e a sua possível conjugação num quadro teórico útil para melhorar a governação.

iii. O conceito de melhor governação

A teoria da visão faz uma distinção entre futuro ideal vs. futuro idealizado, enfatizando que as visões de futuro não se referem ao “futuro melhor”, ou seja, ao futuro ideal, mas a uma expressão do esforço de procurar, contextual e/ou historicamente, o “melhor futuro” (Van der Helm, 2009). Isso resulta num processo integrado de aprendizagem e inovação seguindo a máxima “aprender com o futuro à medida que ele emerge” (Peschl, 2022). O mesmo princípio se aplica à noção de “melhor governação” adotada por esta pesquisa, que deve ser entendida como resultado da relação entre Comunidades Transformacionais e visões de futuro, e não como apenas um tipo-ideal de governação.

Podemos até conceber a noção de “melhor governação” como uma grande narrativa cultural, no sentido que lhe é atribuído por Appadurai (2013), ou seja, como um conjunto de valores sobre o futuro que possibilitam informar a teoria e a prática sobre questões de desenvolvimento e justiça social para que esse futuro se torne uma referência para a ação. No caso da governação, talvez o principal exemplo dessa narrativa seja atualmente o conceito de “boa governança”. Este conceito começou por ser disseminado na década de 1980 por instituições financeiras internacionais, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI), para promover princípios normativos, tais como gestão, responsabilidade, transparência, legalidade, entre outros, com o objetivo de orientar o exercício da autoridade dos governos no sentido de evitar futuras crises de dívida soberana.

No setor público, tal narrativa surgiu associada à NGP, mas foi-se modificando perante os problemas de fragmentação criados pelas reformas inspiradas neste movimento, tornando-se relevante no quadro da abertura da governação aos valores e princípios da governança pública. Esta mudança de um paradigma de governo para um de governança foi ainda impulsionada por organizações internacionais como a OCDE e a ONU que passaram também a utilizar o conceito de boa governança para disseminar princípios e padrões de governação defendidos como necessários ao desenvolvimento de todas as sociedades (Kissler & Heidemann, 2006).

Note-se aqui que os conceitos de “governação” e de “governança” referem-se a coisas diferentes: enquanto o primeiro diz respeito à ação governativa tendo como limites a esfera pública; o segundo enquadra realidades mais abrangentes, envolvendo as relações entre o Estado, o setor privado, a sociedade civil e os cidadãos (Pierre & Peters, 2000). Porém, apesar da popularidade recente deste conceito, os debates sobre o que deve configurar uma boa governança têm acompanhado o desenvolvimento da teoria política ao longo da história, desde a filosofia política clássica ao Iluminismo, idealizando valores como justiça, separação de poderes, defesa do bem comum, liberdade e direitos humanos.

Nesta pesquisa assumimos que combinações distintas dessas duas forças de mudança (idealizações e ações) resultarão numa narrativa específica que poderá ilustrar diferentes valores e princípios de melhor governação em Portugal. Idealmente, esses valores e princípios deveriam estar orientados para promover a governança do futuro. Em

todo o caso, não pode deixar de ser considerada a tensão que a sobreposição dos diferentes modelos de governação pública (burocracia; NGP; governança pública; e o ENW enquanto modelo de síntese) exercem entre si, cada qual evidenciando um tipo-ideal de governação (Bouckaert, 2022), mas também um tipo de governação idealizada, ou mesmo uma utopia (Bouckaert, 2020; Lucas, 2013; Ongaro, 2020).

Tabela 12: Marco Teórico

Marco Conceptual	Marco Referencial	Marco Teórico
Comunidades Transformacionais	Wenger (1998); Lave e Wenger (1991); Snyder <i>et al.</i> (2003) Kezar <i>et al.</i> (2018)	Comunidades de prática Dilema desorientador
Visões de Futuro	Van der Helm (2009)	Tensão transformacional
Melhor Governação	Bouckaert (2020; 2022); Lucas (2013); Ongaro (2020)	Dos modelos de tipo-ideal à realidade Utopia

Fonte: elaboração própria.

Como refere Bouckaert (2020), todos os modelos de governação pública tiveram associados a uma visão utópica do campo da administração pública, da governação e da sua relação com a sociedade. Nesse sentido, a noção de “campo”, referindo-se, na aceção de Bourdieu (1994), ao conjunto de posições estruturadas de cooperação e competição postas em relação num quadro de regras específico e também enquanto espaço específico de poder simbólico, é aqui importante para explicar processos adaptativos de governança do futuro. O que propomos é que a perda de relevância prática da pesquisa em administração pública é o resultado da separação destes campos (disciplina e atividade), que, ao serem concebidos como relativamente autónomos, impossibilita determinar qual a posição que a Ciência da Administração ocupa na estrutura do campo (leia-se, profissional) da administração pública.

Dito de outro modo, a relevância dos bens simbólicos produzidos (conhecimentos e práticas) num campo é determinada pela pertença dos seus produtores a esse mesmo campo, ou seja, a um determinado tipo de participação num sistema de relações que define um universo de temas, conceitos, problemas, referências, representações e, portanto, uma agenda ou horizonte de possibilidades que orienta a ação no campo. Assim, ao autonomizar-se a administração pública em campo de estudos e em campo de práticas está-se também a fragmentar tal agenda.

Para além disso, um campo é ainda um local empírico de socialização em que os bens simbólicos conseguem impor significações como legítimas, incorporadas num *habitus* que molda a ação social. São estas ações decorrentes do *habitus* (através de formas de capital incorporado) num certo campo que influenciam a abertura ou a exclusão de futuros extrapolados ou desejados (Veenman *et al.*, 2023). Por essa razão, a separação do campo de pesquisa do campo das práticas da administração pública, não só retira relevância prática à pesquisa no campo, como a torna conivente com a reprodução da ordem estabelecida e a perpetuação das mesmas práticas e respetivos problemas, impedindo a abertura do futuro.

Tabela 13: Modelos de Governação e Dimensões do Futuro

Modelos de Governação/Dimensões do Futuro	Burocracia	NGP	Governança
Temporalidades do Futuro	Tempo circular	Tempo linear	Tempo não-linear
Relações com o Futuro	Destino	Potenciação; Expetativa	Esperança; Antecipação
Expressividade do Futuro	Explícita: o futuro como reprodução do presente	Explícita: o futuro como mudança planeada	Explícita e implícita: O futuro como local de negociação e conflito
Modelação do Futuro	<i>Top-down</i> ; hierárquica	<i>Top-down</i> ; descentralizada	Ambivalência programática; lógica de arranjos vários
Lastros de Futuros	Previsíveis; histórias morais; validadas por precedentes; futuro legitimado pelo passado	Futuros desfraldados: o lastro de futuros entre a burocracia e o setor privado em choque	Futuros aceites na sua pluralidade e como testes; implica os choques dos modelos anteriores em face de um modelo mais aberto
Foco no Futuro	Negação	Aceitação	Reflexividade
Aceleração da História	A burocracia torna-se obsoleta	Fechamento do Futuro (reformas verticais radicais)	Cria mais lastros de futuros abertos
Estratégias de Adaptação	Conformismo Ritualismo Evasão Inovação negativa	Conformismo Evasão	Rebelião positiva Inovação positiva

Fonte: elaboração própria.

Com base nesta noção de campo podemos, assim, deduzir pelo menos três movimentos adaptativos (ou forças dialéticas que criam tensões transformacionais) que moldam o potencial performativo das visões de futuro das Comunidades Transformacionais no campo da administração pública sobre a melhoria da governação e

que devem contribuir para a delimitação da identidade da Ciência da Administração dentro do campo): 1) entre o académico e o profissional; 2) entre o político e o administrativo; e 3) entre o administrativo e a sociedade em geral.

Por outro lado, num quadro exploratório das visões de futuro, talvez poder-se-á conceber uma relação, embora limitada, entre os modelos de governação pública e as diferentes temporalidades identificadas: a burocracia e uma lógica de não mudança e de ritualização, relacionando-se com um tempo circular; a NGP e uma lógica reformista de mudança planeada com um tempo linear; e a governança e uma lógica pluralista e de mudança emergente, relacionando-se com um tempo não-linear. Tal como os modelos de governação, estas perspetivas temporais também coexistem, sendo das suas incompatibilidades que se geram muitos dos constrangimentos e bloqueios a uma governança efetiva do futuro.

Como será apresentado na parte metodológica, procurar-se-á identificar como o futuro se expressa em visões (configurações de conceitos e práticas que geram e legitimam narrativas e discursos sobre uma governação idealizada) contrapondo os três movimentos adaptativos referidos de modo a identificar as “tensões transformacionais” que os motivam/promovem. Em função de tais tensões estamos em crer que será possível analisar como o futuro, enquanto espaço simbólico de disputa de ideais de governação, é também um “campo” que confere identidade à Ciência da Administração, ou seja, de facto define o seu “campo”. Num quadro de governança pluralista, explorar e confrontar essas visões de futuros alternativos e revelar as conexões entre elas é essencial para reintegrar o campo em torno de um compromisso coletivo com (o) futuro.

CAPÍTULO II – ESTRATÉGIA METODOLÓGICA

...não existe conhecimento puro. É indiscutível a legitimidade da conceção eclesiástica da ciência, que se pode resumir nas palavras de Santo Agostinho: “Creio para que possa conhecer”. A fé é o órgão do conhecimento, e o intelecto é secundário. A sua ciência incondicional não passa de um mito. Há sempre uma fé, um conceito do mundo, uma ideia, numa palavra: uma vontade, e cabe à razão explicá-la e comprová-la.

Thomas Mann, em A Montanha Mágica

2.1. Questões de investigação

Esta pesquisa pretende explorar a existência de Comunidades Transformacionais no campo da administração pública em Portugal e compreender a relação entre as suas visões de futuro e uma melhor governação. Atendendo a este objetivo geral, a pesquisa desenvolveu-se através de um conjunto de questões de investigação, designadamente:

1. Qual a estrutura social da transformação da governação em Portugal?
2. Quais são as Comunidades Transformacionais na pesquisa e prática da administração pública presentes nessa estrutura?
3. Quais as visões de futuro dessas comunidades?
4. Que relação existe entre as visões de futuro das comunidades identificadas, os modelos de governação pública e uma melhor governação?
5. Qual o contributo do estudo da relação entre ação transformacional e visões de futuro sobre a governação pública para a área científica?

Tendo em vista estas questões e a exploração teórico-conceitual realizada, a Figura 1 apresenta o modelo de análise com os conceitos centrais que serão trabalhados no contexto da pesquisa, sendo estes operacionalizados na Tabela 14. A melhor governação deve aqui ser entendida como uma variável dependente: consoante a relação entre Comunidades Transformacionais e visões de futuro, assim teremos vários tipos de melhor governação. Ou seja, a proposta que está aqui a fazer é a de que uma melhor governação

estará dependente das Comunidades Transformacionais no campo da administração e das visões de futuro que as orientam e mobilizam. Esta proposta pode ser formulada através da seguinte equação: “Comunidades Transformacionais + Visões de Futuro (e Modelos de Governação) = Tipos de Melhor Governação”.

Figura 3: Modelo de análise



Fonte: elaboração própria.

Explorar a existência de Comunidades Transformacionais implica desde logo identificar as pessoas/líderes e entidades/instituições que exercem agência sobre os movimentos de transformação e caracterizar as suas relações e contextos, ou seja, as pessoas, as entidades, os projetos, e as redes que, em Portugal, sustentam as visões de futuro e os processos transformacionais relacionados com a governação, nos seus vários temas/domínios e níveis político-administrativos. Em outras palavras, identificar Comunidades Transformacionais no campo da administração pública implica mapear a estrutura social da transformação da governação no país, o que levanta algumas questões: quem e como se sustentam os processos transformacionais? Qual o lugar da política e da administração nessa estrutura?

Por outro lado, a exploração das visões de futuro requer caracterizar qual a governação idealizada e a tensão transformacional que a mesma evidencia/cria sobre os modelos de governação pública. Para perceber o seu potencial performativo/mobilizador sobre a ação coletiva e, desse modo, sobre a melhoria da governação, é também necessário perceber se se trata de visões individuais ou partilhadas e, se sim, a que níveis, ou seja, se elas configuram parte de uma identidade comum ou de projetos individuais. Finalmente, a caracterização das visões de futuro implica ainda questionar uma cultura de futuro: como é

que se constrói ou potencia um clima ou uma cultura transformacional, ou seja, de mudança centrada no futuro? Esse clima pode ser analisado através dos facilitadores e das barreiras à transformação idealizada.

Tabela 14: Operacionalização de conceitos

Conceitos	Dimensões Descritivas	Subdimensões	Guião de Entrevista
Comunidades Transformacionais	Agência	Pessoas (Perfil Biográfico/Equação Pessoal)	1; 9; 10
		Entidades/Instituições	9; 10; 12
	Contexto	Principais Transformações	1; 2
		Fatores Propícios	2; 10
		Atores/Ligações	9; 10; 11; 12
Estrutura	Redes/Cachos	9; 10; 11; 12	
Visões de Futuro	Visão/Idealização	Tipos de Melhor Governação/Modelos de Governação	3; 4; 5
		Partilhada/Individual	4
Melhor Governação	Mudanças	Facilitadores/Barreiras	7; 8
		Essenciais/A fazer (Tensão Transformacional)	6

Fonte: elaboração própria.

Os dados serão ainda analisados em função de outros conceitos que vão ser mobilizados para a discussão dos resultados.

Há algumas restrições deste estudo que devem ser referidas. Por um lado, o facto da transformação da governação ter por base uma estrutura latente e, portanto, fechada e restrita, pode tornar difícil, quer identificar e contactar as pessoas de referência, quer a partilha por parte destas de determinadas informações ou que o deixar-se associar a elas. Por outro lado, também num quadro de estrutura latente, é necessário considerar as consequências éticas e até políticas de revelar essa estrutura: até que ponto isso pode contribuir para a potenciar ou para a destruir?

2.2 Desenho da pesquisa

Em termos metodológicos, a pesquisa seguiu um desenho predominantemente qualitativo. Um desenho deste tipo está associado a uma abordagem holística, fundada na realidade concreta do fenómeno em análise, a qual se procura analisar e interpretar de forma explanatória (Guerra, 2010). Sendo a relação entre visões de futuro e uma melhor governação uma problemática sem tradição teórica ou empírica nas ciências da

governação, entendemos, por essa razão, ser esta a estratégia metodológica mais adequada à investigação que se propõe.

Assim, ainda que a nossa abordagem ao estudo das visões de futuro das Comunidades Transformacionais no campo da administração pública em Portugal defina um conjunto prévio de enfoques genéricos de interesse, procuramos que fosse também flexível, no sentido de permitir, no decurso da pesquisa, a inclusão de outros elementos de análise não enquadrados pelas perspetivas existentes. Desse modo, a pesquisa assume tanto um carácter semi-dedutivo, ao procurar conciliar o desenvolvimento teórico empiricamente fundamentado com a aplicação de conceitos já estabelecidos, quanto semi-interpretativo, ao procurar ir além da descrição de visões e práticas, através da sua análise e interpretação na busca de explicações sobre os seus significados.

i. Técnicas de recolha de dados

Ao nível da recolha de dados, optamos por uma estratégia mista, recorrendo tanto à aplicação de um inquérito por questionário quanto à realização de entrevistas semiestruturadas. Esta estratégia oferece várias vantagens, incluindo flexibilidade, profundidade e triangulação de dados, bem como maior rigor e robustez na validação dos resultados.

Uma primeira aproximação às Comunidades Transformacionais no campo da administração pública em Portugal, foi feita através da consulta com um painel de 60 especialistas neste campo (Apêndice B), a quem se solicitou a identificação de elementos (entidades, pessoas e/ou projetos) envolvidos com a transformação da governação no país. Para tal, recorreu-se a um questionário exploratório constituído por questões de resposta aberta, aplicado via correio eletrónico (Apêndice A). Justifica-se a utilização deste método por possibilitar uma forma económica, rápida e mais fundamentada para uma primeira exploração dos elementos constituintes de tais comunidades. Antes da aplicação do questionário ao painel de especialistas, o mesmo foi alvo de um pré-teste cognitivo com académicos e profissionais da área da administração pública.

A constituição deste painel de especialistas procurou incluir dois grupos de atores: (i) académicos e investigadores de relevo; e (ii) quadros de topo e intermédios do campo profissional da administração pública. Em relação aos especialistas da academia, foram

adotados como critérios de seleção a sua relevância institucional e investigativa, assumindo que tal relevância os habilitava a ter um conhecimento aprofundado sobre a situação no campo. Assim, ao nível institucional, foram inquiridos: 1) atores que desempenham ou desempenharam cargos de coordenação ou de direção ligados ao ensino e/ou investigação nas áreas da Ciência da Administração e/ou das políticas públicas; e 2) catedráticos e jubilados destas áreas. Ao nível investigativo, por seu turno, foram selecionados investigadores de referência em diferentes áreas-chave da pesquisa em governação/administração e/ou políticas públicas, tendo como critério terem publicações indexadas e/ou projetos financiados nessas áreas. Quanto aos profissionais de referência, os critérios de seleção adotados tiveram também por base a sua relevância institucional e prática, sobretudo em áreas-chave relacionadas com reformas administrativas e mudanças em curso na governação e na atividade da administração pública em Portugal.

Depois desta primeira aproximação, procurou-se numa segunda fase seguir as pessoas, os grupos, as instituições e os temas da transformação da governação, realizando entrevistas com os nomes de referência identificados pelo painel de especialistas, bem como outros colaboradores qualificados, seguindo uma estratégia em bola de neve. Portanto, foi-se à estrutura para encontrar as pessoas e depois foi-se às pessoas para clarificar a estrutura e os seus impactos.

O guião de entrevista (Apêndice C) procurou cobrir as dimensões já identificadas na Tabela 14. Justifica-se a opção complementar pela técnica da bola de neve pela sua utilidade em situações em que se pretende investigar grupos ou comunidades que são difíceis de serem identificados ou acedidos diretamente, como é o caso. No entanto, é importante notar que a aplicação do método da bola de neve pode resultar numa amostra enviesada, pois as pessoas selecionadas podem não ser representativas do grupo ou de todas as comunidades existentes. Além disso, o método pode ser influenciado por questões de confiança e relacionamento entre os participantes, o que pode afetar a validade das respostas (Vinuto, 2014).

ii. Técnicas de análise de dados

Em relação à análise de dados, as respostas aos questionários forma agrupadas de acordo com as perguntas e analisadas para identificar padrões. Para isso, os dados obtidos

foram analisados, utilizando-se técnicas de estatística descritiva para as questões de resposta fechada, e técnicas de análise de conteúdo, especificamente análise temática e análise de frequência, para as questões de resposta aberta. É aqui de salientar que, embora a técnica do inquérito por questionário seja geralmente utilizada para fazer inferências para uma população-alvo, a sua aplicação neste estudo teve um caráter exploratório, procurando-se, com base no conhecimento de um painel de especialistas, fazer uma primeira identificação de possíveis Comunidades Transformacionais na administração pública em Portugal ou de alguns dos seus elementos constituintes. Portanto, os dados apresentados devem ser sempre interpretados com este objetivo específico em mente.

Em todo o caso, consideramos que estes dados podem (e devem) servir de base para uma análise heurística exploratória, mas ainda assim pertinente, das poucas pessoas, entidades e movimentos que em Portugal estão, de facto, realmente envolvidas e comprometidas com a transformação da governação. Desse modo, ainda que se tenha procurado apresentar algumas análises de estatística descritiva, esses dados apresentam sobretudo um valor heurístico para abrir à reflexão crítica os problemas que a transformação administrativa e governativa no país enfrenta, mas também as oportunidades que podem advir da consciência desses problemas.

Quanto às entrevistas, depois de saturadas as informações, o material foi transcrito e submetido a uma análise de conteúdo. A análise de conteúdo é constituída por um conjunto amplo de técnicas utilizadas para analisar “discursos” (conteúdos e continentes) de tipo diverso, podendo ser aplicada a qualquer forma de comunicação independentemente do seu formato e grau de estruturação (Bardin, 1977; Vala, 1986). Este método surge no século XIX com a hermenêutica de Wilhelm Dilthey, aplicada à interpretação de textos literários e filosóficos. Na primeira metade do século XX, Lasswell (1927) e Berelson (1952) consolidaram as bases teóricas para a aplicação deste método à investigação social, introduzindo abordagens mais quantitativas, sobretudo aplicadas à análise de discursos políticos em contextos de comunicação de massa. Nas décadas de 1970 e 1980, autores como Bardin (1977) e Krippendorff (1980) enfatizaram a inferência de conhecimentos relativos ao contexto dos discursos, redirecionando a análise de conteúdo para uma abordagem mais qualitativa aplicada em diversos campos das ciências sociais.

Na presente pesquisa, optamos pela aplicação da vertente qualitativa da análise de conteúdo, através de um procedimento designado por “milha” (Bardin, 1977), procurando-se identificar as categorias de análise a partir do material transcrito das entrevistas. No âmbito do processo de codificação, as categorias de análise foram recortadas em função do tema, o que por vezes é chamado de análise temática ou categorial. O nosso principal objetivo do ponto de vista categorial e inferencial foi a interpretação da relação entre visões de futuro, relações entre transformadores e perceções sobre uma melhor governação (incluindo as barreiras e facilitadores à transformação), subjacente aos discursos dos entrevistados. Nos casos em que se justificou, foi ainda aplicada uma análise de frequência, contabilizando-se o número de referências a temas ou categorias específicas, de forma a validar ou sustentar proposições.

Paralelamente, recorreu-se a técnicas da Análise de Redes Sociais (ARS), tais como tabelas sociométricas e sociogramas, para identificar a estrutura social da transformação da governação em Portugal e possíveis Comunidades Transformacionais nessa estrutura em função das relações entre os transformadores entrevistados. A ARS é um método que possibilita mapear, ilustrar, analisar e compreender as relações e interações entre entidades (que podem ser indivíduos, organizações, grupos, etc.), visando revelar padrões, estruturas, dinâmicas e propriedades de redes sociais. As raízes teóricas da ARS surgem associadas aos estudos sociométricos de Moreno (1934), tendo sido depois influenciadas pela teoria dos grafos na década de 1960. Na década seguinte, o desenvolvimento da ciência da computação trouxe os primeiros *softwares* matemáticos aplicados à análise de redes que ganharam destaque com o advento da Internet na análise de redes virtuais nos anos 2000 (Vaz, 2009). Trata-se de *softwares* complexos, que exigem recursos, conhecimentos e competências que não possuímos, pelo que aplicação do método nesta pesquisa seguirá uma abordagem mais elementar, ainda assim, sistemática e utilizando matrizes sociométricas e sociogramas.

CAPÍTULO III – RESULTADOS

Como seria simples encontrar a paz num mundo imaginário! Mas sempre tentei viver nos dois mundos ao mesmo tempo...

Milan Kundera, em A Brincadeira

3.1. Uma primeira exploração das Comunidades Transformacionais no campo da administração pública em Portugal

Esta secção apresenta e analisa os resultados do questionário exploratório aplicado a um painel de especialistas no campo da administração pública em Portugal com o objetivo de identificar possíveis Comunidades Transformacionais nesse campo, ou seus elementos constituintes.

i. Caracterização do painel de especialistas

O painel foi composto por 60 especialistas nas áreas da administração pública e/ou políticas públicas, metade dos quais ligados à academia e a outra metade à prática profissional. O questionário foi aplicado entre os meses de julho de 2022 e janeiro de 2023, através de três rondas de envio, via correio eletrónico, tendo sido os participantes convidados a identificar: a) por ordem de importância, até 5 pessoas, grupos, entidades/instituições e/ou projetos fortemente envolvidos com a transformação da governação no país; b) os nomes das pessoas de referência; e c) uma breve justificação para a escolha apresentada.

Foram obtidas 23 respostas, das quais 20 foram consideradas válidas. A maioria dos especialistas respondentes (70%) estavam ligados à academia, embora metade destes também exercesse ou tivesse exercido cargos técnicos e/ou de direção na administração pública. Esta adesão, globalmente baixa, ao questionário, especialmente entre os profissionais fora da academia, pode, eventualmente, ser explicada por um certo fechamento da administração pública (o qual foi já por nós verificado em outros trabalhos

de pesquisa), ou, porventura, por um desconhecimento sobre o tema (que será desenvolvido mais à frente).

De entre os especialistas respondentes, o vínculo mais comum ao campo da administração pública foi o de investigador, representado por 95% dos participantes. Outros vínculos representativos incluem, como já referido, o de docente universitário (70%), técnico superior e formador (ambos com 35%), dirigente superior e diretor/coordenador académico (com 30% cada), dirigente intermédio e consultor/especialista (com 25% e 20% respetivamente), *policymaker* e presidente/diretor/coordenador de centro de investigação (ambos com 15%).

Quanto aos âmbitos das entidades a que esses especialistas estavam ligados, 90% pertenciam ou já haviam pertencido a universidades, politécnicos ou centros de investigação, 50% à Administração Central e 20% à Administração Local. Dos restantes, 10% pertenciam ou haviam pertencido a entidades públicas empresariais, outros 10% a consultoras, 5% à administração regional/supramunicipal e outros 5% a associações públicas. Destes âmbitos, 50% dos especialistas respondentes indicaram apenas uma entidade de pertença, 40% duas entidades e 10% a pelo menos três entidades.

ii. Possíveis elementos constituintes de Comunidades Transformacionais no campo da administração pública em Portugal

Dos 20 especialistas respondentes, apenas 35,4% foram capazes de identificar até 3 elementos transformacionais, 18,8% identificou 4 elementos, e só 8,3% identificou os 5 elementos solicitados. Isso sugere que houve dificuldade, por parte destes especialistas, em identificar o máximo de elementos possível. Esta dificuldade levanta desde logo interrogações. Estando nós perante um painel de colaboradores qualificados, em termos de conhecimento e experiência, o que explica esta dificuldade? Será um problema de desconhecimento sobre o que se passa dentro da administração pública? E se sim, tal problema reflete o perfil maioritariamente académico deste painel? Ou seja, poderá um certo distanciamento entre a academia e a prática profissional explicar tal dificuldade? Ou será que o conhecimento limitado destes especialistas reflete também um conhecimento especializado por silos organizacionais nas universidades, traduzindo a própria organização da administração pública?

Pode ser também que, devido ao carácter burocrático e resistente à mudança da administração pública portuguesa, o número de casos transformacionais no campo possa ser realmente limitado, o que dificultaria a identificação de 5 elementos. Será que tal fechamento e resistência pode também levar a um certo desinteresse, por parte dos especialistas no campo, em reconhecer como transformacionais, comunidades de prática na administração pública em Portugal? Poderá isso ser um fator explicativo da fraca adesão ao questionário dos especialistas fora da academia? Em suma, podemos estar, à partida, face a uma descrença na capacidade transformacional da administração pública em Portugal? Se for esse o caso, as pessoas/instituições identificadas possuem, desde logo, um valor intrínseco, que pode não estar na transformação que promovem ou operam, mas por configurarem os casos de maior esperança (ou simplesmente, os casos possíveis) numa futura transformação.

De facto, estes especialistas identificaram 48 possíveis elementos constituintes de Comunidades Transformacionais na administração pública em Portugal, mas, como será desenvolvido adiante, não é claro que todos estes elementos possam ser considerados como constituintes de “comunidades”. Para aprofundar esta questão, importa primeiramente apresentar a lista dos casos identificados. A construção dessa lista foi organizada tendo em conta o grau de importância que os especialistas atribuíram a cada elemento transformacional de forma a possibilitar um *ranking* global de relevância. Nesse sentido, foi atribuído a cada elemento uma ponderação inversamente correspondente à ordem de importância pela qual foram identificados (ex.: aos elementos identificados em primeiro lugar, foi atribuída uma pontuação de 5; aos em segundo lugar, uma pontuação de 4; isto sucessivamente até aos identificados em quinto lugar, com uma pontuação de 1). A Tabela 15 apresenta o *ranking* atingido dessa forma.

Como é possível observar por esta lista, há três das entidades identificadas que se destacam em relação aos demais elementos: o PlanAPP – Centro de Competências de Planeamento de Políticas e de Prospetiva, o LabX – Laboratório de Experimentação da Administração Pública da AMA – Agência para a Modernização Administrativa e a própria AMA. O facto destes elementos ocuparem o topo da lista alcançada não é surpreendente, uma vez que estes são o que podemos chamar de “exemplos de manual” quando o tema é

mudança e inovação na administração pública em Portugal, sendo a transformação um objetivo implícito à sua missão.

Tabela 15: *Ranking* dos possíveis elementos constituintes de Comunidades Transformacionais

Posição	Comunidades Transformacionais	Classificação
1.	PlanAPP - Centro de Competências de Planeamento de Políticas e de Prospetiva	31
2.	LabX - Laboratório de Experimentação da Administração Pública	24
3.	AMA - Agência para a Modernização Administrativa	18
4.	eSPap Lab	7
5.	GOVCOPP - Unidade de Investigação em Governança, Competitividade e Políticas Públicas, Universidade de Aveiro	7
6.	INA - Instituto Nacional de Administração	6
7.	InC2 - Iniciativa Nacional Cidades Circulares	5
8.	Comissão Reforma Fiscal em Portugal - Reforma geral da tributação do consumo	5
9.	José Manuel Félix Ribeiro - Estudos de Prospetiva e de Futuros	5
10.	GETAP - Gabinete de Educação Tecnológica, Artística e Profissional	5
11.	IC - Instituto da Construção	5
12.	hSNS - <i>Portuguese Public Hospital Performance Assessment (IST)</i>	5
13.	PDS - Plataforma de Dados da Saúde - Serviços Partilhados do Ministério da Saúde (SPMS)	5
14.	Administração Pública e Ciência Política, Escola de Engenharia e Gestão (EEG) da Universidade do Minho	5
15.	Nova Cidade - <i>Urban Analytics Lab</i>	5
16.	Gabinete da Vice-Presidência da Câmara Municipal de Cascais	5
17.	adapt.local - Rede de Municípios para a Adaptação Local às Alterações Climáticas	4
18.	Transparência e Integridade (TI-PT)	4
19.	OCDE - Grupo de Alto Nível para as Questões Fiscais (INA)	4
20.	ADC - Agência para o Desenvolvimento e Coesão	4
21.	Ricardo Paes Mamede e Susana Corvelo - Planeamento de Políticas Públicas (ISCTE)	4
22.	Intranet.GOV (ticAPP)	4
23.	Programa Escolhas (Presidência do Conselho de Ministros)	4
24.	CEGOT - Centro de Estudos em Geografia e Ordenamento do Território	4
25.	JurisApp - Centro de Competências Jurídicas do Estado	4
26.	Taxação de Bebidas Açucaradas - Prof. Francisco Goiana da Silva	4
27.	Administração Pública e Direito (FDUC)	4
28.	APDSI - Associação para a Promoção e Desenvolvimento da Sociedade da Informação	4
29.	“NotasFuturas” das Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros	4
30.	AIGP - Ações Integradas de Gestão da Paisagem	3
31.	CICP - Centro de Investigação em Ciência Política da Universidade do Minho	3
32.	OBSERVA - Observatório de Ambiente, Território e Sociedade (ICS)	3

Visões de futuro na administração pública em Portugal: Contributos das Comunidades Transformacionais para uma melhor governação

33.	L3P - Laboratório de Planeamento e Políticas Públicas da Universidade de Aveiro	3
34.	CESOP-Local	3
35.	Projeto Arco Maior	3
36.	INESC TEC - Instituto de Engenharia de Sistemas e Computadores, Tecnologia e Ciência	3
37.	Rede Nacional de Administração Aberta (RNAA)	3
38.	Divisão de Participação da Câmara Municipal de Lisboa	3
39.	ISCTE (Formação especializada em AP; Formação de Dirigentes)	3
40.	Micael Sousa - Participação Pública no Território	3
41.	Iniciativa “Desafios Inovação AP” – DSPIG e Centro de Formação INA	3
42.	Programa “Ouvir a População, Construir o Futuro”, Câmara Municipal de Setúbal	3
43.	CLIMA.AML, Área Metropolitana de Lisboa	3
44.	Departamento de Ciência Política, Universidade de Aveiro	2
45.	Porto Solidário	2
46.	<i>Institute of Public Policy</i> – Lisbon (IPP)	1
47.	Centro de Administração e Políticas Públicas (ISCSP-UL)	1
48.	Futuro: Projeto 100mil árvores	1

Fonte: dados da pesquisa.

A verdade é que estas entidades estão muito conotadas com a modernização e a inovação do setor público no país, encabeçando os principais “casos de bolso” utilizados, tanto na academia quanto fora dela, para ilustrar os esforços de reforma do Estado. Nesse sentido, poderão estas entidades corresponder, *per se*, a Comunidades Transformacionais? Ou são antes meros *clichés* comunicativos, amplamente reproduzidos, de um esforço transformacional mitigado? E, ainda que assim seja, não poderão traduzir esses *clichés* uma certa visão idealizada do futuro da administração pública? Será que tal esforço transformacional existe realmente? E existindo, tem sido bem-sucedido (possibilitado)? Não é a referência a Centros de Competências e de inovação uma evidência de, pelo menos, uma vontade de tornar esse esforço bem-sucedido? Por outro lado, será que o entendimento da transformação na administração pública se reduz ao discurso do planeamento, da modernização e da inovação? E estando a falar de entidades centradas mormente na reforma da administração central, será que reformar a “cabeça” é reformar o todo?

Também pouco surpreendente, tendo em conta o perfil dos respondentes, é a grande prevalência nesta lista de centros de investigação (12,5%) ou departamentos universitários (2,1%) na área da administração pública e/ou das políticas públicas. Até que ponto essas entidades poderão configurar Comunidades Transformacionais, também não é claro. Ou seja, é verdade que a investigação e a disseminação de conhecimento tem uma função de

mudança importante. Mas estes centros, como referido por Hustedt *et al.* (2020), também funcionam muito por silos de especialização, fechados em certos nichos. Poderá a sua escolha revelar uma certa defesa da “prata da casa”? Ou seja, são estes casos verdadeiramente referidos pelo seu papel transformacional, ou por mera deferência a filiações institucionais dos respondentes? Esta questão impõe-se, desde logo, pela coincidência institucional de alguns dos nomes de referência identificados (e que serão abordados mais à frente), quando sabemos, de antemão, que existem importantes redes de investigadores (por exemplo, entre a Universidade de Aveiro e a Universidade do Minho), que não aparecem referidas. O mesmo se passa em outros casos identificados, como associações (6,3%) ou departamentos/divisões/gabinetes governamentais (10,4%).

Tabela 16: Tipos de elementos transformacionais identificados

Tipos de Elementos	n.º	%
Centro de Investigação	6	12,5%
Indivíduo	5	10,4%
Departamento/Divisão/Gabinete	5	10,4%
Projeto/Iniciativa	5	10,4%
Plataforma/Rede Colaborativa	4	8,3%
Instituto Público	3	6,3%
Associação	3	6,3%
Centro de Competências	2	4,2%
Programa Governamental	2	4,2%
Programa Municipal	2	4,2%
Comissão	2	4,2%
Serviço Central	2	4,2%
Plataforma de Dados Partilhados	2	4,2%
Laboratório/Centro de Inovação	1	2,1%
Universidade	1	2,1%
Abordagem	1	2,1%
Projeto de Investigação	1	2,1%
<i>Think Tank</i>	1	2,1%
<i>Total de elementos transformacionais</i>	48	100,0%

Fonte: dados da pesquisa.

Outro facto curioso nesta lista é a referência a alguns indivíduos isolados (10,4%). Esta referência a nomes avulso levanta também algumas questões. Serão estas pessoas líderes transformacionais, ou mesmo até líderes de Comunidades Transformacionais? Ou traduzem antes uma certa personificação de uma aspiração transformacional sem carácter coletivo? São visionários avulso ou são *hubs* de certas redes? Quem são estas pessoas, com

quem trabalham e com que objetivos? É o seu esforço transformacional absorvido pela governação? De que forma?

Vemos também uma certa prevalência de plataformas de dados partilhados (4,2%), o que parece sugerir que, na área da tecnologia e da Transformação Digital, este tipo de plataformas é considerado pelos respondentes como um avanço fundamental, ou pelo menos significativo, rumo à transformação da governação. Na literatura sobre o tema, a interoperabilidade é, de facto, descrita como um dos principais desafios à Transformação Digital do governo e da governança eletrónica (Dias & Gomes, 2021). Podem estes casos ilustrar o que melhor se está a fazer em termos de interoperabilidade na administração pública em Portugal? Ainda assim, embora provavelmente seja possível identificar as equipas que estão por detrás do desenvolvimento desses projetos, também não se trata de comunidades propriamente ditas.

Alguma da pulverização das áreas dos elementos transformacionais identificados é, como não poderia deixar de ser, o resultado da área de especialidade dos respondentes, o que possivelmente explica, pelo menos em parte, a referência a projetos e iniciativas em áreas específicas, como a saúde, a justiça ou a educação. Mas também poderá ser que estas áreas ofereçam uma ideia de três dos setores públicos que mais transformações necessitam e/ou enfrentam. Serão, atualmente, a saúde, a justiça e a educação as principais áreas-charneira da transformação do setor público em Portugal? Ou seja, é nestas áreas que a “tensão transformacional” (Van der Helm, 2009) se faz sentir de forma mais acentuada no país?

Para além destas, a transformação do governo local e, especificamente, programas, projetos e iniciativas municipais que visam promover uma maior participação dos cidadãos nos processos de tomada de decisão, parece ser também um domínio em que uma tensão transformacional se faz sentir fortemente. Traduzirá isso uma resposta à atual maior exigência dos cidadãos? Ou será um novo modelo de apaziguamento num quadro de crise da democracia representativa? É um esforço político genuíno de uma governação de proximidade? Ou é simplesmente uma forma de desresponsabilização política? Que visão do futuro cria essa tensão transformacional?

Finalmente, a referência a elementos transformacionais que configuram plataformas colaborativas (8,3%), parece revelar a existência de um esforço nacional e regional em integrar, importar e replicar algumas redes internacionais criadas para responder a problemas complexos de governação, sobretudo territorial, tais como as alterações climáticas, o planeamento das cidades ou a desigualdade económica. Estas redes colaborativas apresentam-se como soluções de governança que procuram desenvolver e implementar políticas públicas de forma mais inovadora, sustentável e eficaz. Mas num país marcado por uma governação hierárquica e centralizada, estas plataformas implicam também algumas interrogações: são estas redes casos de comunidades na vanguarda da governança em rede em Portugal? Serão estas redes um indício de uma maior abertura da governação no país? Que aprendizagens é possível retirar destes casos?

Algumas questões que foram sendo levantadas até aqui encontram também fundamento nas justificações apresentadas pelos especialistas respondentes para as suas escolhas. De forma a facilitar essas justificações (e também evitar tornar o questionário demasiado longo e moroso), foi solicitado aos especialistas que associassem a cada elemento transformacional identificado um domínio de transformação, *i.e.*, um tema ou uma área em que tal elemento poderia ser considerado como transformacional.

iii. Domínios, eixos e quadrantes da transformação

A análise revela que a maioria dos elementos transformacionais identificados se concentra em quatro domínios de transformação principais: (1) conhecimento (26,7%), (2) território, (3) mudança institucional/da gestão e (4) governação local (com 14,6% de representação cada). Seguem-se os domínios da transformação digital (10,4%), da transformação climática/ambiental e da transformação da inovação (ambos com 8,3%). Os restantes domínios apresentam uma representação menor, como pode ser observado na Tabela 17. Estes resultados fornecem uma ideia geral da concentração de esforços das possíveis Comunidades Transformacionais e dos domínios em que estas mais poderão estar a contribuir para a melhoria da governação em Portugal.

Tabela 17: Peso dos domínios de transformação em face ao total de elementos transformacionais identificados

Domínios de Transformação	n.º agregado	%
Transformação do Conhecimento	8	16,7%
Transformação Territorial	7	14,6%
Transformação Institucional/da Gestão	7	14,6%
Transformação da Governação Local	7	14,6%
Transformação Digital	5	10,4%
Transformação Climática/Ambiental	4	8,3%
Transformação da Inovação	4	8,3%
Transformação da Administração da Saúde	3	6,3%
Transformação do Futuro	3	6,3%
Transformação de Recursos Humanos	2	4,2%
Transformação Fiscal	2	4,2%
Transformação de Políticas Públicas	2	4,2%
Transformação da Administração da Justiça	2	4,2%
Transformação Urbana/das Cidades	2	4,2%
Transformação Social	2	4,2%
Transformação do Desenvolvimento (Sustentável)	1	2,1%
Transformação do Governo	1	2,1%
Transformação da Mobilidade	1	2,1%

Fonte: dados da pesquisa.

Para compreender melhor esses esforços transformacionais, a análise dos domínios de transformação foi complementada com uma análise de quadrantes qualitativa (ou análise de matriz de categorias), organizando-se os domínios identificados em função de dois eixos ou vetores (Tabela 18): reforma do Estado e aprofundamento da democracia. Consideramos que estes dois eixos traduzem uma tensão transformacional clássica no campo da governação, a qual opõe a burocracia à democracia (Nabatchi *et al.*, 2011).

O preenchimento da matriz e a organização dos domínios de transformação revelou quatro quadrantes em relação: 1) modernização, inovação e tecnologia; 2) políticas públicas e estudos de futuros; 3) governação local e participação pública; e 4) desenvolvimento sustentável. Embora o primeiro quadrante evidencie domínios de transformação que são também fundamentais para o aprofundamento da democracia, a verdade é que, ao enfatizarem mormente processos de mudança na estrutura e no funcionamento dos órgãos públicos e das instituições estatais, com o objetivo de torná-los

mais eficientes, eficazes e transparentes, tais domínios parecem revelar a centralidade que é atribuída à reforma do Estado.

Tabela 18: Análise de quadrantes aos domínios de transformação

		<i>Políticas Públicas e Estudos de Futuros</i> (31,3%)	<i>Inovação, Modernização e Tecnologia</i> (54,2%)
		Transformação do Conhecimento Transformação do Futuro Transformação de Políticas Públicas Transformação Urbana/das Cidades	Transformação Digital Transformação Institucional/da Gestão Transformação da Inovação Transformação da Administração da Saúde Transformação de Recursos Humanos Transformação Fiscal Transformação da Administração da Justiça Transformação do Governo
>>Reforma do Estado<<		Transformação Climática/Ambiental Transformação Social Transformação do Desenvolvimento (Sustentável) Transformação da Mobilidade	Transformação Territorial Transformação da Governação Local
		<i>Desenvolvimento Sustentável</i> (16,7%)	<i>Governação Local e Participação Pública</i> (29,2%)
>>Aprofundamento da Democracia>>			

Fonte: autoria própria.

A participação pública, por outro lado, é considerada um elemento fundamental para o aprofundamento da democracia, pois permite que os cidadãos tenham maior envolvimento, influência e controlo sobre as decisões políticas que afetam as suas vidas. A reforma do Estado pode incluir medidas para aumentar a participação pública, como a implementação de mecanismos de consulta pública e de participação cidadã, além de promover a transparência e a responsabilidade dos órgãos públicos. No entanto, os domínios de transformação neste quadrante aparecem, sobretudo, associados à governação local e territorial, revelando pouca relação com a reforma do Estado e a perceção de que o aprofundamento da democracia se faz sobretudo ao nível local.

Por seu turno, as políticas públicas são ações e programas implementados pelo Estado para atender às necessidades da sociedade e resolver problemas específicos, estando, por essa razão, também muito relacionadas com os domínios de transformação do quadrante do desenvolvimento sustentável. A antecipação do futuro tem um papel cada vez mais relevante no apoio à tomada de decisões, sobretudo no que diz respeito a esses

domínios. Paralelamente, a reforma do Estado tem como objetivo melhorar a capacidade governativa de implementar e gerir políticas públicas de forma eficiente e eficaz, o que pode explicar o peso desse quadrante no eixo da reforma do Estado. Essa melhoria pode incluir mudanças na estrutura organizacional dos órgãos públicos, aumento da transparência e da responsabilidade dos funcionários públicos, mas também medidas para ampliar a participação cidadã no processo de tomada de decisões, relacionando-se, assim, com esse quadrante e com o eixo do aprofundamento da democracia.

Já o desenvolvimento sustentável exige uma abordagem transversal/intersectorial e de cooperação e colaboração entre os diversos órgãos do Estado. A reforma do Estado tem, por isso, de incluir medidas para promover políticas mais coerentes e integradas. Além disso, a reforma do Estado pode incluir mecanismos para melhorar a transparência e a responsabilidade dos órgãos públicos, o que pode contribuir para a construção de uma cultura assente nos valores do desenvolvimento sustentável. Por outro lado, a promoção do desenvolvimento sustentável depende da participação cidadã e do diálogo entre os diferentes setores da sociedade. Nesse sentido, o aprofundamento da democracia deve incluir mecanismos para ampliar a participação cidadã nas decisões políticas, de forma a permitir que diferentes perspetivas e necessidades sejam levadas em conta nas políticas públicas e contribuir para a construção de consensos para a promoção do desenvolvimento sustentável (Dias & Seixas, 2018).

iv. Funções e campeões da mudança

Um outro aspeto pertinente para a caracterização dos elementos transformacionais identificados são as funções de mudança de tais elementos. Por “funções de mudança” entendemos o papel, impacto ou efeito que cada elemento transformacional, ou a sua ação, pode ter sobre a organização (processos, procedimentos, valores, estruturas e pessoas) a que pertence ou sobre outras organizações e/ou na sociedade em geral. Para essa análise, foi realizado, sempre que possível, um levantamento *online* dos objetivos e/ou missão de cada elemento identificado, os quais foram depois alvo de uma análise temática e de frequência em função de duas categorias de análise: incubação da mudança e aceleração da mudança (Tabela 19).

Estas categorias correspondem a duas funções de mudança geralmente utilizadas na literatura sobre gestão da mudança.

Tabela 19: Funções de mudança dos elementos transformacionais identificados

CT	Objetivos/Missão	Acelerar a mudança		Incubar a mudança	
		n.º	%	n.º	%
5; 6; 13; 14; 15; 24; 27; 31; 32; 33; 44; 47	Produção, transmissão e difusão de conhecimento no domínio da Administração Pública e das políticas públicas	12	25%	---	---
2; 7; 8; 10; 15; 17; 30; 34; 37; 41	Apoiar e capacitar iniciativas de mudança em outras entidades/organizações	10	20,8%	---	---
1; 20; 21; 28; 46	Apoiar a definição, implementação e avaliação de políticas públicas	5	10,4%	2	4,2%
5; 8; 13; 19; 26	Contribuir para a eficiência económica	5	10,4%	---	---
18; 20; 31; 34; 37	Monitorizar e escrutinar a boa gestão de recursos públicos	5	10,4%	---	---
28; 37; 38; 40; 42	Promover a participação pública	5	10,4%	---	---
25; 34; 46; 47	Apoiar a tomada de decisões	4	8,3%	---	---
2; 27; 30; 36	Facilitar abordagens inovadoras	4	8,3%	---	---
6; 9; 39; 44	Contribuir para a qualificação, capacitação e valorização de recursos humanos	4	8,3%	---	---
1; 9; 29	Análise prospetiva e estudos de futuros	3	6,3%	---	---
4; 12; 43	Assegurar o desenvolvimento e a prestação de serviços partilhados na Administração Pública	3	6,3%	---	---
4; 12; 22	Suportar o trabalho colaborativo dos trabalhadores da Administração Pública, assente em plataformas digitais	3	6,3%	---	---
23; 35; 45	Reforçar a coesão social, o combate à discriminação e a promoção da igualdade de oportunidades	3	6,3%	---	---
2; 41	Promover a inovação no setor público e na renovação dos serviços públicos	2	4,2%	2	4,2%
5; 2	Contribuir para a disseminação e desenvolvimento de boas práticas de governação	2	4,2%	---	---
26; 28	Apoiar a mudança social	2	4,2%	---	---
6; 41	Contribuir para a inovação e modernização no setor público	1	2,1%	1	2,1%
36	Contribuir para o desenvolvimento tecnológico e transferência de tecnologia	1	2,1%	1	2,1%
3	Promover a modernização administrativa	1	2,1%	---	---
28	Contribuir para o desenvolvimento económico e social	1	2,1%	---	---
16; 48	Planear e implementar iniciativas de mudança	---	---	2	4,2%

Fonte: dados da pesquisa.

Por “incubação da mudança” podemos conceber a preparação e planeamento de uma mudança antes da sua implementação. Isso pode incluir identificar as necessidades de

mudança, estabelecer metas e objetivos, desenvolver estratégias e planos de ação, bem como reunir recursos e apoio para a implementação da mudança. Já a “aceleração da mudança”, como o nome indica, refere-se ao processo de aumentar a velocidade de implementação de uma mudança, podendo esse aumento decorrer da pressão para a mudança ou incidir sobre as capacidades e as condições para a implementar.

Como fica claro na Tabela 19, a principal função de mudança dos elementos identificados é a aceleração da mudança. Tal pode revelar um certo desligamento da administração pública à decisão da mudança e ao do como mudar. Este enfoque na aceleração da mudança também pode corroborar um quadro em que a mudança na administração pública é ainda muito entendida como sinónimo de reforma. Tendo em conta que as reformas mais recentes ficaram marcadas pelo carácter ideológico da NGP, no qual a decisão da mudança é, sobretudo, política, e a sua implementação vertical (Kuipers *et al.*, 2014), os poucos elementos com uma função de incubação de mudança serão, por excelência, casos que poderão valer a pena explorar.

A gestão da mudança pode também ser explorada através dos chamados “campeões” ou “estrelas da mudança” (Thakhathi, 2018). Trata-se dos indivíduos que, dentro de um campo ou de uma organização específica, possuem grande influência e capacidade de liderar e implementar mudanças. Estes indivíduos tornam-se “campeões da mudança” ao possuírem visão, competências técnicas e de liderança, acesso a recursos, para além de capital social (rede de contactos e de influência), para fazer as mudanças acontecerem com sucesso, motivando e envolvendo outras pessoas na implementação da mudança. Eles são responsáveis pela introdução de ideias criativas, pela criação de consensos e de alinhamento em torno da mudança, e por estabelecer a urgência e a direção da mesma.

Ora, da mesma forma que os casos de entidades identificados pelo painel de especialistas apresentam um valor heurístico para refletir sobre a mudança na administração pública em Portugal, mesmo podendo estas não configurar, na prática, Comunidades Transformacionais, mas elementos constituintes de comunidades que é necessário descobrir, também as pessoas de referência identificadas por este painel podem, à partida, ser consideradas (ou, pelo menos, problematizadas) como campeões ou estrelas

da mudança. Embora também nessa questão os especialistas tenham revelado alguma dificuldade em identificar nomes de referência para cada caso (29,2% não referiu nenhuma pessoa de referência), é possível extrair do questionário uma pequena lista de nomes, alguns deles referidos várias vezes (Tabela 20).

Tabela 20: Pessoas de referência identificadas

Nomes de Referência	n.º	%
Paulo Areosa Feio (PlanAPP)	5	10,40%
Filipe Teles (GOVCOPP)	3	6,30%
Patrícia Silva (GOVCOPP)	2	4,20%
João Dias (AMA)	2	4,20%
Elisa Vilares (DGT-MCT)	2	4,20%
Ricardo Paes Mamede (ISCTE)	2	4,20%
Elsa Belo (LabX)	1	2,10%
Jorge Lagarto (LabX)	1	2,10%
Tito Vieira, Elsa Castro (AMA)	1	2,10%
Fátima Madureira (AMA)	1	2,10%
César Pestana (eSPap Lab)	1	2,10%
José Mota (LP3)	1	2,10%
Luís Neto (INA)	1	2,10%
José Manuel Félix Ribeiro (Estudos de Prospetiva e de Futuros)	1	2,10%
Joaquim Azevedo (GETAP)	1	2,10%
José Pedro Tavares (IC)	1	2,10%
Diogo Cunha Ferreira (hSNS)	1	2,10%
Diogo Reis (PDM-SPMS)	1	2,10%
António Tavares (EEG-UM)	1	2,10%
Pedro J. Camões (EEG-UM)	1	2,10%
Joaquim Filipe Araújo (EEG-UM)	1	2,10%
Miguel de Castro Neto (Nova Cidade)	1	2,10%
Victor Silva (CM Cascais)	1	2,10%
Lídia Terra (CM Loulé)	1	2,10%
Heitor Gomes (ex-CEDRU)	1	2,10%
Nuno Cunha Rolo (TI-PT)	1	2,10%
Susana Coroado (TI-PT)	1	2,10%
João Paulo Batalha (TI-PT)	1	2,10%
Luís de Sousa (TI-PT)	1	2,10%
Susana Corvelo (ISCTE)	1	2,10%
Maria de Lurdes Rodrigues (ISCTE)	1	2,10%
David Ferraz (ISCTE)	1	2,10%
Rui Marques (Programa Escolhas/GovInt)	1	2,10%
José Alberto Rio Fernandes (CEGOT)	1	2,10%
Blanco de Morais (JurisApp)	1	2,10%
Francisco Goiana da Silva (Taxação de bebidas açucaradas)	1	2,10%
Pedro Miguel Alves Ribeiro Correia (FDUC)	1	2,10%

Visões de futuro na administração pública em Portugal: Contributos das Comunidades Transformacionais para uma melhor governação

Helena Monteiro (APDSI)	1	2,10%
João Ferrão (Observa/ICS)	1	2,10%
Luísa Schmidt (Observa/ICS)	1	2,10%
Olivia Bina (Observa/ICS)	1	2,10%
João Mourato (Observa/ICS)	1	2,10%
Ricardo Ferreira Lopes (CESOP-Local)	1	2,10%
Joaquim Azevedo (Projeto Arco Maior)	1	2,10%
José Correia (INESC TEC)	1	2,10%
Ricardo Pita (CM Lisboa)	1	2,10%
Micael Sousa (Participação Pública no Território)	1	2,10%
Teresa Ponte (Porto Solidário)	1	2,10%
Marta Pinto (Projeto 100mil árvores)	1	2,10%

Fonte: dados da pesquisa.

De certa forma, podemos considerar todas estas pessoas de referência como (potenciais) campeões da transformação. Algumas delas aparecem relacionadas entre si pela entidade/projeto a que foram associados, ainda que esses casos sejam minoritários (caso do Observa/ICS, da TI-PT e do GOVCOPP). Ainda assim, vale a pena questionar se, nesses casos, todos esses nomes podem ser considerados campeões da mudança ou se há, de entre eles, uma liderança agregadora. O mesmo se aplica aos restantes: considerando essas pessoas campeões da mudança, quem são os indivíduos e organizações que elas influenciam? A resposta será, em alguns dos casos, a entidade/projeto a que foram associados, mas, em outros casos, poderá ir para além disso. Porém, a pergunta permanece nas situações em que esses nomes aparecem como indivíduos isolados. Poderão as entidades identificadas ter sido escolhidas pela sua associação com estes nomes e isso explique a quantidade de casos que, à primeira vista, dificilmente podem ser considerados como transformacionais? Ou será antes o oposto?

Por outro lado, podemos recorrer aos quadrantes identificados com a organização dos domínios de transformação e procurar organizar também estes nomes de referência. Uma forma possível, ainda que frágil, de uma classificação mais fina é considerar: 1) a frequência com que certo nome foi referido, para identificar estrelas de primeira ordem (★); 2) a frequência com que estas pessoas se repetem nos diferentes quadrantes da transformação, para identificar estrelas de segunda ordem (☆); e 3) assumir os restantes como estrelas de terceira ordem (Tabela 21). Assumindo que uma das relações entre visões de futuro e uma governação melhor pode ser problematizada pela tensão transformacional entre a reforma do Estado e o aprofundamento da democracia, a hierarquia de campeões

ou estrelas da transformação alcançada dessa forma, fornece uma lista mais restrita de pessoas de interesse que podem servir para sinalizar, de entre os elementos transformacionais identificados, os que melhor posicionados estão na estrutura social da transformação da governação em Portugal.

Tabela 21: Campeões da mudança

	<i>Políticas Públicas e Estudos de Futuros</i>	<i>Inovação, Modernização e Tecnologia</i>
>>Reforma do Estado<<	Paulo Areosa Feio (PlanAPP) ★ Elsa Belo, Jorge Lagarto (LabX) ☆ José Mota (LP3) ☆ José Manuel Félix Ribeiro (Estudos de Prospetiva e de Futuros) Ricardo Paes Mamede (ISCTE) ★ Susana Corvelo (ISCTE) João Ferrão, Luísa Schmidt, Olivia Bina, João Mourato (OBSERVA) ☆	Paulo Areosa Feio (PlanAPP) ★ Elsa Belo, Jorge Lagarto (LabX) ☆ João Dias ★, Tito Vieira, Elsa Castro (AMA) Fátima Madureira (AMA) César Pestana (eSPap Lab) Luísa Neto (INA) Joaquim Azevedo (GETAP) Diogo Cunha Ferreira (hSNS) Diogo Reis (PDM-SPMS) Nuno Cunha Rolo, Susana Coroado, João Paulo Batalha e Luís de Sousa (TI-PT) Maria de Lurdes Rodrigues; Ricardo Paes Mamede ★, David Ferraz (ISCTE) Blanco de Moraes (JurisApp) Francisco Goiana da Silva (Taxação de bebidas açucaradas) Pedro Miguel Alves Ribeiro Correia (FDUC) Helena Monteiro (APDSI) José Correia (INESC TEC)
	Victor Silva (CM Cascais) ☆ Lídia Terra (CM Loulé) e Heitor Gomes (CEDRU) Rui Marques (Programa Escolhas) Ricardo Ferreira Lopes (CESOP-Local) Joaquim Azevedo (Projeto Arco Maior)	Elisa Vilares (DGT-MCT) ★ José Pedro Tavares (IC) Filipe Teles, Patrícia Silva (GOVCOPP) ★ José Mota (LP3) ☆ António Tavares (EEG-UM) Pedro J. Camões (EEG-UM) Joaquim Filipe Araújo (EEG-UM) Miguel de Castro Neto (Nova Cidade) Victor Silva (CM Cascais) ☆ José Alberto Rio Fernandes (CEGOT) João Ferrão, Luísa Schmidt, Olivia Bina, João Mourato (OBSERVA/ICS) ☆ Ricardo Pita (CM Lisboa) Mícael Sousa (Participação Pública no Território)
	<i>Desenvolvimento Sustentável</i>	<i>Governança Local e Participação Pública</i>
	>>Aprofundamento da Democracia>>	

Fonte: autoria própria.

v. Mapeamento da transformação

Uma última análise importante é mapear a capacidade transformacional destes elementos no território. Para tal, podemos utilizar também uma análise de quadrantes,

organizando os elementos identificados de acordo com os eixos Estado e território (Tabela 22).

Tabela 22: Análise de quadrantes ao mapeamento da transformação

		<i>Centrais (autonomia)</i> (16,7%)	<i>Centralizadas (em Lisboa)</i> (58,4%)
>> Estado >>		AMA; INA; Gabinete da Vice-Presidência da CM Cascais; AD&C; GETAP; Divisão de Participação da CM Lisboa; Intranet.GOV (ticAPP); Iniciativa “Desafios Inovação AP”	PlanAPP; LabX; AMA; INA; eSPap Lab; Comissão Reforma Fiscal em Portugal; Nova Cidade - Urban Analytics Lab; hSNS; OCDE - Grupo de Alto Nível para as Questões Fiscais (INA); AD&C; APDSI; JMFRibeiro - Estudos de Prospetiva e de Futuros; GETAP; TI-PT; Ricardo Paes Mamede e Susana Corvelo (ISCTE); Prof. Francisco Goiana da Silva; “NotasFuturas”; OBSERVA-ICS; RNAA; ISCTE; Divisão de Participação da CM Lisboa; CLIMA.AML; IPP-Lisboa; CAPP-UL; JurisAPP; PDS-SPMS; Intranet.GOV (ticAPP); Programa Escolhas; Iniciativa “Desafios Inovação AP”
		PlanAPP; LabX; GOVCOPP; eSPap Lab; Comissão Reforma Fiscal em Portugal; IC; EEG-UM; Nova Cidade - Urban Analytics Lab; hSNS; OCDE - Grupo de Alto Nível para as Questões Fiscais; APDSI; CEGOT; CICIP-UM; InC2; JMFRibeiro - Estudos de Prospetiva e de Futuros; adapt.local; TI-PT; Administração Pública e Direito (FDUC); Ricardo Paes Mamede e Susana Corvelo (ISCTE); Prof. Francisco Goiana da Silva; "NotasFuturas"; AIGP; OBSERVA-ICS; L3P-UA; RNAA; ISCTE; CLIMA.AML; Micael Sousa; “Ouvir a População, Construir o Futuro”, CM Setúbal; Porto Solidário; DCPolítica-UA; IPP-Lisboa; CAPP-UL; JurisAPP; CESOP-Local; Projeto Arco Maior; PDS-SPMS; Programa Escolhas; INESC TEC; Futuro: Projeto 100mil árvores	GOVCOPP; IC; EEG-UM; Gabinete da Vice-Presidência da CM Cascais; CEGOT; CICIP-UM; InC2; adapt.local; Administração Pública e Direito (FDUC); AIGP; L3P-UA; Micael Sousa; “Ouvir a População, Construir o Futuro”, CM Setúbal; Porto Solidário; DCPolítica-UA; CESOP-Local; Projeto Arco Maior; INESC TEC; Futuro: Projeto 100mil árvores
		<i>Periféricas</i> (83,3%)	<i>Desconcentradas</i> (39,6%)
>>Território>>			

Fonte: elaboração própria.

A relevância destes eixos decorre da necessidade de questionar se esses elementos, sobretudo as entidades/projetos, são centrais na administração pública, ou se são mais periféricas, ou seja, se possuem autonomia e capacidade de tomar decisões e implementar mudanças, ou se estão em posições subordinadas, com menos poder e influência. Além disso, é importante avaliar se essas entidades estão centralizadas (em Lisboa) ou descentralizadas no território, ou seja, se a sua localização e área de atuação é limitada ou abrangente. Esses dois eixos são ainda fundamentais para avaliar até que ponto as entidades

identificadas podem ser consideradas como transformacionais sobre o país como um todo, bem como para ajudar a compreender as suas contribuições potenciais para a transformação da governação.

A análise das entidades identificadas a partir dos quadrantes que cruzam os eixos Estado e território mostra que apenas uma pequena percentagem (16,7%) dos casos podem ser considerados como tendo um papel central na transformação, o que reforça algumas das dúvidas já levantadas anteriormente. A maioria dos casos identificados (83,2%) terá, no máximo, um papel periférico na mudança, seja devido à sua falta de autonomia para tomar decisões de mudança, seja devido à sua pouca influência sobre o território. É também importante observar que a maioria desses casos (58,4%) estão localizados em Lisboa, enquanto os casos que atuam de forma descentralizada no território (39,6%) geralmente coincidem com os casos cujo papel na mudança é periférico, com a exceção do Gabinete da Vice-Presidência da Câmara Municipal de Cascais, que incide no território sob sua jurisdição.

vi. Síntese de resultados

A partir da análise heurística dos possíveis elementos constituintes de Comunidades Transformacionais na administração pública em Portugal, foram identificadas uma série de asserções que devem ser levadas em consideração para caracterizar essas comunidades. Essas asserções levantam também algumas questões que devem ser consideradas ao analisar a relação entre visões de futuro e uma melhor governação. Apresentamos em seguida uma breve síntese dessas asserções:

1. Existe dificuldade em identificar elementos transformacionais na administração pública em Portugal e é necessário esclarecer as razões dessa dificuldade;
2. O PlanAPP, o LabX e a AMA são identificados como os principais casos de entidades transformacionais na administração pública em Portugal, mas é preciso saber se esses casos representam uma transformação efetiva ou se se tratam apenas “*clichés*” de um esforço transformacional mitigado ou mesmo inexistente;
3. Há uma grande sobreposição entre a noção de transformação na administração pública e as noções de modernização e inovação, as quais se generalizaram com as reformas da NGP, tornando necessário questionar se as mudanças atuais se

reduzem a uma tentativa de recuperar atrasos e colateralidades negativas dessas reformas;

4. A prevalência de centros de investigação entre os casos identificados indica que a produção e disseminação do conhecimento têm uma função transformacional importante na administração pública, mas é necessário explorar e confirmar essa relevância para a prática;
5. A identificação de projetos de plataformas de dados partilhados nos setores da saúde e da justiça indica que a interoperabilidade parece ser central para uma agenda de transformação digital do governo, mas é preciso entender se há comunidades por de trás dessas plataformas e até que ponto esses setores podem estar na vanguarda da transformação digital;
6. A transformação da governação local, especialmente no que diz respeito à participação cidadã, é outro tema central de uma agenda de transformação, sendo necessário compreender melhor as visões e objetivos políticos por de trás dessa participação, bem como os desafios e oportunidades para a administração;
7. Há plataformas colaborativas identificadas que podem ser casos importantes para explorar respostas inovadoras a problemas complexos de governação, o que torna necessário explorar até que ponto esses casos podem evidenciar uma maior abertura da governação no país e questionar que aprendizagens se podem retirar a partir deles;
8. Há quatro quadrantes de transformação que podem ser enfatizados quando os domínios de transformação dessas comunidades são organizados em função dos eixos reforma do Estado e aprofundamento da democracia: modernização, inovação e tecnologia; políticas públicas e estudos de futuros; governação local e participação pública; e desenvolvimento sustentável. Esses eixos podem servir para revelar uma tensão transformacional entre desburocratizar e promover valores democráticos, devendo ser considerado na análise das visões de futuro;
9. A principal função dos elementos transformacionais identificados é acelerar a mudança, o que pode indicar um desligamento da administração pública na decisão da mudança;

10. Pessoas de referência associadas a cada caso podem ser concebidas como campeões ou estrelas da mudança, tornando importante saber se os casos identificados podem traduzir a relevância dessas pessoas específicas ou das entidades a que pertencem;
11. Há uma grande centralização dos casos identificados em Lisboa que contrasta com uma grande minoria de casos que poderão ter um papel central na transformação. As razões dessa falta de centralidade devem também ser explorada no quadro da formação de possíveis Comunidades Transformacionais.

Ainda assim, se cruzarmos as dimensões resultantes da análise heurística apresentada, há um conjunto de casos cuja relevância parece ser transversal (Tabela 23).

Tabela 23: Elementos transformacionais mais relevantes por dimensão heurística

		Casos mais relevantes
<i>Ranking</i> de Relevância		PlanAPP; LabX; AMA
<i>Ranking</i> de Relevância/ Domínios de Transformação	Conhecimento	GOVCOPP; INA
	Território	GOVCOPP; InC2
	Instituições/Gestão	PlanAPP; LabX
	Governança Local	GOVCOPP
	Digital	PDS-SPMS
Domínios de Transformação/ Eixos e Quadrantes de Transformação	Inovação, Modernização e Tecnologia	LabX; AMA; PDS-SPMS
	Políticas Públicas e Estudos de Futuros	PlanAPP; GOVCOPP; Ricardo Paes Mamede; LP3
	Governança Local e Participação Pública	GOVCOPP; CM Cascais
Funções de Mudança	Desenvolvimento Sustentável	adapt.local; CM Cascais
	Incubar a Mudança	LabX; Desafios Inovação na AP
	Acelerar a Mudança	PlanAPP; INA
Campeões da Mudança/Eixos e Quadrantes de Transformação	Inovação, Modernização e Tecnologia	PlanAPP; AMA; Ricardo Paes Mamede; LabX
	Políticas Públicas e Estudos de Futuros	PlanAPP; Ricardo Paes Mamede; LabX; LP3; OBSERVA
	Governança Local e Participação Pública	DGT-MCT; GOVCOPP; CM Cascais; OBSERVA
	Desenvolvimento Sustentável	CM Cascais
Mapeamento da Transformação	Centrais	AMA; INA; CM Cascais
	Periféricas	PlanAPP; LabX; GOVCOPP
	Centralizadas	PlanAPP; LabX; AMA; INA
	Desconcentradas	GOVCOPP; CM Cascais

Fonte: elaboração própria.

Destes casos, há quatro que chamam particularmente a nossa atenção, designadamente:

- PlanAPP: obteve a pontuação mais elevada do *ranking* de relevância; aparece em destaque no domínio da transformação institucional/da gestão; bem como no quadrante da transformação das políticas públicas e estudos de futuros; tem um peso importante na função aceleração da mudança; apresenta também o campeão da mudança mais referido, com presença em dois quadrantes da transformação; e é ainda um caso de entidade centralizada, mas periférica;
- LabX: ocupa o *top 2* do *ranking* de relevância; aparece também em destaque no domínio da transformação institucional/da gestão; bem como no quadrante inovação, modernização e tecnologia; é um dos raros casos com função de incubação da mudança; tem várias estrelas de segunda ordem; e é igualmente um caso de entidade centralizada, mas periférica;
- GOVCOPP: é o caso relevante do domínio da transformação do conhecimento; aparecendo também nos domínios da transformação do território e da governação local; o que lhe dá destaque em dois quadrantes da transformação (Políticas Públicas e Estudos de Futuros; Governação Local e Participação Pública); tem duas estrelas de segunda ordem; e é um caso de entidade periférica e desconcentrada;
- Gabinete da Vice-Presidência da CM Cascais: é um caso de destaque no quadrante de transformação da Governação Local e Participação Pública e no quadrante do Desenvolvimento Sustentável; tem a função de incubador da mudança; apresenta uma estrela de segunda ordem; e é um dos casos raros de entidade com capacidade central de mudança, mas desconcentrada no território.

Porém, é ainda preciso descobrir as Comunidades Transformacionais e a verdadeira relevância destes casos no quadro dessas comunidades. O facto de os especialistas terem identificado mormente entidades/instituições e de não terem referido redes cruzadas de pessoas e/ou entidades/instituições pode significar, como já se avançou, que tais redes não existem, mas o mais certo é tratar-se de redes difíceis de detetar. Podemos levantar algumas hipóteses a esse respeito.

A primeira é que a estrutura social da transformação em Portugal é uma estrutura invisível ou escondida. Os exemplos de estruturas latentes referem-se geralmente a estruturas de dominância/de poder e de desigualdades. Encontramos vários desses

exemplos nos trabalhos de Bourdieu e de Foucault. Ou seja, trata-se de estruturas latentes pela forma como as relações de poder são incorporadas e reproduzidas nas estruturas sociais, tornando invisíveis aqueles que beneficiam dessas relações. No entanto, no caso da estrutura social da transformação em Portugal a lógica poderá ser diferente.

Isso leva-nos a uma outra hipótese. Se aplicarmos aqui a mesma lógica de tensão identificada por Ricoeur (1986), tal como a ideologia é uma estrutura de dominância e a utopia uma estrutura revolucionária; também a burocracia pode ser concebida como uma estrutura hegemónica (Barcellos & Dellagnelo, 2013; Rochester, 2013), e as Comunidade Transformacionais uma estrutura revolucionária. Assumindo isso, uma estrutura social da transformação, num quadro hegemónico que é avesso à mudança, só poderá existir se invisível ou escondida e, mesmo assim, muito possivelmente, de forma parcial ou fragmentada. Isso pode explicar a dificuldade de identificar redes cruzadas para além dos “invólucros” e silos institucionais, mas também nomes de referência da transformação ou mesmo de contactar alguns dos nomes identificados.

Para se explorar estas hipóteses há várias questões que se tornam fundamentais: quem são os transformadores em Portugal (quais os perfis)? Existe em Portugal uma tensão entre uma vontade de transformação por parte de algumas pessoas e pequenas redes e a estrutura hegemónica que a desencoraja e abafa? Quantas destas pessoas foram “postas na prateleira” em resultado dessa tensão? E quantos outros foram para fora (trânsfugas)? Ou seja, como é feita a “centrifugação” dos transformadores? Até que ponto essa estrutura está sempre perto de se dissolver? Como é que isso se traduz ao nível das entidades mais envolvidas com a transformação? Quais as consequências éticas ou até políticas de identificar essa estrutura latente? Até que ponto isso pode contribuir para a alimentar ou para a destruir? Enfim, quais são as barreiras e os facilitadores da transformação da governação em Portugal?

3.2. Outra aproximação (mais aprofundada) às Comunidades Transformacionais

Tendo sido já justificada, no capítulo metodológico, a opção pela entrevista em profundidade como método de recolha de informação para explorar a relação entre Comunidades Transformacionais na administração pública em Portugal, visões de futuro

e suas relações com uma melhor governação, importa agora apresentar algumas explicações adicionais quanto à sua aplicação prática nesta pesquisa.

As entrevistas foram planeadas e conduzidas seguindo um guião semiestruturado (Apêndice C). Neste modelo de entrevista, a formulação e a ordem das questões/tópicos a abordar estão previamente definidas, ainda que não de forma completamente rígida. O objetivo é possibilitar ao investigador incluir e explorar elementos novos que surjam no decorrer das entrevistas, bem como a liberdade de alterar a sequência das perguntas/tópicos em função da dinâmica estabelecida com cada entrevistado. Em todo o caso, o recurso a um guião semiestruturado tem a valência de facilitar a estruturação da conversa e de servir como grelha analítica para a posterior análise e comparação do material recolhido (Guerra, 2010).

A esse nível, a elaboração do guião de entrevista foi orientada pelos objetivos de pesquisa e pelo modelo exploratório proposto, assentando nas seguintes dimensões: 1) trajetos e experiências profissionais dos transformadores; 2) suas visões de futuro e mudanças essenciais/a fazer na governação; 4) barreiras e facilitadores a essas mudanças; 5) pessoas e entidades de referência; e 6) relações institucionais e pessoais.

i. Seleção e caracterização dos participantes

Foram realizadas 21 entrevistas em profundidade, sendo os participantes selecionados em função das pessoas de referência previamente identificadas com a aplicação do inquérito por questionário e outros atores qualificados, seguindo uma estratégia em bola de neve. O número de entrevistas teve como critério a saturação de informação (ou seja, o momento a partir do qual deixaram de surgir elementos novos), o que aconteceu por volta da décima oitava entrevista. Ainda assim, foram realizadas mais 3 entrevistas, de forma a incluir pessoas de algumas entidades que ao longo das entrevistas foram surgindo como muito pertinentes e sobre as quais nos pareceu fundamental ouvir relatos mais qualificados.

A opção, de forma complementar, pelo método da bola de neve deveu-se à dificuldade de encontrar, de entre essas pessoas de referência, um número suficiente que se demonstrassem disponíveis para serem entrevistadas. A técnica da bola de neve é um tipo

de amostragem não probabilística em rede que utiliza cadeias de referência para aceder a grupos de difícil acesso. Para a sua aplicação, começa-se com alguns informantes-chave, chamados de “sementes”, que ajudam a identificar e a aceder a outros participantes com o perfil desejado para a pesquisa. A partir daí, os novos contactos também contribuem com novas indicações, permitindo a expansão da amostra ao longo do estudo (Vinuto, 2014).

Nesse sentido, iniciamos as entrevistas com as pessoas de referência, sendo que lhes fomos solicitando que sugerissem outras pessoas relevantes a entrevistar e, se possível, que nos facilitassem esse contacto. Esta estratégia revelou-se vantajosa, possibilitando identificar novos nomes de referência. Foram entrevistadas 12 pessoas da lista inicial e 9 indicadas por estas como sendo também “transformadores”.

Tendo em conta que a principal limitação da aplicação da técnica da bola de neve é o enviesamento de informações que pode decorrer da proximidade entre participantes (Vinuto, 2014), tivemos como preocupação seleccionar transformadores com trajetórias e experiências profissionais variadas, ou seja, tentando captar pessoas de diferentes entidades, áreas/setores e âmbitos de atuação, bem como de faixas etárias distintas, de forma a incluir, o mais possível, uma diversidade de perfis e de perspetivas.

As entrevistas tiveram uma duração média de aproximadamente 2 horas, tendo sido gravadas com o consentimento assinado dos participantes (Apêndice D). Apenas um dos entrevistados solicitou que o seu nome fosse codificado por um pseudónimo. A partir da transcrição integral do material recolhido, constituiu-se um *corpus* de análise extenso, que deu origem a um documento com cerca de 650 páginas. A Tabela 24 apresenta a lista de participantes, suas filiações, passadas e atuais, e respetivos cargos/funções de maior relevo.

Tabela 24: Lista de participantes e experiência profissional relevante

Nome	Entidades relevantes pelas quais passou	Cargos/funções relevantes que exerce ou exerceu
Alexandra Leitão	XXII Governo Constitucional	• Secretária de Estado Adjunta e da Educação (2015-2019)
	XXII Governo Constitucional	• Ministra da Modernização do Estado e da Administração Pública (2019-2022)
	Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa	• Professora Auxiliar
	Hospital de Évora	• Diretor do Serviço de Sangue (1997-2008)

Visões de futuro na administração pública em Portugal: Contributos das Comunidades Transformacionais para uma melhor governação

Álvaro Beleza	Laboratório Regional de Saúde Pública do Algarve	• Diretor (2008-2010)
	Instituto Português do Sangue	• Presidente do Conselho Diretivo
	Associação para o Desenvolvimento Económico e Social (SEDES)	• Presidente do Conselho Coordenador
	Hospital de Santa Maria	• Diretor do Serviço de Sangue
André Vasconcelos	AMA	• Assessor do Conselho Diretivo
Daniel Martins	AMA	• Diretor de Projetos Transversais
David Ferraz	INA	• Dirigente da Unidade de Formação em Gestão e Administração Pública (2010-2012) • Dirigente da Divisão de Recrutamento e Seleção do INA, prestando esta U.O. apoio à CRESAP (2012-2017)
	Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana (IHRU)	• Dirigente do Departamento de Recursos Humanos
	Conselho Económico e Social (CES)	• Secretário-Geral (-2012)
	ISCTE	• Professor Associado
Elsa Belo	Instituto Nacional de Administração (INA)	• Subdiretora-Geral
	Labx da AMA	• Diretora
Filipe Ferreira	Câmara Municipal da Amadora	• Vereador
	Área Metropolitana de Lisboa (AML)	• Secretário Metropolitano
Helena Monteiro	Instituto de Informática do Ministério das Finanças	• Chefe de projeto (1978-1985)
	Sistema de Informação do IVA (SIVA)	• Chefe de Divisão do Centro de Informática (1985-1989)
	Ernst & Young	• Consultora
	Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (ISCSP)	• Professora Auxiliar Jubilada
	APDSI	• Presidente
João Bilhim	Correios de Portugal (CTT)	• Diretor de Formação e Desenvolvimento • Responsável do Departamento de Recursos Humanos da DRCL/CTT
	Ministério da Justiça	• Diretor do Gabinete de Auditoria e Modernização da Justiça
	Instituto de Engenharia de Sistemas e Computadores (INESC)	• Diretor do Gabinete de Comunicação
	ISCSP	• Presidente (2005-2012) • Coordenador-fundador do Centro de Administração e Políticas Públicas (CAPP) • Professor Catedrático Jubilado
	Comissão de Recrutamento e Seleção para a Administração Pública (CReSAP)	• Presidente (2012-2016)
	OCDE	• Consultor
	Comissão Europeia	• Consultor
João Ferrão	XVII Governo Constitucional	• Secretário de Estado do Ordenamento do Território e das Cidades
	Instituto de Ciências Sociais (ICS)	• Investigador coordenador aposentado
João Mourato	ICS	• Investigador auxiliar
	Direção-Geral do Território (DGT)	• Consultor
	AML	• Consultor
João Torres	Centro Nacional de Cibersegurança (CNCS)	• Consultor do Departamento de Desenvolvimento e Inovação

Visões de futuro na administração pública em Portugal: Contributos das Comunidades Transformacionais para uma melhor governação

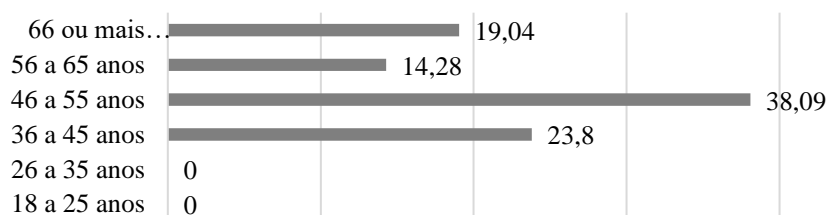
Luísa Neto	XII Governo Constitucional	<ul style="list-style-type: none"> Assessora do Secretário de Estado da Presidência do Conselho de Ministros
	XVI Governo Constitucional	<ul style="list-style-type: none"> Assessora do Ministro da Justiça
	Faculdade de Direito da Universidade do Porto	<ul style="list-style-type: none"> Professora Associada com Agregação
	INA	<ul style="list-style-type: none"> Presidente do Conselho Diretivo (2022-)
Luís Vidigal	Instituto de Informática do Ministério das Finanças	<ul style="list-style-type: none"> Diretor de Serviços de Formação Vogal do Conselho de Direção
	Autoridade Tributária e Aduaneira	<ul style="list-style-type: none"> Subdiretor-Geral de Informática Tributária e Aduaneira
	Secretariado para a Modernização Administrativa	<ul style="list-style-type: none"> Subdiretor-Geral
	Associação para a Promoção e Desenvolvimento da Sociedade da Informação (APDSI)	<ul style="list-style-type: none"> Fundador, Presidente e membro da Direção
	Rede Nacional de Administração Aberta (OGP)	<ul style="list-style-type: none"> Representante da Sociedade Civil
Marta Magalhães	DGT	<ul style="list-style-type: none"> Técnica Superior da Divisão de Política de Cidades da Divisão de Serviços de Ordenamento do Território (DSOT)
Paulo Areosa Feio	Estrutura de Missão (organização da base territorial do Estado)	<ul style="list-style-type: none"> Adjunto do Presidente
	Observatório do Quadro Comunitário de Apoio (QCA) III	<ul style="list-style-type: none"> Chefe de projeto
	Observatório do Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN)	<ul style="list-style-type: none"> Coordenador
	Ministério do Planeamento de Angola	<ul style="list-style-type: none"> Consultor
	OCDE	<ul style="list-style-type: none"> Conselheiro da Delegação de Portugal
	PlanAPP	<ul style="list-style-type: none"> Diretor (2021-)
Pedro Correia	Direção-Geral da Política de Justiça (DGPJ)	<ul style="list-style-type: none"> Consultor
	Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra	<ul style="list-style-type: none"> Professor Associado Convidado
Rui Marques	XV Governo Constitucional	<ul style="list-style-type: none"> Alto-Comissário Adjunto para a Imigração e Minorias Étnicas
	Instituto Padre António Vieira (IPAV)	<ul style="list-style-type: none"> Presidente/Diretor Coordenador do Fórum para a Governação Integrada (GovInt)
Sara Carrasqueiro	Serviços Partilhados do Ministério da Saúde (SPMS)	<ul style="list-style-type: none"> Coordenadora da Unidade de Planeamento do Sistema de Informação da Saúde Diretora de Sistemas de Informação Ponto focal para o SIMPLEX+ Assessora do Conselho de Administração
	Agência para a Modernização Administrativa (AMA)	<ul style="list-style-type: none"> Vogal do Conselho Diretivo
	ISCSP	<ul style="list-style-type: none"> Professora Auxiliar Convidada
Susana Corvelo	Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social	<ul style="list-style-type: none"> Subdiretora do Gabinete de Estratégia e Planeamento
	Câmara Municipal de Lisboa	<ul style="list-style-type: none"> Diretora do Departamento de Inovação e Sectores Estratégicos na Direção Municipal de Economia e Inovação
	XXI Governo Constitucional	<ul style="list-style-type: none"> Adjunta do Ministro do Planeamento e das Infraestruturas (2016-2018) Chefe de Gabinete do Secretário de Estado da Energia
	Agência para a Energia (ADENE)	<ul style="list-style-type: none"> Vice-Presidente

PlanAPP	• Subdiretora (2022-)
Vítor Silva	• Diretor do Departamento de Planeamento Estratégico • Diretor do Departamento da Autoridade de Transportes • Assessor do Vice-Presidente

Fonte: elaboração própria.

A idade média dos participantes (Figura 4) situava-se nos 55 anos, estando acima da média de idades dos trabalhadores em funções públicas (sendo esta de 48,1 anos, segundo o Boletim Estatístico do Emprego Público de 2023). É obviamente de questionar a influência que a média de idades terá nas visões de futuro alcançadas por esta pesquisa e que outras visões encontraríamos se a média de idades fosse mais baixa. Porém, há aqui dois fatores que parecem ser explicativos desse incremento: a principal geração de transformadores (pelo menos, os nomes de maior unanimidade e projeção) é ainda aquela que marcou fortemente o desenvolvimento do Estado democrático em Portugal (tendo alguns deles, inclusive, participação anterior); ao mesmo tempo, o próprio reconhecimento de alguém como “transformador” parece implicar um certo estatuto de final de carreira, ou seja, de prestígio que foi sendo construído pela acumulação de diversos cargos e que se manteve incólume. Encontramos essa geração na faixa dos 66 ou mais anos, tratando-se sobretudo de académicos que paralelamente ocuparam cargos políticos ou de alta direção e/ou de profissionais que foram também dirigentes e que estiveram envolvidos na introdução de áreas novas (ligadas, por exemplo, às TIC). A maioria destes transformadores não ocupam já cargos no setor público, mas mantêm-se ainda ativos, porém, ou ligados a organizações da sociedade civil, ou lecionando como professores visitantes em instituições de ensino superior no estrangeiro, mormente no Brasil e/ou nos PALOP.

Figura 4: Participantes por faixa etária (%)

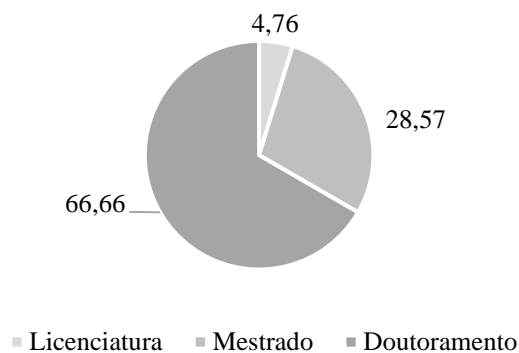


Fonte: dados da pesquisa.

Em alguns casos, acontece encontrar-se uma relação entre esta geração de “transformadores de saída” e duas outras gerações (nuns casos, fala-se de escolas de pensamento, noutros de uma espécie de protetorado e de sucessão entre pessoas específicas): a dos 46 aos 65, que é a geração que está atualmente a chegar ao seu pico de impacto, ocupando cargos/funções relevantes em diversas áreas; e a dos 36 aos 45 anos, que começam agora a sua ascensão e a receber algum reconhecimento.

Em termos de escolaridade, dois terços dos entrevistados eram doutorados, sendo a quase totalidade dos restantes detentores do grau de mestre (Figura 5). Ao nível dos entrevistados com mestrado, é de destacar a existência de pelo menos dois casos que iniciaram, mas que não concluíram os respetivos doutoramentos, bem como de entrevistados doutorados com mais do que uma licenciatura e/ou diversas pós-graduações. Acresce um conjunto lato de outras formações que foram sendo feitas, por exemplo, no âmbito do acesso a cargos de direção.

Figura 5: Escolaridade dos participantes

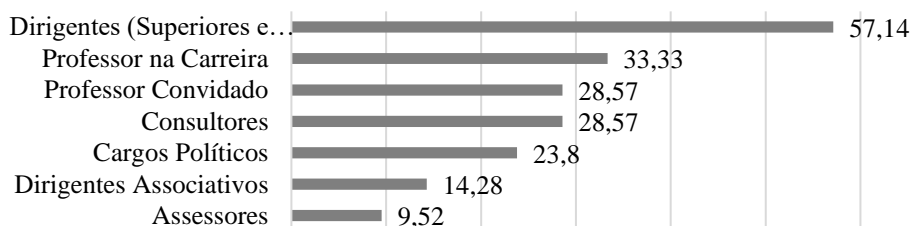


Fonte: dados da pesquisa.

Como será desenvolvido adiante, a elevada escolaridade dos transformadores na administração pública parece ter uma explicação dupla: por um lado, pelas relações (nuns casos prévias, noutros paralelas e em outros ainda, posteriores) com a academia; e, por outro lado, por uma certa apetência por conhecimento e por formas de contribuir para melhorar a sua prática profissional, ao mesmo tempo que a formação contínua possibilita melhorar competências, maior legitimidade, mais prestígio e rede/capital social e, em resultado, maiores possibilidades de ascensão na carreira e/ou manutenção do exercício de cargos de direção.

Tendo em conta os trajetos profissionais dos entrevistados, os cargos/funções mais representadas (Figura 6) foram os de Dirigente Superior e de Dirigente Intermédio (57,1%), seguindo-se a de Professor Universitário na Carreira (33,3%) e a de Professor Convidado (28,6%), estas duas últimas perfazendo 62%. Isto parece reforçar a ideia de que a relação entre prática e academia é um fator importante no perfil dos transformadores. Por outro lado, a presença de cargos de consultadoria (28,6%) e de assessoria (9,5%) implica questionar até que ponto “ser-se transformador” na administração pública não implica também um certo distanciamento e liberdade em relação à estrutura burocrática. É certo que alguns destes cargos estão relacionados com novas modalidades de contratação pública, geralmente em organismos que se pretendiam mais flexíveis (seja ao nível da sua atuação, seja pela necessidade de contratação de recursos humanos mais especializados), como as Agências e, mais recentemente, os Centros de Competências. Ainda assim, a questão permanece: poderá esse discurso de flexibilidade ser lido como um reconhecimento tácito de que não é possível mudar a administração somente a partir de dentro (leia-se, a partir dos funcionários públicos na carreira)? Encontramos ainda a participação na vida política (23,8%) e cívica (14,8%) como atividades com um peso significativo.

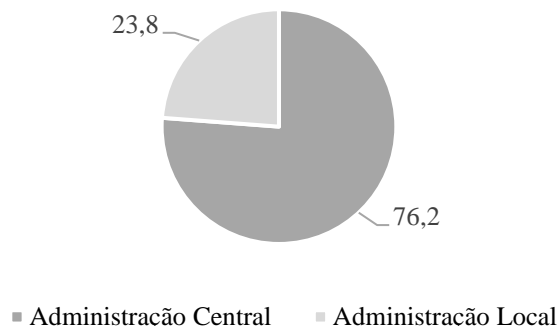
Figura 6: Cargos/funções mais representadas (%)



Fonte: dados da pesquisa.

Relativamente ao âmbito de experiência dos participantes no setor público (Figura 7), 76,2% atuavam ou atuaram em organismos da Administração Central e os restantes 23,8% junto da Administração Local. Note-se que ao nível local encontramos tanto os municípios quanto as Entidades Intermunicipais (AMs e CIMs). Curiosamente, parece haver uma maior dificuldade em identificar transformadores a esse nível, a qual contrasta com uma perceção generalizada de que é aí que as principais transformações estão a decorrer, designadamente, no quadro da nova arquitetura das CCDRs, mas não só.

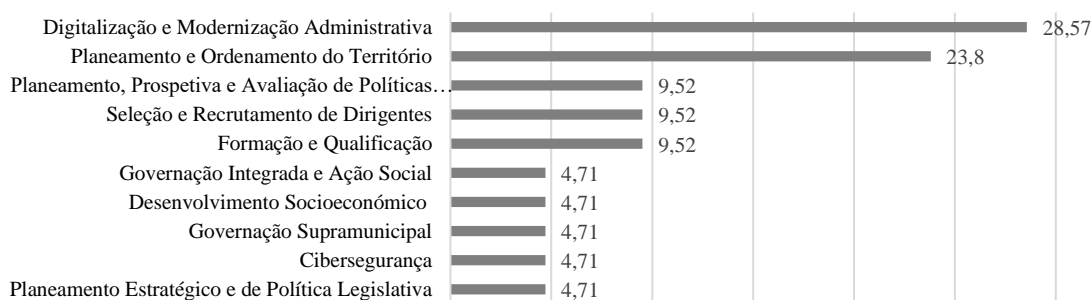
Figura 7: Âmbito de experiência dos participantes no setor público (%)



Fonte: dados da pesquisa.

As áreas de atuação representadas pelos participantes (Figura 8), acabam por ilustrar três grandes *clusters* que apresentam alguma correspondência com as prioridades atuais em termos de transformação: um *cluster* cimeiro, com a área da Digitalização e Modernização Administrativa (28,6%), prioritária ao nível central; e a do Planeamento e Ordenamento do Território (23,8%), enquanto área prioritária ao nível local; um *cluster* intermédio, onde encontramos a área do Planeamento, Prospetiva e Avaliação de Políticas Públicas, a área da Seleção e Recrutamento de Dirigentes e a área da Formação e Qualificação (9,5% cada); e, por último, um *cluster* misto de áreas adjacentes às primeiras, que vão desde a Governação Integrada e Ação Social, ao Desenvolvimento Socioeconómico e à Governação Supramunicipal/Metropolitana, passando pela Cibersegurança, até ao Planeamento Estratégico e de Política Legislativa (todas com 4,7%). Em geral, é de destacar o planeamento como transversal a várias destas áreas.

Figura 8: Áreas de atuação dos participantes (%)



Fonte: dados da pesquisa.

3.2.1. Agência

O conceito de “agência transformacional” utilizado nesta pesquisa é uma extensão do conceito sociológico mais amplo de agência (Giddens, 1984). No quadro da mudança organizacional, a “agência transformacional” pode ser concebida como a capacidade de indivíduos ou grupos, em certas posições e contextos, conduzirem e inspirarem mudanças significativas e positivas numa instituição ou organização. Porém, não se trata tanto de agência no sentido da influência da estrutura sobre a ação (ainda que, no caso de uma estrutura burocrática, a mesma se faça obviamente sentir), mas mais da força de mudança que provem das visões de futuro.

Nesse sentido, conhecer as formas pelas quais as pessoas mais envolvidas com a transformação da governação em Portugal se tornaram agentes transformadores implica também conhecer os seus trajetos e experiências profissionais e, ao mesmo tempo, procurar o que têm em comum e o que os diferencia entre si e dos demais. Estamos a falar de um perfil específico? É possível caracterizá-lo? Ou trata-se antes de perfis diversos? Será possível chegar a um conjunto de traços representativos com base nos trajetos e características destes protagonistas da transformação? Enquanto agentes transformadores, é também relevante compreender de que forma tais atores exercem essa agência (quais os seus papéis?) e de que modo os seus perfis nos podem fornecer pistas sobre isso.

Por outro lado, as entidades/instituições a que estes protagonistas pertencem, assim como as entidades com quem, por sua vez, estas se relacionam, para além de darem forma à estrutura, são uma outra dimensão importante de agência transformacional. Desde logo, essas entidades serão, por excelência, objetos centrais da transformação ou, pelo menos, os campos/contextos em que essas transformações se disputam, ao mesmo tempo que uma melhoria significativa da governação implica uma transformação da forma como diferentes entidades se influenciam e se relacionam.

i. Perfis dos transformadores

A nossa primeira dimensão de análise, “pessoas (perfis biográficos/equação pessoal)”, tinha como finalidade conhecer os transformadores na administração pública em Portugal, ou seja, compreender quais as características que fazem com que alguém possa

ser entendido como um “transformador”. Ao nível prático, procurou-se recolher essas informações, solicitando aos participantes que comessem por fazer uma breve apresentação do seu trajeto profissional, com ênfase nas experiências que, na sua área de atuação, considerassem terem sido mais transformacionais ao nível da governação. Procurando-se reduzir a ambiguidade de sentidos que o termo “transformacional” pode adquirir, foi feita uma breve exposição sobre os objetivos da pesquisa, definindo-se “transformação” como uma mudança significativa em relação a uma realidade anterior (alteração do *statu quo*), da qual tenha resultado uma melhoria efetiva da governação.

Em relação à análise das informações obtidas com as entrevistas, a transcrição do material recolhido foi sujeita a uma análise de conteúdo qualitativa (Apêndice E), no sentido de se interpretar os significados que os entrevistados atribuíam à relação entre o seu trajeto profissional e o envolvimento em experiências/projetos transformacionais, de modo a inferir-se perfis. Para o tratamento dessas informações, começamos por fazer a “leitura flutuante” (Bardin, 1977) desse material (fase da pré-análise), procurando identificar temas pertinentes que posteriormente orientassem a interpretação. O objetivo desta primeira fase foi o de reduzir a complexidade dos dados, ordenando os discursos dos diferentes entrevistados de modo a começar a atribuir sentidos ao *corpus* constituído pelo conjunto das entrevistas.

Numa segunda fase de “exploração do material”, procedemos à escolha das unidades de codificação, adotando o tema como unidade de registo e a frase ou parágrafo como unidade de contexto, *i.e.*, o recorte do segmento do material que foi considerado para a análise. De seguida, procuramos categorizar os temas identificados, agregando os seus sentidos mais amplos de forma a interpretar a relação em causa (perfis biográficos e capacidade de ação transformacional na administração pública). Para assegurar a fiabilidade deste processo, tivemos o cuidado que a codificação das categorias de análise respeitasse as cinco regras fundamentais apresentadas por Bardin, (1977, p. 120), designadamente: exclusão mútua, homogeneidade, pertinência, objetividade e fidelidade. A Tabela 25 apresenta as categorias atingidas.

Tabela 25: Aspectos dos trajetos profissionais dos entrevistados, relevantes para o seu perfil transformacional

Dimensões de análise	Unidades de registo	Categorias	Interpretação
Trajetos/ Contextos prévios de aprendizagem	Formação internacional	Internacionalização	Permite ter uma visão de fora/visão comparada. Ter passado pela OCDE e/ou pela CE são experiências muito valorizadas.
	Experiência internacional		
	Experiência prática anterior de outros setores/áreas	Experiências em outros setores/áreas	Permite: trazer para a administração aprendizagens de outras esferas; ter contacto com outras racionalidades.
	Experiência política prévia	Pioneirismo	Permite ser inovador e ter liberdade de experimentar sem os constrangimentos institucionais de áreas mais cristalizadas.
Ligado a/na origem de organismos/áreas novas na administração pública			
Trajetos/ Formas de aprendizagem	Aprendizagem pelo contacto direto com pessoas com grande experiência prática	Aprendizagem experiencial relacional	Permite compreender os desafios e soluções enfrentados por profissionais experientes, possibilitando uma perspetiva mais profunda e prática sobre a realidade da administração pública.
	Aprendizagem pela passagem por diversas áreas e serviços (que permite ter uma visão mais holística e levar inovações)	Aprendizagem experiencial transversal	Permite compreender o funcionamento de diferentes setores e departamentos e adquirir uma visão transversal da administração pública. Também permite levar inovações e novas abordagens de uma área para outra, contribuindo para uma administração mais dinâmica e adaptável.
	O servidor público experiente (com muitos anos de casa/no mesmo organismo)	Aprendizagem experiencial longitudinal	Permite acumular conhecimento prático ao longo dos anos de serviço, desenvolvendo uma base sólida de aprendizagens para responder a novos problemas e desafios.
	O reconhecimento que é necessária uma aprendizagem a partir de baixo que é reforçada pela formação em Ciências Sociais	Aprendizagem a partir do “terreno” (instigada pela formação em Ciências Sociais)	Possibilita uma sensibilidade para reconhecer a necessidade de diagnosticar e entender as questões e desafios enfrentados pela administração pública a partir do “terreno”, permitindo a implementação de soluções mais efetivas e inclusivas.
	Formação contínua ao longo da carreira como forma de se atualizarem e sentirem confiança no que estão a fazer	Aprendizagem pela formação contínua	Possibilita atualizar e adquirir novas competências e responder com mais confiança aos problemas e desafios que vão surgindo.

Visões de futuro na administração pública em Portugal: Contributos das Comunidades Transformacionais para uma melhor governação

Trajetos/ Formas de Reconhecimento e Transições	O académico que depois de trabalhar para ou sobre a administração é convidado para passar para lá	Reconhecimento político-administrativo de um trajeto académico	Transição academia-administração/política: o académico que pelo seu trajeto é convidado para dirigente ou para o governo.
	O académico que pelo seu trabalho com e sobre a administração é depois convidado para o governo		
	O prático cujo trabalho académico é reconhecido ao nível político e origina mudanças significativas na administração		
	Passagem por um gabinete ministerial como ponto alto da carreira	Reconhecimento governamental do trajeto técnico	Transição administração-política: O prático que pelo seu trajeto como técnico é convidado para um gabinete ministerial. Permite criar rede e estatuto.
	O prático que depois de vários anos na administração sai e faz carreira na academia	Academia como um <i>upgrade</i> /seguro de vida	Transição administração-academia: a academia funciona para o técnico como um <i>upgrade</i> , uma forma de reconhecimento e/ou de prestígio; e como uma rota de escape caso seja obrigado ou deseje sair
Passagem por associações e participação cívica ativa	Associativismo/ prolongamento da carreira	O associativismo demonstra um atributo dos transformadores, que é serem socialmente ativos e envolvidos com causas; e é também uma forma dos transformadores se manterem ligados à administração pública depois de saírem, continuando a ter impacto.	
Trajetos/ Motivações	O académico que compreende que é necessário articular a teoria com a prática	Melhorar a prática e contribuir com conhecimento útil	Aprender e produzir conhecimento académico relevante e aplicável, com os objetivos de melhorar a prática profissional, influenciar decisões e políticas públicas e contribuir para o desenvolvimento do país.
	O prático que procura na formação académica formas de compreender e melhorar a sua prática		
	Preocupação de com o trabalho académico contribuir para a tomada de decisões e para as políticas públicas		
	Vontade de contribuir para o desenvolvimento do país		
	O Servidor Público por vocação	Servir os cidadãos e as empresas	Promover o interesse público acima dos interesses político-administrativos
Trajetos / Papéis	“O Híbrido” (Que se tem de dividir entre o papel de académico e o de prático)	Intermediação, tradução e influência	Conciliam a sua atuação entre a academia e a prática e fazem a ponte entre o conhecimento académico, os problemas

Visões de futuro na administração pública em Portugal: Contributos das Comunidades Transformacionais para uma melhor governação

	<p>“O Médio” <i>Knowledge broker</i> (Trabalho de bastidores; não é quem se destaca, mas é quem suporta os decisores)</p>		administrativos e as prioridades políticas. Isso implica tradução e intermediação de diferentes “linguagens”, de forma a promover o diálogo e o consenso. Auxiliam no desenvolvimento de projetos e implementação de políticas e fornecem informações de apoio à tomada de decisões. Não têm poder decisório, mas influenciam as decisões através da exposição, mediação e diplomacia.
	<p>“O Mediador-influenciador” Procura influenciar os decisores Provocar os decisores para a mudança</p>		
	<p>O “Tradutor-Intermediador” entre mundos</p>		
	<p>O racionalista-otimizador (cujo papel assenta no desenvolvimento e implementação de modelos racionais)</p>	Racionalização e otimização	Pautam a sua atuação pela promoção dos princípios da eficiência e eficácia na administração pública, explorando, propondo e implementando modelos racionais
	<p>O “Missionário” O Servidor Público convicto (Prega uma certa visão de serviço público e/ou de desenvolvimento do país)</p>	Disseminação de um ideal de serviço público	A sua atuação é pautada por uma convicção forte sobre como deve ser o serviço público. Disseminam fortemente essa convicção através do exemplo e dos projetos que desenvolvem/em que se envolvem.
	<p>O “Herói Mítico” (luta por um ideal)</p>		
	<p>A “Memória da Casa” (a voz da experiência)</p>	Voz da razão/da experiência	Sabem o que já foi feito, tentado, o que falhou e o que resulta. São a voz da razão dos dirigentes políticos.
Atributos Pessoais	Liderança	Promovem uma liderança partilhada	Têm um estilo de liderança no qual a responsabilidade de tomar decisões e os contributos e aprendizagens dessas decisões são partilhados. Promove que outros trabalhem em conjunto e desenvolvam e contribuam com as suas competências, conhecimentos e experiências em prole da missão da equipa/organismo.
	Promove a participação na tomada de decisões		
	Utópico-realista (É visionário, mas pragmático)		
	Coletiviza os contributos		
	Partilha as aprendizagens. Forma outros ou incentiva a formação.		
	Promove o trabalho em equipa		
	Saber comunicar e convencer (ter ideias claras)	Capacidade de relacionamento e comunicação	Têm um forte capital social e político, o que os mantém informados do que se passa na administração e lhes dá uma maior capacidade de não sucumbirem durante mudanças de ciclo. São eles próprios promotores de redes. Uma boa comunicação e competências de relacionamento são essenciais para interagir com as diversas
	Capaz de criar consensos		
	Paciente e persistente		
	Ativador e promotor de redes		
	Ter rede/capital social		
	Rede de relações políticas/capital político		
Capacidade de sobrevivência política			

			partes interessadas e superar obstáculos.
	Ambição	Mentalidade inovadora e adaptabilidade	Têm por características serem curiosos, o que impulsiona a procura por novas ideias e soluções; serem ambiciosos e disruptivos, evidenciando uma vontade de desafiar <i>statu quo</i> e tradições; propensão ao risco e estarem dispostos a improvisar e a se adaptar em situações desafiadoras, instigando outros a inovar com eles.
	Curiosidade		
	Prospetor e Experimentador		
	Disruptivo		
	Improviso, Adaptação e Propensão ao Risco		
	Instiga a inovação		
	Autenticidade	Integridade e orientação para o serviço público	Apresentam um forte compromisso com o serviço público, o que se reflete em princípios e valores sólidos, tais como a autenticidade, que envolve a transparência e coerência entre palavras e ações; uma forte orientação para a “coisa pública”, mesmo que de forma graciosa; e um historial de imparcialidade e integridade nas ações e decisões.
	Voluntarista		
	Uma forte orientação para o serviço público		
	Historial de neutralidade/independência política		

Fonte: dados da pesquisa.

A análise dos dados evidencia que a relação entre trajetos profissionais e perfis transformacionais pode ser melhor compreendida através do desdobramento desses trajetos num conjunto de novas subdimensões ou componentes de análise, designadamente: 1) trajetos/contextos prévios de aprendizagem; 2) trajetos/formas de aprendizagem; 3) trajetos/formas de reconhecimento e transições; 4) trajetos/motivações; 5) trajetos/papéis; e 7) atributos pessoais.

Na apresentação dos resultados, havia duas estratégias possíveis. A primeira era apresentar todos os passos da análise indutiva, descrevendo e caracterizando cada categoria e respetivas unidades de registo em detalhe, ao mesmo tempo que se apresentavam as unidades de contexto que lhes serviam de evidência. Porém, tal *démarche* tornaria o texto não só muito extenso, como também de leitura difícil em termos de agregação e interpretação. A outra estratégia era partir da classificação que se atingiu em termos de categorias, utilizando as unidades de registo e as unidades de contexto apenas como evidências ilustrativas, selecionando as que se consideraram mais representativas para a análise em causa. Tendo em conta o número relativamente elevado de unidades de análise, optou-se por esta estratégia de forma a apresentarmos um texto mais produtivo e eficaz.

Relativamente à subdimensão “trajetos/contextos prévios de aprendizagem”, as três categorias que emergiram das unidades de registo revelam que experiências de internacionalização (C1) possibilitam uma visão global e comparada e a transposição de conhecimentos, boas práticas e inovação. Já as experiências em outros setores/áreas (C2) proporcionam uma maior capacidade de adaptação, permitindo a aplicação de soluções já testadas e bem-sucedidas noutros contextos. Por fim, o pioneirismo no setor público (C3) confere liberdade de experimentar e inovar e a introdução de novos referenciais de atuação que podem ser seguidos em outras áreas e/ou organismos. Desta síntese interpretativa infere-se que os perfis dos transformadores parecem ser à partida moldados pelos seus contextos prévios de aprendizagem, tendo esses contextos tradução direta na capacidade de se ser (reconhecido como) transformador na administração pública.

Eu lembro-me de ir a Bruxelas e trazia uns folhetos, umas coisas sobre avaliação, e nós estudávamos na altura, depois tínhamos de fazer avaliações e nós não sabíamos nada de avaliação, não se fazia avaliação em meados dos anos 80. Portanto, esse foi um contexto de aprendizagem muito importante. (E18)

Vamos lá ver, quando vou para o planeamento estratégico, assumir a direção, tinha existido, digamos, uma revolução legislativa [...], no que diz respeito à forma de atuar e de conceber a arte do planeamento. E tudo isso começou aqui na casa, comigo, eu comecei a fazer todo o planeamento já com essa legislação [...] o meu departamento foi, inclusivamente, digamos, tido como cobaia, um exemplo, o laboratório vivo para fazer isso, tal e qual, por exemplo, fizemos primeiro, os tais planos setoriais, um primeiro plano de mobilidade no país [...]. Fomos o primeiro a fazê-lo, fomos inclusivamente reconhecidos, até internacionalmente. (E2)

Em relação à subdimensão “trajetos/formas de aprendizagem”, as categorias alcançadas permitem inferir que os perfis dos transformadores na administração pública são influenciados por diversas formas de aprendizagem ao longo da sua carreira. A combinação entre aprendizagens experienciais (C4), transversais (C5) e longitudinais (C6), juntamente com a sensibilidade para compreender a realidade a partir do “terreno” (C7) e a formação contínua (C8), cria profissionais mais atualizados, competentes, seguros e com uma visão holística, o que se traduz na capacidade de transformação e inovação da administração pública, contribuindo para uma governação mais eficiente, inclusiva e voltada para os cidadãos.

Fiz o mestrado em Teorias das Artes. [...] E depois do doutoramento já fiz outros cursos, já fiz o curso de Gestão de Projetos, fiz agora de *Service Design*. [...] Ou seja, é preciso as competências. Muitas vezes as competências não é que a pessoa fique competente para fazer algo, sente é segurança naquilo que vai fazer, muitas vezes, até uma segurança numa coisa que que é muito estranha à administração pública que é errar. (E19)

Na subdimensão “trajetos/formas de reconhecimento e transições”, as categorias identificadas revelam que os perfis dos transformadores na administração pública podem ser reconhecidos ou procurar prestígio de várias formas, estando estas geralmente associadas a transições entre cargos académicos, administrativos, políticos ou em organizações da sociedade civil. O reconhecimento político-administrativo (C9) ou governamental (C10) de trajetos académicos e/ou técnicos com impacto, pode ser feito através do convite para cargos de direção e/ou até políticos. Essas transições revelam o valor que é atribuído à competência técnica e à capacidade de combinar conhecimento teórico e prático, útil para a governação. Por outro lado, a ligação com a academia (C11) surge também para os técnicos como um “*upgrade*”, elevando o seu estatuto e prestígio e oferecendo simultaneamente uma rota de escape à carreira na administração. A participação em organizações da sociedade civil é uma outra forma de manter prestígio, impacto e ligação à administração, sobretudo no final de carreira. Em síntese, trata-se de diferentes formas de aumentar ou manter impacto transformacional.

E, portanto, na sequência desse trabalho que correu muito bem, [...] o dito Presidente dessa unidade de missão, que eu conhecia mal, então, convidou-me para dar o salto e deixar-me dessas lides académicas e passar então a meter a mão na massa, como se costuma dizer, e vir trabalhar com ele para uma estrutura que então tinha sido criada. (E5)

Por seu turno, as categorias na subdimensão “trajetos/motivações” evidenciam que os transformadores são impulsionados por duas motivações principais. A primeira é a procura contínua por formas de melhorar a prática governamental (C12) e de contribuir com conhecimento útil para as políticas públicas e para o desenvolvimento do país, sendo esta mais típica em transformadores ligados à academia. A segunda é mais forte nos práticos e prende-se com a vontade de servir melhor os cidadãos e as empresas (C13), colocando o interesse público acima dos interesses político-administrativos.

E, portanto, é um exemplo de trabalho académico que não é feito por interesse especulativo, académico, teórico, nem para carreira académica, que nunca fiz, mas para poder, a partir da experiência, somar uma nova camada conhecimento do trabalho científico em torno do tema e poder depois produzir alguma coisa que fosse útil para políticas públicas. (E13)

Na subdimensão “trajetos/papéis”, as categorias atingidas revelam que os transformadores na administração pública desempenham um papel essencial como mediadores, tradutores e influenciadores (C14), estabelecendo pontes entre o conhecimento académico, a prática administrativa e a decisão política, provocando os decisores para a mudança. Paralelamente, desempenham também um papel de

racionalizadores e optimizadores (C15) dos modelos de governação pública, o qual surge alinhado com um papel de disseminadores (C16) de um ideal de serviço público exemplar, procurando inspirar outros a seguirem os mesmos princípios de excelência. Além disso, têm ainda o papel de serem a voz da razão (C17) dos dirigentes políticos, contribuindo para decisões mais informadas e eficazes.

Qual é o papel, como tu dizes, o papel é um pouco, a certa altura, conheces a expressão *knowledge broker*? Mediador de conhecimento? Pronto, se fores ver a questão do papel do *knowledge broker* que é extremamente importante nos processos transformativos nas instituições, no fundo, esse papel é esse que eu aqui, enquanto elemento médio, assumi. A capacidade de decisão, todo o tipo de influência que eu tenho é à base da exposição, mediação e diplomacia, ok? É curioso, eu nunca tive poder de decidir nada. As decisões que eu vi testemunhar, que foram de acordo com aquilo que eu acho que devia ser decidido, foi sempre à base de uma tremenda paciência de exposição, mediação, negociação... Calmamente tens de convencer pessoas [...]. (E1)

Eu considero-me fundamentalmente ao longo da vida, sobretudo a partir de 50% da minha vida profissional, [...] um tradutor entre mundos diferentes. E um tradutor que passou a sua vida toda, não só a traduzir, como também a passar da máxima competência para a máxima incompetência. (E11)

Por último, as categorias na subdimensão “atributos pessoais” revelam que a capacidade transformacional dos entrevistados é também moldada por um conjunto de características individuais que os distinguem como transformadores. O seu estilo de liderança partilhada promove um ambiente de trabalho onde todos são encorajados a desenvolver e a contribuir com as suas competências, conhecimentos e experiências, fortalecendo a colaboração e a coesão das equipas com quem trabalha. A sua capacidade de relacionamento e comunicação é também fundamental para interagir com diversos atores e esferas e superar desafios burocráticos e políticos através do diálogo e da criação de consensos.

Acresce uma mentalidade inovadora e adaptabilidade, a qual os impulsiona a procurar por novas ideias e soluções criativas, desafiando o *statu quo*, o que, por sua vez, estimula a inovação e a criatividade em toda a equipa e/ou organização. A sua integridade e orientação para o serviço público demonstra princípios e valores sólidos, como a autenticidade, neutralidade e compromisso, colocando o interesse público em primeiro lugar, mesmo que isso envolva concessões pessoais, por exemplo, trabalho gracioso.

Tabela 26: Relevância de cada categoria no discurso dos participantes

Cod.	Categorias	Entrevistados
<i>Trajeto/contextos prévios de aprendizagem</i>		
C1	Internacionalização	E1; E5; E18
C2	Experiências prévias	E1; E3; E6; E9; E10; E11; E19
C3	Pioneiro	E2; E7; E8; E10; E11; E18; E20
<i>Trajeto/formas de aprendizagem</i>		
C4	Aprendizagem experiencial relacional	E1; E3
C5	Aprendizagem experiencial transversal	E2; E8; E19; E20
C6	Aprendizagem experiencial longitudinal	E2; E10
C7	Aprendizagem a partir do “terreno” (instigada pela formação em Ciências Sociais)	E2; E3; E11
C8	Aprendizagem pela formação contínua	E2; E3; E19
<i>Trajeto/transições e formas de reconhecimento</i>		
C9	Reconhecimento político-administrativo de um trajeto académico	E5; E14; E17; E18; E21
C10	Reconhecimento governamental do trajeto técnico	E19; E20; E21
C11	Academia como um <i>upgrade</i> /seguro de vida	E7; E11; E17
C12	Associativismo/ prolongamento da carreira	E2; E8; E10; E17
<i>Trajeto/motivações</i>		
C13	Melhorar a prática e contribuir com conhecimento útil	E1; E2; E3; E6; E10; E13; E20
C14	Servir os cidadãos e as empresas	E2; E8; E19
<i>Trajeto/papéis</i>		
C15	Intermediação, tradução e influência	E1; E2; E11; E18
C16	Racionalização e otimização	E4; E10
C17	Disseminação de um ideal de serviço público	E8; E10; E18
C18	Voz da razão/da experiência	E3
<i>Atributos pessoais</i>		
C19	Promovem uma liderança partilhada	E2; E8; E10; E13; E18; E21
C20	Capacidade de relacionamento e comunicação	E1; E8; E10; E13; E18; E21
C21	Mentalidade inovadora e adaptabilidade	E1; E2; E4; E7; E16; E21
C22	Integridade e orientação para o serviço público	E1; E2; E8; E10; E11; E18

Fonte: dados da pesquisa.

Por outro lado, se cruzarmos uma análise horizontal da forma como cada um dos temas (unidades de registo) inseridos nestas subdimensões foi abordado pelos entrevistados, considerando quer as semelhanças, quer as diferenças dos discursos, com uma análise vertical da forma como estas dimensões e temas estruturaram individualmente os seus trajetos (Tabela 26), é possível identificar 6 perfis distintos de transformadores.

Perfil 1: O académico-consultor (E1; E3; E18)

Articula o trabalho académico com a consultoria a entidades públicas. Pode ter formação e/ou experiência internacional, o que lhe dá uma visão de fora/comparada. Em conjunto com outras experiências prévias, essa visão motiva-o a tal articulação no sentido de contribuir para melhorar a governação e o desenvolvimento do país. Estando fora da administração, as suas formas de aprendizagem baseiam-se sobretudo no contacto direto

com pessoas com grande experiência prática, bem como na sua formação e na investigação que desenvolve a par dos projetos que dinamiza e/ou participa na administração. O seu papel transformacional é exercido através da intermediação e tradução de ideias, conhecimentos e linguagens entre diferentes esferas e atores, procurando influenciar a tomada de decisões. Pela necessidade de convencer e criar consensos, os seus atributos principais são a capacidade de relacionamento e comunicação e uma mentalidade inovadora e adaptabilidade.

Perfil 2: O servidor público experiente (E2; E8; E10; E11; E15; E19; E20)

Passou por vários serviços e organismos e ocupou diversos cargos de direção, o que lhe dá uma visão holística da administração pública. Tem também uma visão convicta do que deve ser o serviço público, sendo o seu papel principal o de provocar e influenciar os decisores políticos para essa visão. Ao longo da sua carreira, acumula conhecimentos práticos e aposta na formação contínua com o objetivo de adquirir mais competências e melhorar a sua prática e o seu estatuto. Nesse processo, traz ideias da academia para a prática e vice-versa. Possui uma forte rede de contactos em toda a administração, bem como ao nível político. Isso permite-lhe sobreviver aos ciclos políticos e permanecer em cargos com impacto na administração. O seu profissionalismo, contributos e isenção podem ser reconhecidos com a chamada a um gabinete ministerial ou com a sua elevação a assessor político. Os seus atributos transformacionais prendem-se sobretudo com um estilo de liderança partilhada e com a sua integridade e orientação para o serviço público.

Perfil 3: O pioneiro (E2; E7; E8; E10; E11)

Está ligado ao surgimento de áreas e/ou de organismos novos na administração pública, podendo manter, em paralelo, relação com a academia. A formação contínua e uma permanente atualização de competências é a sua principal forma de aprendizagem, ainda que ser pioneiro também lhe permita/implique aprendizagem pela experimentação. O seu papel transformacional prende-se sobretudo com testar, desenvolver e implementar processos e procedimentos novos, mais racionais e otimizados. Dado que áreas e/ou organismos novos funcionam numa lógica de projeto, é comum que à medida que se institucionalizam processos isso crie progressivamente um conjunto de constrangimentos institucionais que acabam por cristalizar essa área ou organismo. Essa perda de liberdade de inovar pode levar à saída deste perfil para o setor privado ou para a academia. Os seus

atributos pessoais relacionam-se com uma mentalidade inovadora e adaptabilidade e com a sua integridade e orientação para o serviço público.

Perfil 4: O assessor-cooptado (E4; E5; E9; E14; E16)

Foi convidado para cargos de direção ou de assessoria em função do seu trajeto em outras áreas. Pode ser académico, mas não necessariamente. Possui capital político e competências específicas que a administração pública tem dificuldade em atrair através das suas formas tradicionais de recrutamento. A sua visão é essencialmente técnica, mas domina o jogo político. Pode até já ter tido participação partidária. Tem como motivação principal contribuir para melhorar as práticas administrativas, sendo o seu papel transformacional o de desenvolver modelos de gestão mais racionais. Os principais atributos deste perfil estão associados com uma mentalidade inovadora e adaptabilidade.

Perfil 5: O académico-dirigente (E17; E21):

É um perfil atípico, podendo até ser subdividido em dois: um trajeto de académico na carreira com grande capital político que é convidado para dirigir um serviço ou um organismo num momento determinante; um trajeto de funcionário público na carreira que é paralelamente um académico e que, pelo seu trabalho e competência, bem como pelos seus contributos académicos para melhorar a prática, tem uma ascensão rápida como dirigente, acabando por sair para fazer carreira na academia, ainda que mantendo relação com a administração. Em comum, ambos são movidos por melhorar a prática e contribuir com conhecimento útil para a governação, partilhando também o reconhecimento político-administrativo do seu trajeto académico. O seu papel transformacional não é tão claro como nos outros perfis, mas devido ao seu trajeto duplo, poderão atuar como intermediadores e tradutores que procuram influenciar a tomada de decisões políticas, reunindo atributos de todas as categorias identificadas.

Perfil 6: O político-académico (E6; E12; E13; E18)

Faz ou fez carreira política e académica, tutelando ou ocupando cargos diretamente relacionados com a administração pública. Essa experiência de governação permitiu-lhe conhecer bem as disfuncionalidades que a influência política na administração pode criar. Defendem, por isso, que são necessárias mudanças nesses dois níveis. As necessidades dessas mudanças motivam o seu trabalho académico, com o qual procuram contribuir com

conhecimento útil para melhorar a governação. O seu papel passa pela disseminação de um ideal de serviço público, estando os seus atributos principais associados à capacidade de relacionamento e comunicação.

ii. Entidades/Instituições

As entidades são uma segunda importante dimensão de agência transformacional. Na sociologia, a noção de “agência” não existe isolada da de “instituição”. Estes conceitos opõem-se para evidenciar uma tensão entre ação humana e determinismo institucional que molda as possibilidades e limitações dessa ação, e, conseqüentemente, da mudança social (Giddens, 1984). A capacidade de agência transformacional na administração pública não será diferente: as entidades podem ser tanto agentes transformadores (*per se*), quanto contextos institucionais (materializados através de estruturas, regras, valores e culturas) mais ou menos propícios à ação transformacional de indivíduos/grupos e/ou de outras entidades. Nesse sentido, consideramos que conhecer as entidades mais envolvidas com a transformação da governação em Portugal poderá possibilitar ilustrar os contextos em que, na administração pública, esta tensão entre agência e instituição será atualmente mais forte.

Assim, solicitamos aos entrevistados que identificassem tais entidades e que, para cada uma delas e de acordo com a sua perceção, classificassem de 0 a 10 qual o seu impacto atual na transformação da governação e até que ponto a transformação fazia parte da missão dessas entidades. Em relação às entidades indicadas (Figura 9), destacaram-se de forma mais evidente a AMA, que foi referida por 58,3% dos participantes, seguida pelo INA e o PlanAPP, ambos com 37,5%. No caso específico destas entidades, a sua centralidade na transformação da governação nos discursos dos entrevistados aparece relacionada aos seguintes aspetos:

- i) a AMA, por ter sido criada com a transformação no *core* da sua missão, ainda que, com o passar do tempo, tenha vindo a perder impacto;

Pois, porque eu acho que ela [a AMA] foi muito mais transformadora quando apareceu [...] eles não estão neste momento com a intensidade que deveriam ter, sem dúvida. (E5)

[A] AMA tem por missão, portanto, transformar tudo, mas talvez não tenha ainda feito uma transformação tão profunda, à exceção da identidade. (E16)

- ii) a existência de uma certa continuidade e complementaridade em termos da missão destas entidades;

Há uma família [...] que vai desde a AMA ao PlanAPP. Eu coloco-os todos na mesma família, no sentido em que têm todos um tipo de missão com alguma semelhança. (E18)

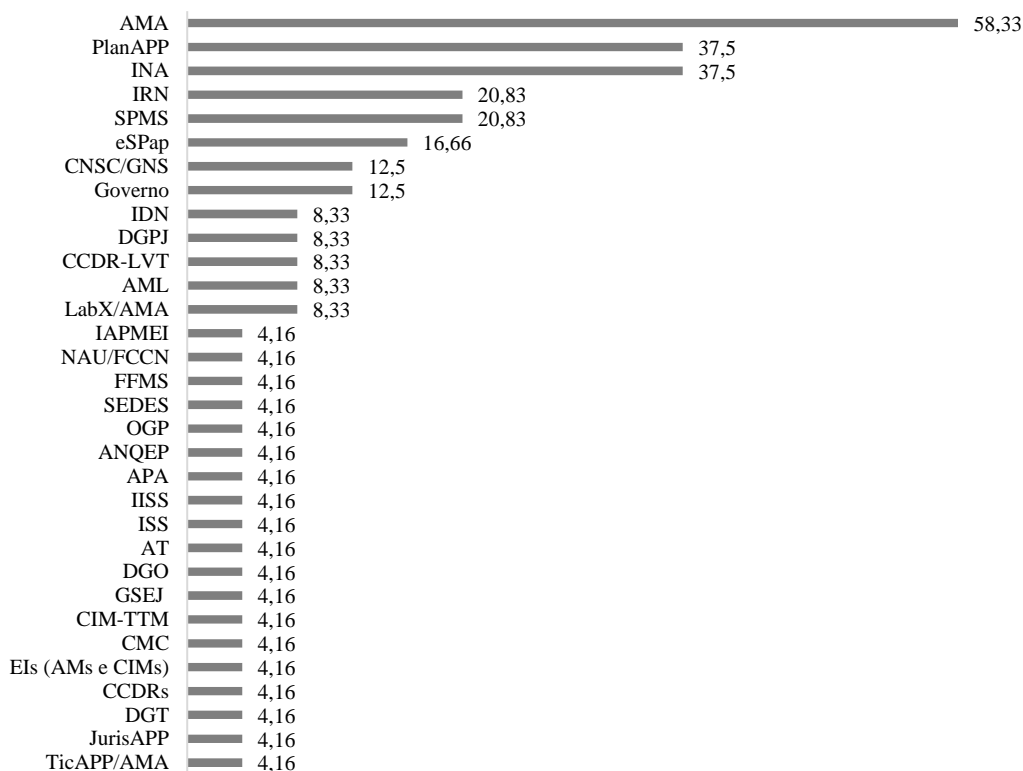
iii) *esperança*, sobretudo em relação ao impacto que o PlanAPP e o INA, poderão vir a ter no futuro. O PlanAPP por se tratar de uma entidade recente, e o INA por ter visto recentemente o seu estatuto reformulado/fortalecido (passando de Direção-Geral, novamente a Instituto Público); ambos por terem a sua missão associada à recuperação de áreas centrais para a governação e que em parte se tinham perdido/degradado (planeamento, no caso do PlanAPP; e formação, no caso do INA);

[O] PlanAPP é totalmente novo e vai prestar serviços a várias áreas. Portanto, imagino que ainda esteja um bocadinho a procurar o seu lugar, mas tem tudo para ser um organismo fundamental. (E12)

O facto de ter voltado a ser Instituto Público dá alguma esperança, porque significa que quiseram dar outra vez autonomia ao INA. (E15)

[N]este momento, a minha grande esperança é o PlanAPP e o INA. (E18)

Figura 9: Entidades atualmente mais envolvidas com a transformação da governação em Portugal indicadas pelos participantes (%)



Fonte: dados da pesquisa.

Outras entidades, como os Serviços Partilhados do Ministério da Saúde (SPMS) e o Instituto dos Registos e Notariado (IRN), também foram consideradas como protagonistas, sendo cada uma delas indicada por 20,8% dos entrevistados. Seguem-se, com 16,7%, o eSPap, e o Centro Nacional de Cibersegurança, do Gabinete Nacional de Segurança (CNSC/GNS), com 12,5%. É de sublinhar a presença dos dois principais organismos de serviços partilhados da administração pública (o eSPap e o SPMS) neste *top* de entidades mais referidas, evidenciando também uma forte esperança neste novo modelo organizacional:

[E]u talvez salientasse 3 coisas, uma ao nível daquilo que eu chamo de inovação dos modelos organizativos, que é a criação de estruturas transversais que prestam serviços para toda a administração pública numa lógica de rede e que é muito interessante estudar na administração pública, porque não põe em causa, mas que é algo muito diferente do modelo tradicional de administração pública, que é aquele modelo vertical do Max Weber, hierarquizado, portanto, é o modelo em que ainda assenta toda a administração pública, é o modelo que tem um ministro no topo e que cada Ministério é uma espécie de pilar com graus hierárquicos, mas que funcionam razoavelmente separados entre si, e a lógica dos serviços partilhados é uma lógica, pelo contrário, transversal, de trabalho colaborativo. (E12)

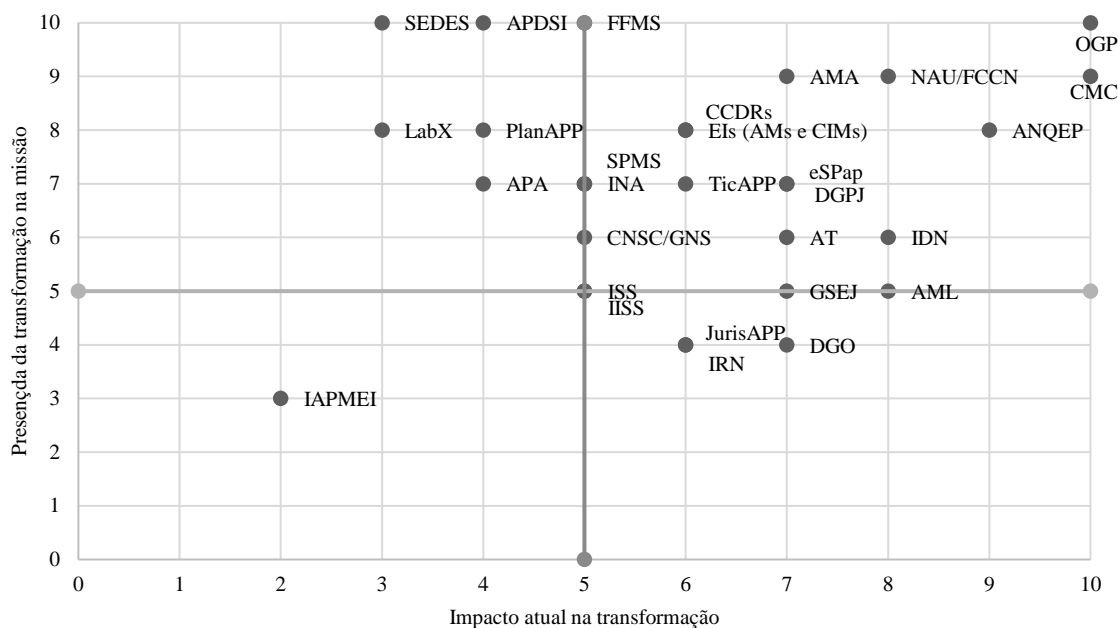
Curiosamente, a mesma percentagem de entrevistados (12,5%) considerou o Governo (independentemente de que Governo for), como o principal ou até a única entidade da qual a transformação da governação está dependente. Sem uma orientação governativa, a capacidade transformacional das entidades da administração pública parece ser diminuta:

É o Governo. Põe aí o Governo e termina com tudo. É assim, a administração pode alertar, pode assinalar... [...] se não houver um mandato claro da parte do Governo... O Governo diz assim, “Eu vou lançar o Simplex em junho”. “Espera aí, precisamos de tempo”. “Não, não, é em junho”. “Mas para fazermos as coisas bem, nós precisamos de tempo”. “Junho”. Oiçam, mas isto vai correr mesmo mal. Junho”. Não estou a brincar, é mesmo assim que as coisas funcionam. (E19)

As outras entidades listadas tiveram percentagens de identificação já bastante inferiores, variando de 8,3% a 4,2%.

Numa tentativa de obter uma representação do desempenho destas entidades, cruzamos as classificações atribuídas pelos entrevistados ao seu impacto atual na transformação da governação com as classificações sobre a orientação transformacional da sua missão, obtendo a matriz apresentada na Figura 10.

Figura 10: Entidades/perceção do impacto atual na transformação da governação e presença da transformação na missão



Fonte: dados da pesquisa.

Partindo desta matriz, podemos inferir algumas relações:

- 1) entidades que foram percecionadas como tendo um elevado impacto na transformação da governação e, ao mesmo tempo, uma forte orientação transformacional na sua missão, apresentam especificidades que são explicativas dessa perceção (por exemplo, no caso da OGP – *Open Government Partnership* Portugal, o seu estatuto internacional; ou no caso da CMC – Câmara Municipal de Cascais, o seu âmbito territorial e grau de autonomia). Portanto, apesar dessas classificações, o seu desempenho efetivo pode ser mais limitado;

A OGP tem um histórico...a origem, [...], é uma das coisas mais transformadoras que existe atualmente no mundo, posso dizer. [...] Como influenciador internacional, não tenho dúvidas que é a OGP. [...] É verdadeiramente transformador. (E5)

[Sobre a presença da transformação na missão da CMC] Eu acho que está muito e em muitos sítios. Se calhar podíamos fazer muito mais, mas é dos municípios que eu sinto com maior energia, nos vários níveis... [sobre o impacto da CMC] Tem muito [...], porque muita coisa que a gente faz e os outros copiam, ou pelo menos gostariam de estar onde nós estamos. Há bocado dei-vos alguns exemplos, até o poder central vem buscar trabalhos nossos. (E2)

- 2) por outro lado, entidades com pontuações elevadas na sua orientação transformacional, mas cuja perceção do impacto é menor, podem estar a enfrentar desafios na implementação das suas estratégias (caso da AMA) e/ou estar ainda

em estágios iniciais de desenvolvimento (exemplos do PlanAPP e do GNSC/CNS) e/ou de reformulação organizacional/institucional (caso do INA). Pode tratar-se também de entidades mais setoriais (caso da APA – Agência Portuguesa do Ambiente, do SPSS, do JurisAPP ou do já referido GNS/CNS) ou da sociedade civil (casos da FFMS, da SEDES ou da APDSI), que têm, por isso, um desempenho mais restrito;

[A] Cibersegurança, não sendo uma realidade nova, é do ponto de vista institucional relativamente recente, nomeadamente em Portugal. E, portanto, o Centro Nacional de Cibersegurança, criado em 2014, tem 9 anos, mais ou menos, no contexto da administração pública é uma entidade relativamente recente. (E14)

[E]u acho que a SPMS tem imenso impacto, muito grande, mas é um bocadinho mais sentido na área da Saúde, é serviços partilhados do Ministério da Saúde, não é para administração toda. (E16)

[A] SEDES é um semi-partido. Foi criada para ser um partido, no tempo do Marcelo Caetano, que não deixou, mas não sendo um partido, é uma associação política com opinião política. Não se limita a fazer estudos, emite opinião. [...] Tem uma vantagem sobre os partidos que é não ir a votos e dizer só aquilo que é as nossas convicções. Não tem de agradar. [...] Tem uma desvantagem, como não somos um partido, não temos poder, portanto, só podemos influenciar quem tem poder. Mas essa é a função da SEDES: influenciar quem tem poder. (E10)

- 3) por fim, as entidades com pontuações mais baixas, tanto no seu impacto quanto na sua orientação transformacional, podem necessitar de maior visibilidade (caso do IRN e da DGO – Direção-Geral do Orçamento) e/ou relevância (caso do IAPMEI – Agência para a Competitividade e Inovação) para poderem desempenhar um papel mais significativo na transformação da governação. Algumas destas entidades já tiveram inclusive um desempenho muito elevado, mas que decaiu (o caso do IRN);

O IRN teve, lá está, eu acho que eles foram muito inovadores ali entre 2008 e 2012, depois também não, do que eu tenho visto, acho que está um bocadinho como a AMA, acho que está a perder um bocadinho o fôlego. (E4)

[O] IRN é outro, é o grande curador de dados. Claro que o Ministério das Finanças nas áreas orçamentais, a DGO é uma entidade essencial, mas são entidades discretas, algumas delas, mas são completamente estruturantes. (E8)

Parece-me que na área da Economia, toda a componente, aqui, não sei se neste momento é tão relevante ou se tem de se..., mas o IAPMEI tem um papel muito importante, tem por missão ajudar as pequenas e médias empresas a inovar. (E16)

Este cruzamento fornece uma representação sobre o desempenho e a importância das entidades atualmente mais envolvidas com a transformação da governação em Portugal, sendo útil para identificar quais as entidades com maior influência e efetividade nesse processo. No entanto, é importante lembrar que estas classificações são baseadas nas

perceções dos entrevistados, podendo apresentar enviesamentos em resultado da sua proximidade e/ou conhecimento sobre cada entidade.

3.2.2. Contexto

No sentido de compreender o contexto em que podem surgir Comunidades Transformacionais na administração pública, entendemos ser importante identificar a partir dos discursos dos entrevistados: 1) as principais transformações e/ou projetos transformacionais que marcaram o avanço e melhoria da governação em Portugal nas últimas décadas e os seus impactos; e 2) os fatores que essas transformações/projetos evidenciam como sendo propícios a esse surgimento.

i. Principais transformações/projetos transformacionais

No quadro dos trajetos e das experiências dos entrevistados, foram sendo relatadas um conjunto de transformações e/ou de projetos transformacionais em que os mesmos estiveram envolvidos e/ou que consideraram centrais para o avanço e melhoria da governação em Portugal nas últimas décadas. Na Tabela 27 apresentamos essa listagem, procurando também sintetizar os principais impactos das transformações/projetos referidos nos seus discursos.

Tabela 27: Principais transformações/projetos transformacionais citadas pelos participantes (por tema/área e nível)

Planeamento e Ordenamento do Território	Local	Projetos/ Transformações	Impactos na governação	Impactos sociais
		2005 Iniciativa Bairros Críticos	Participação, envolvimento local e colaboração interorganizacional: primeiro processo participado que envolvia as comunidades locais e vários ministérios. (E18)	---
		2000-2009 Iniciativa EQUAL	Cooperação transnacional. Criou uma Comunidade de Prática com pessoas que depois pulverizaram essas aprendizagens por todo o país e que ainda hoje comunicam. (E18)	---
		2013 Consolidação das Entidades Intermunicipais (CIMs e AMs)	Desconcentração e descentralização de competências. (E1; E15) Territorialização de políticas públicas. (E6)	---
		2016 adapt.local (E1)	Colaboração entre municípios. (E1; E6; E18). Parceria informal da administração central. (E15)	---

Visões de futuro na administração pública em Portugal: Contributos das Comunidades Transformacionais para uma melhor governação

		2019 InC2 - Iniciativa Nacional das Cidades Circulares	Cooperação interorganizacional e construção de redes. (E15) Governança antecipatória. (E1)	---
		2019 Passe Navegante Metropolitano	Concertação política e técnica. (E1; E2; E6)	Um único passe multimodal metropolitano a um preço acessível (E6)
	Multinível	2020 Estratégia Regional de Lisboa 2030	Colaboração entre a CCDR-LVT/AML. Primeiro referencial estratégico que vincula simultaneamente a administração central e a administração local. (E1; E6; E15; E18) Abriu o precedente para a colaboração em outras estratégias, como a Estratégia Alimentar da AML. Capaz de influenciar a tomada de decisão em outras estratégias. (E6)	---
		2022 Estratégia comum do PROT e do PO Regional	Articulação estratégica entre ordenamento do território e desenvolvimento regional. (E18)	---
Justiça	Central	1989 INFOJUR	Base integrada de informação legislativa. Precursor do Diário da República eletrónico. (E8)	---
		2013 Informatização do Processo Judicial (E3)	Tramitação eletrónica dos processos nos tribunais judiciais e nos tribunais administrativos e fiscais. Simplificação administrativa. Redução de documentos físicos. Acesso remoto aos processos. (E3)	---
		2005 Empresa na Hora	---	Passou a ser possível fazemos uma empresa online em 36 minutos, ou fisicamente, com o apoio de um funcionário, em 50 minutos. (E4)
Finanças	Central	1977 Instituto de Informática do Ministério das Finanças (na origem do atual eSPap)	O primeiro serviço verdadeiramente partilhado (apesar de na saúde haver já uma estrutura anterior, o SUCH, que ainda existe, e que foi um dos precursores do SPMS). Criou o número e o cartão de identificação fiscal. Marcou o arranque e impulsionou a utilização da informática e a modernização da administração pública. Foi também um importante núcleo de formação nesta área. (E7; E8)	---
		2017 IRS Automático	Eliminou o papel na entrega do IRS. (E8; E16; E20)	Liberta do preenchimento da declaração e antecipa o recebimento do reembolso rapidamente.

Visões de futuro na administração pública em Portugal: Contributos das Comunidades Transformacionais para uma melhor governação

		2008 Sistema BIORC - <i>Business Intelligence</i> do Orçamento	Repositório partilhado da informação orçamental, ao qual todos os decisores, com particular destaque para o Ministério das Finanças, podem aceder. (E8)	---
Digitalização e Modernização Administrativa	Central	1991 INFOCID - Sistema Interdepartamental de Informação Administrativa aos utentes dos serviços públicos	Considerado a génese do <i>eGovernment</i> em Portugal. Construção de uma infraestrutura para a distribuição de informações e serviços públicos em forma digital. Precursor do Portal do Cidadão. (E8)	Incrementou a utilização das TIC no relacionamento com os utentes dos serviços públicos
		2007 Lojas do Cidadão (de 2ª Geração)	Desenvolvimento de modelos de <i>pricing</i> na administração. Espaços de experimentação e inovação. Cooperação interorganizacional. (E4)	Concentração de serviços. Atendimento padronizado e de maior qualidade.
		2014 Espaço Cidadão	Serviço que exige poucos recursos. Proximidade ao cidadão. (E4; E8)	Dimensão de formação e de combate à iliteracia digital e dimensão de proximidade. (E12)
		2004 Portal do Cidadão	O primeiro portal transversal a toda a administração pública. Interoperabilidade. (E4)	Permitiu aceder a uma série de serviços <i>online</i> e num só sítio como a alteração da morada. (E4)
		2006 SIMPLEX 2008 SIMPLEX Autárquico	Colaboração interorganizacional. Propostas a partir de baixo. Estrutura de <i>governance</i> . Implementação de diversas medidas de simplificação administrativa e legislativa e de administração eletrónica, (E4; E16)	Impactos diversos na vida dos cidadãos e das empresas.
		(2010) Plataforma de Mensagens - GAP	<i>Gateway</i> de SMS partilhada. Veio facilitar a comunicação entre administração e os cidadãos. (E9)	Receber prescrições médicas por SMS; receber o local de voto; etc. (E9)
		2007 Cartão de Cidadão	Criação da Identidade Digital do Cidadão. Primeiro projeto com impacto transversal. Centralização da gestão da identidade. Pela primeira vez, um processo transversal permitiu mudar outros processos mais setoriais. Permite identificar e autenticar o cidadão de forma segura em diferentes organismos. Levou à criação da Plataforma de Interoperabilidade da Administração Pública. (E9)	Agregação de um conjunto de identificadores num único documento que permite autenticação e assinatura de forma segura. Permitiu associar atributos profissionais. (E9)
		2014 Chave Móvel Digital	Aumentou a utilização efetiva da Identidade Digital. Veio potenciar um conjunto de outros serviços e desmaterializar serviços na administração pública e no setor privado (caso do <i>homebanking</i>). (E4)	Acéder a serviços e fazer os processos anteriores sem o Cartão de Cidadão e o respetivo leitor. (E4; E9; E16)
		2019 ePortugal	Portal de serviços público que substituiu o Portal do Cidadão. Canal digital privilegiado de acesso à informação e à prestação de serviços	Interface intuitivo, amigável e personalizável.

Visões de futuro na administração pública em Portugal: Contributos das Comunidades Transformacionais para uma melhor governação

			públicos, estando otimizado para ser utilizado através de qualquer dispositivo. (E9; E16)	Disponibiliza o apoio de um <i>chat bot</i> . (E9)
		2021 Sistema de Incentivos à Inovação na Gestão Pública (SIIGeP)	Incentivos à inovação. Direito ao Desafio (possibilidade de qualquer entidade propor a suspensão de parte de um Decreto-Lei que a estivesse a impedir de implementar um projeto transformador e experimentar novos modelos de gestão). (E19)	---
		2023 App móvel Autenticação.Gov	Serviço central de identificação, autenticação e assinatura. Diminuição de documentos físicos. Possibilidade de ser criar uma <i>wallet</i> europeia (o eGov ter validade na UE). (E9; E16)	Possibilita ao cidadão identificar-se, autenticar-se ou assinar documentos, utilizando PC ou Telemóvel. Permite aderir à Chave Móvel Digital por biometria.
Saúde	Central	2010 Criação do SPMS - - Serviços Partilhados do Ministério da Saúde	Maior integração. Centralização de compras dos Hospitais. (E7; E16)	Reutilização de dados em benefício dos cidadãos e da saúde dos doentes (E16)
		2015 “Receita sem Papel” ou “Desmaterialização Eletrónica da Receita”	Desmaterialização do ciclo de prescrição e dispensa de medicamentos. Introdução e modernização de tecnologias. Informação consolidada do medicamento enquanto recurso. Mudança de cultura em relação ao digital. Integração de todos os <i>softwares</i> dos prestadores de saúde e de todas as farmácias do país. (E16)	Possibilidade dos cidadão receberem a sua receita via SMS. (E16)
		2016 SCLínico Hospitalar	Sistema de informação evolutivo, desenvolvido pela SPMS que prevê a uniformização dos procedimentos dos registos clínicos, de forma a garantir a normalização da informação. (E7)	---
Trabalho e Segurança Social	Central	2010 Relatório Único	Criou um momento único para as empresas apresentarem a informação referente à sua atividade social. Digitalização e simplificação administrativa. (E20)	---
Planeamento, prospetiva e Políticas Públicas	Central	2021 Criação do PlanAPP	Recentrar e transversalizar o planeamento, prospetiva e avaliação de políticas públicas e capacitar a administração nestas áreas. (E5; E18; E20)	---
Formação e Qualificação	Central	1995-2018 CEAGP - Curso de Estudos Avançados em Gestão Pública	Renovação da administração. Formação transversal. Promoção de um ideal de funcionário público. Constituição de Comunidades de Prática. Transversalização da administração pública (através das redes mantidas pelos funcionários formados). (E15; E17)	---
		2021	Está a recentrar a formação na administração pública. (E12; E21)	---

Visões de futuro na administração pública em Portugal: Contributos das Comunidades Transformacionais para uma melhor governação

		Reorganização do INA novamente como Instituto Público		
Seleção e Recrutamento	Central	2011 Criação da CReSAP	Maior profissionalização da administração pública. Maior transparência em relação ao perfil dos candidatos. (E11; E17)	---
GovInt e Problemas Sociais Complexos	Sociedade Civil	Plataforma Fórum GovInt	Melhor compreensão dos problemas sociais complexos. Consciencialização da necessidade de desenvolver modelos de governação integrada. (E1; E13)	---

Fonte: elaboração própria.

Não se tendo tratado de um levantamento exaustivo de todas as grandes transformações e/ou projetos transformacionais na administração pública portuguesa (desde logo, porque a referência a tais transformações/projetos, surgiu, em regra, livremente no discurso dos entrevistados), ficam em aberto algumas questões: serão estas, de facto, *todas* as grandes transformações/projetos que, nas últimas décadas, marcaram/dinamizaram as melhorias mais significativas na governação em Portugal? Haverá outras? E de que melhorias estamos a falar? A que níveis e com que impactos? É possível fazer esse levantamento e uma classificação da importância/impacto das diferentes transformações?

ii. Fatores propícios ao surgimento de Comunidades Transformacionais

Tendo em conta a lista atingida, parece claro que o digital e a formação, mais ao nível central, e o território, ao nível local/regional, se apresentam como fatores de transversalização da mudança na administração pública. Ao mesmo tempo, estes fatores parecem configurar contextos propícios à formação de Comunidades Transformacionais. No caso do digital, um dos entrevistados relatou, por exemplo, como a necessidade de aprendizagem nos primórdios do desenvolvimento de aplicações informáticas na administração pública gerou uma Comunidade Transformacional:

Quando este grupo de 10 loucos, ou 10 jovens, aquilo foi uma *knowledge organization* na altura, nós tínhamos reuniões, nós líamos os livros, nós discutíamos entre nós o que é que vinha nos livros [...], são os autores desses livros que tinham a inovação no processo estrutural de desenhar as aplicações informáticas, e nós bebíamos, bebemos esses livros, discutimos entre nós e aplicamos na realidade. (E7)

Também ao nível da formação, um dos efeitos relatados do Curso de Estudos Avançados em Gestão Pública (CEAGP) promovido pelo INA era os laços que os

formandos estabeleciam entre si. A permanência durante muitos meses num contexto de aprendizagem, reforçava o sentido de identidade, sendo também esse contexto propício à formação de Comunidades Transformacionais:

[O]s alunos do CEAGP do meu ano, e do que eu tenho conhecimento de outros anos, mantêm contacto, ou seja, forma-se ali, ou formava-se, porque, entretanto, foi extinto, uma comunidade... Vamos mantendo contacto. Não sei se todas as turmas, em todos os anos, mantêm contacto, mas nós temos um... fizemos o curso há 10 anos e continuamos a estar em contacto uns com os outros. Isto é uma grande vantagem, parece que não, mas, na verdade o próprio CEAGP, e essas turmas que se formavam, eram Comunidades Transformacionais. [...] Nós temos um grupo no Facebook. Depois há grupos no WhatsApp mais restritos, ou seja, depois à pequenos subgrupos, dentro dos grupos. (E15)

Para além disso, um outro efeito da formação transversal era a própria transversalização da mudança pela pulverização da administração pública de um conjunto de pessoas que, partilhando da mesma identidade, mantinham contactos informais em rede. Essas redes permitiam não só perpetuar o contexto de aprendizagem, como contribuía para tornar mais permeáveis os silos administrativos:

[U]ma das características das pessoas que se candidatavam ao CEAGP é que tinham uma formação transversal, ou seja, não eram só de direito ou só de gestão ou só de economia, ou de engenharia, e que os que tinham dúvidas mais jurídicas que tinham oportunidade de contactar e de esclarecer, através desses grupos [...] com as pessoas da respetiva formação. E depois não só a esse nível, mas também ao nível daquilo que é nova legislação que saía ou de interpretações legais, instrumentos de trabalho, oportunidades de trabalho que existiam em cada uma das organizações, referência para determinadas posições. (E17)

A vantagem disto é que na realidade criou-se uma rede de pessoas que depois foram colocadas em sítios diferentes, porque naturalmente, cada uma tinha a sua formação e que, portanto, os sítios para onde foram, não foram os mesmos sítios. [...] Isto é interessante, porque isso significa que nós podemos ter uma ideia, não apenas daquilo que se passa neste silo, mas falando com os outros silos que estão ali no Terreiro do Paço, por exemplo, ou que estão ali na APA, na Agência Portuguesa do Ambiente, etc. Porquê? Porque ficamos com os contactos e nos conhecemos. (E15)

No caso do território, encontramos também relatos semelhantes, agora relacionados com contextos de aprendizagem no âmbito de iniciativas comunitárias e de processos participativos. A estes níveis, o contacto através das redes sociais, sobretudo em grupos no WhatsApp, veio possibilitar manter essas comunidades mesmo depois dos projetos terminarem. Mas mesmo quando não existiam ainda essas formas de manter contacto, havia já processos inorgânicos de pulverização de pessoas e de ideias pela administração que tinham um forte impacto transformacional:

Agora estou-me a lembrar da iniciativa comunitária EQUAL, esse é um caso muito interessante de ser estudado, porque foi depois completamente ignorado. [...] E a EQUAL cá era muito avançada, nunca foi muito bem aceite pelo Governo português, mas como era uma iniciativa comunitária, lá tinha de ser. Acabou a iniciativa comunitária, aquela influência acabou, mas o que é que aconteceu? A iniciativa comunitária EQUAL criou uma Comunidade

de Prática com pessoas espalhadas em todo o lado, e ainda hoje há os filhos do programa EQUAL que estão na administração, ou estão nas associações de desenvolvimento local. Depois é muito engraçado porque aquilo que nunca foi apadrinhado pelos governos acabou por se disseminar no terreno a partir de pessoas que integraram essa família, digamos. (E18)

E em todos os processos participativos, por exemplo, a iniciativa Bairros Críticos, que tinha pessoas da cultura, da saúde, etc., depois isso desfez-se, cada qual foi à sua vida, não é que eles se deem uns com os outros, mas levaram essa semente para o sítio para onde foram. Isso é muito engraçado também uma coisa que não está estudada porque é uma espécie de difusão inorgânica. Hoje em dia, com os grupos, com o WhatsApp e tal, até se mantêm, mas antes havia uma espécie de disseminação inorgânica, mas que levava uma certa cultura e depois, umas vezes com êxito, outras vezes sem êxito, mas introduziam para os serviços para onde iam. (E18)

Por outro lado, várias das transformações/projetos apresentados na Tabela 27 seguem uma certa genealogia (fazendo parte da mesma “família” de transformações ou sendo precursores de outros projetos que podem já não ser entendidos como tão transformacionais). Isso levanta novas interrogações: poderá essa existência de “genealogias de transformações” evidenciar que as grandes transformações da governação se fazem mais por um processo de desenvolvimento contínuo do que através de processos disruptivos? Da mesma forma, havendo “genealogias de transformações”, poderá haver também “genealogias de transformadores”? Como se relacionam essas genealogias e como subsistem ao tempo curto dos ciclos políticos?

É curioso notar que, embora não tenha sido perguntado, os entrevistados tenderam a focar mais o impacto dessas transformações/projetos transformacionais na governação do que na vida dos cidadãos. A maioria dos processos transformacionais, tais como informatização; modernização; simplificação; cooperação; integração, etc., dizem respeito a mudanças, sem que seja, porém, claro, qual o objetivo social que as motiva (a causa final). Em outras palavras, são processos de mudança do funcionamento da administração, mas sem que disso transpareça um impacto social orientador dessa mudança. Também isso implica questionamentos: estará a administração num processo fechado de transformação? Ou seja, será que as grandes transformações são sempre o resultado de um processo em que se está a “correr atrás do prejuízo”? O que explica isso e, mais importante, como mudar de uma administração reativa para uma outra mais proativa e socialmente impactante?

3.2.3. Estrutura

Depois de abordados os perfis dos transformadores, as entidades atualmente mais envolvidas com a transformação da governação e os fatores que criam contextos propícios

à emergência de Comunidades Transformacionais na administração pública, procuraremos agora analisar as conexões e relações entre esses transformadores e entidades em tais contextos, de modo a identificar e mapear possíveis Comunidades Transformacionais. Para o efeito, recorreremos a algumas técnicas sociométricas da ARS para analisar a estrutura social da transformação da governação em Portugal. Embora se trate de uma análise grandemente exploratória e adaptada da ARS, há alguns conceitos que são importantes clarificar.

A ARS é uma perspetiva teórico-metodológica que enfatiza o estudo das relações entre entidades (indivíduos, grupos, organizações, etc.), contribuindo para a compreensão de problemas complexos, tais como a interação entre estrutura social e agência (Fialho *et al.*, 2017). A esse nível, Galaskieswicz e Wasserman (1993) identificam três linhas de investigação principais na aplicação das técnicas da ARS: 1) o estudo dos constrangimentos decorrentes da posição na rede sobre a ação (na origem de conceitos como o de “autonomia estrutural” de Burt e de “*embeddedness*” de Granovetter); 2) o estudo das redes sociais como um recurso para aceder a meios e atingir fins (em linha com o conceito de “capital social”); e 3) e o estudo da difusão de ideias e inovações, que assume a rede como “canal” para influenciar práticas e valores.

Nesse sentido, dependendo do objetivo do estudo, uma estrutura social pode ser analisada em função de diversos níveis (Borgatti & Foster, 2003), destacando-se para esta pesquisa: 1) nível dos atores (associado às posições que os atores/entidades assumem na rede e sua influência sobre a estrutura); e 2) nível da rede ou do grupo (centrada no número de relações mútuas e na coesão e estabilidade da rede). Esses níveis podem ainda ser abordados de diferentes perspetivas, podendo ir de redes egocentradas (isoladas ou agregadas), identificadas a partir de um ator/entidade, a redes sociocêntricas, identificadas a partir das relações mútuas entre atores/entidades.

Do mesmo modo, de entre as dimensões de análise mais recorrentes na literatura (Fialho *et al.*, 2017), são de especial interesse para o objetivo desta pesquisa: i) tamanho da rede (número de relações entre atores/entidades); ii) número de interesses envolvidos; e iii) coesão ou densidade da rede (padrões relacionais existentes e potenciais e a forma da rede que daí decorre). Para a análise propriamente dita, estes níveis e dimensões implicam

a recolha de diferentes tipos de dados, designadamente: a) dados sobre relações; b) dados sobre os atributos dos atores; e c) dados sobre as práticas e valores suscetíveis de serem influenciados.

Por outro lado, a representação da estrutura é feita através de “grafos” (também designados de “nós” ou “vértices”), que são pontos da rede que correspondem aos atores/entidades; e “arestas” que identificam as relações ou vínculos entre tais “grafos”. A medição desses grafos pode ser “binária” (grafos ligados entre si apenas por uma linha para representar a existência de vínculo) ou “orientada” (ligados por um “vetor” que indica a direção da relação). Essa direção ou “fluxo” pode ainda ser unilateral ou bilateral. Por fim, a força das relações pode ser “nominal” ou “binária” (ausência ou presença de vínculo); “ordinal” (vínculo forte ou fraco) ou “ponderada” (representada por uma métrica) (Fialho *et al.*, 2017).

A identificação dos grafos e das arestas tem a sua origem em sociogramas ou matrizes sociométricas. Como será explicado de seguida, foram adaptadas várias técnicas sociométricas de modo a ilustrar: a) pessoas e entidades de referência por área de atuação dos entrevistados (influência das diferentes áreas sobre a transformação); b) relações entre entidades envolvidas com a transformação (centralidades, entidades centrais e cliques); c) relações entre transformadores.

i. Referências

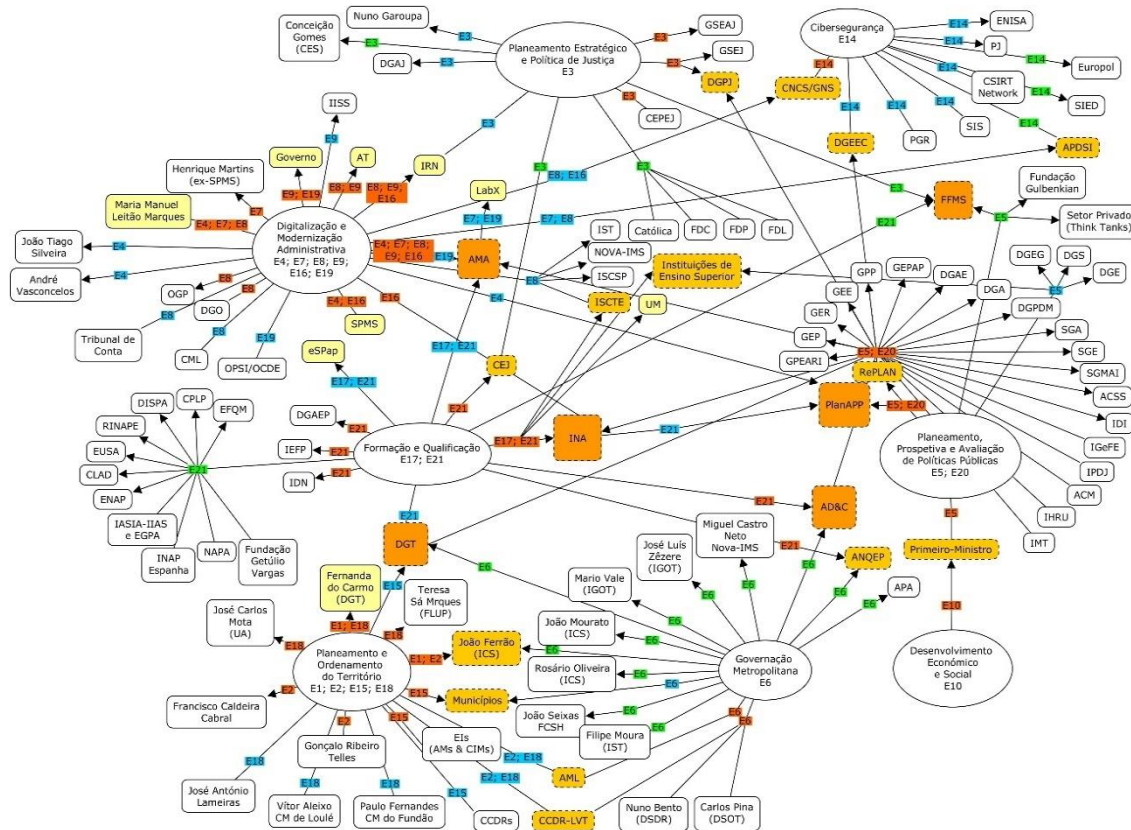
No sentido de recolher dados que permitissem identificar e caracterizar a atual estrutura social da transformação da governação em Portugal, começamos por apresentar aos entrevistados um exercício onde era solicitado que estes identificassem, segundo uma lógica de círculos concêntricos, as pessoas e/ou entidades de referência, tendo no centro a transformação da sua área de atuação.

A técnica de círculos concêntricos é uma abordagem da ARS utilizada para ajudar a compreender a estrutura e as interações dentro de uma rede social específica, recorrendo-se à representação visual de círculos concêntricos para mapear os laços sociais de um ator central e a sua conexão com outros atores da rede. Cada círculo representa um nível diferente de proximidade em relação ao ator central. Assim, quanto mais próximo do centro

(primeiro círculo), maior é a proximidade e influência de um ator em relação aos demais. Essa influência diminui à medida que os círculos se afastam. Ao se observar os padrões de conexões entre os círculos, é depois possível identificar-se diferentes tipos de agrupamentos.

Neste caso em particular, a aplicação da técnica foi adaptada, assumindo-se no centro a área de atuação/transformação específica dos transformadores entrevistados. Por razões de apresentação e legibilidade dos dados, os sociogramas dos 18 entrevistados que responderam a este exercício foram agregados num único esquema com recurso ao *software* CmapTools (Figura 11). Nesse trabalho de sistematização, optou-se por alterar a representação em círculos concêntricos para uma outra baseada numa métrica de cores, de modo a ser possível ilustrar referências múltiplas entre diferentes áreas de atuação (aquilo que na ARS se chama de um “agregado de redes egocêntricas”).

Figura 11: Pessoas e entidades de referência por área de atuação dos entrevistados



Legenda:

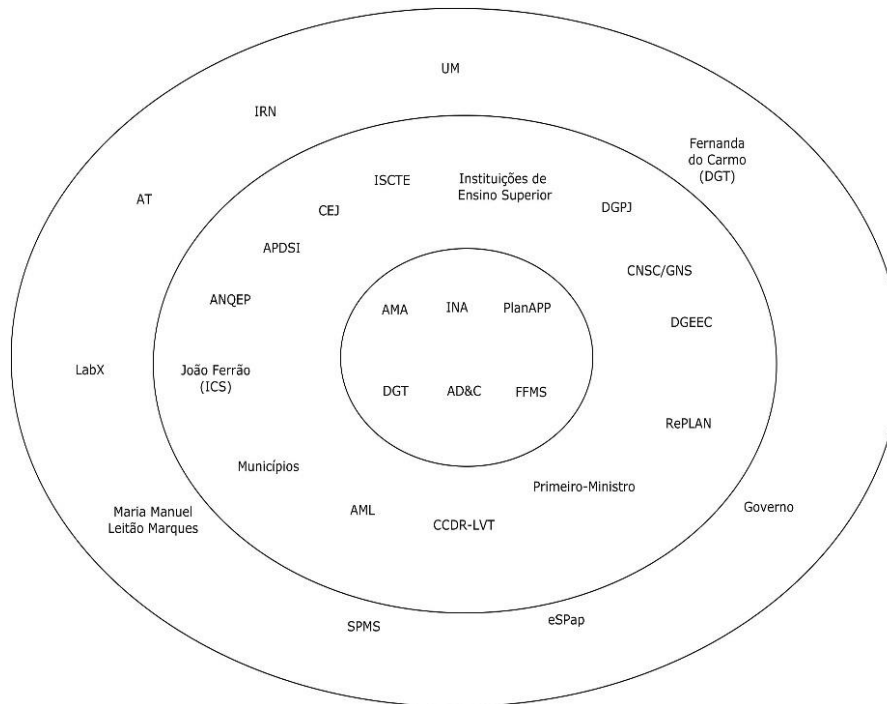
E1	Primeiro círculo	E1	Três ou mais vetores de áreas diferentes
E0	Segundo círculo	E0	Dois vetores de áreas diferentes
E0	Terceiro círculo	E0	Mais do que um vetor da mesma área

Fonte: elaboração própria.

Se adotarmos como critério as pessoas e/ou entidades identificadas em mais do que um sociograma na mesma área de atuação, é possível que estejamos perante as principais referências transformacionais nessas áreas. Por outro lado, se o critério for pessoas e/ou entidades referidas em três ou mais áreas diferentes de atuação, tal pode indicar centralidades ou *hubs* transformacionais de toda a estrutura, ou seja, de atores-chave que, para além da sua influência sobre os restantes, desempenham um papel central na disseminação de informações, ideias ou até inovações. Além disso, a presença de pessoas e/ou entidades de referência que se repetem em pelo menos duas áreas de atuação pode ser também indicativa de pontes transformacionais, ou seja, indivíduos e/ou entidades que facilitam a comunicação e a colaboração entre áreas de atuação que, de outra forma, estariam isoladas. Na Figura 12, apresentamos uma síntese integrativa das pessoas e entidades de referências em função desses critérios, destacando-se:

- Primeiro círculo (pessoas e/ou entidades de referência centrais a todas as áreas): AMA; INA; PlanAPP; DGT; AD&C (Agência para o Desenvolvimento e Coesão); e FFMS;
- Segundo círculo (pessoas e/ou entidades de referência que poderão atuar como pontes entre áreas): (todas as anteriores +) João Ferrão (ICS); ANQEP (Agência Nacional para a Qualificação e o Ensino Profissional); APDSI; CEJ (Centro de Estudos Judiciários); ISCTE; Instituições de Ensino Superior; DGPIJ; CNSC/GNS; DGEEC (Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência); RePLAN (Rede de Serviços de Planeamento e prospetiva da Administração Pública); Primeiro-Ministro; CCDR-LVT (Comissão Coordenadora de Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo); AML; e Municípios;
- Terceiro círculo (pessoas e/ou entidades de referência centrais para áreas específicas): (todas as anteriores +) AT (Autoridade Tributária e Aduaneira); IRN; UM (Universidade do Minho); Fernanda do Carmo (DGT); Governo; eSPap; SPMS; Maria Manuel Leitão Marques; e LabX.

Figura 12: Síntese das pessoas e/ou entidades de referência



Fonte: dados da pesquisa.

ii. Relações/cachos e comunidades

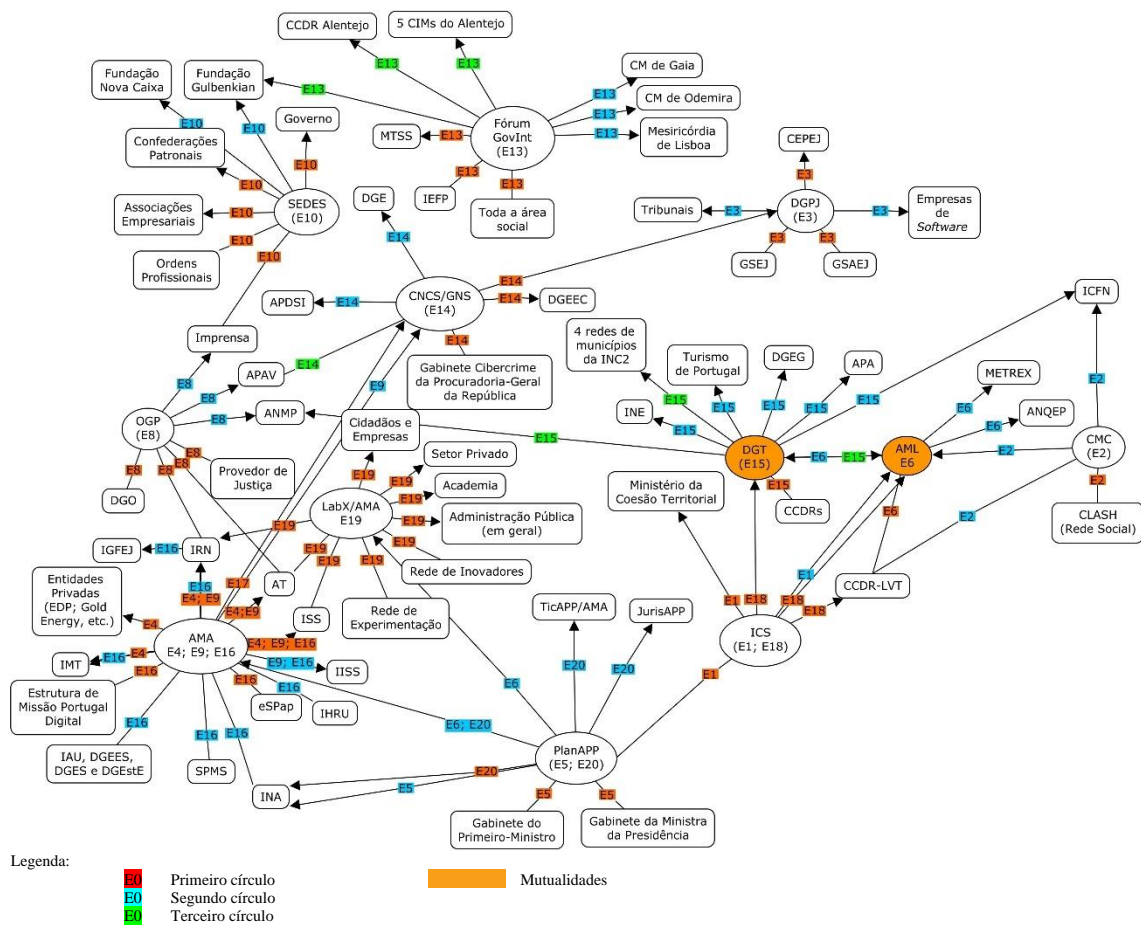
Num outro exercício similar, foi solicitado aos transformadores entrevistados que identificassem as cinco entidades que consideravam ser mais relevantes para a transformação da governação e com as quais a sua entidade teve ou mantinha relações. Este exercício egocentrado nas filiações dos participantes tinha como objetivo aferir vínculos/arestas entre entidades de modo a procurar identificar possíveis cliques, cachos e/ou Comunidades Transformacionais. Na ARS, uma “clique” é um subconjunto de “nós” (representação de indivíduos e/ou entidades que centralizam conexões) numa rede social onde cada nó está diretamente conectado a todos os outros nós do mesmo subconjunto. Já um “cacho” refere-se a um conjunto de cliques interconectadas, diferindo de uma “comunidade” que são conjuntos de “nós” com interações mais fortes internamente (forte nível de coesão/densidade interna) do que externamente.

Note-se que nesta pesquisa estamos a assumir a estrutura social da transformação da governação propositadamente como uma rede aberta, ou seja, como um conjunto de atores e entidades distintas que podem estar em diferentes áreas e níveis de atuação. Isso significa, à partida, que é mais difícil a identificação de “mutualidades” (escolhas mútuas),

que é forma mais usual de identificar e mapear as formas de relacionamento mencionadas. Ainda assim, entendemos que uma análise da estrutura social da transformação da governação só seria possível através de uma abordagem que possibilitasse um retrato panorâmico da administração pública, abdicando, desse modo, da maior precisão que uma ARS aplicada a áreas/redes específicas possibilitaria.

Os dados revelam a existência de apenas uma mutualidade (Figura 13), o que, apesar da limitação já referida (de se tratar de uma rede aberta), não deixa de ser curioso. Se tivermos em conta as pessoas e entidades de referência identificadas pelos mesmos entrevistados, parece haver, desde logo, um *mismatch* (desfasamento) entre as entidades que os transformadores assumem como referências transformacionais na sua área de atuação e as entidades com as quais as suas entidades efetivamente se relacionam.

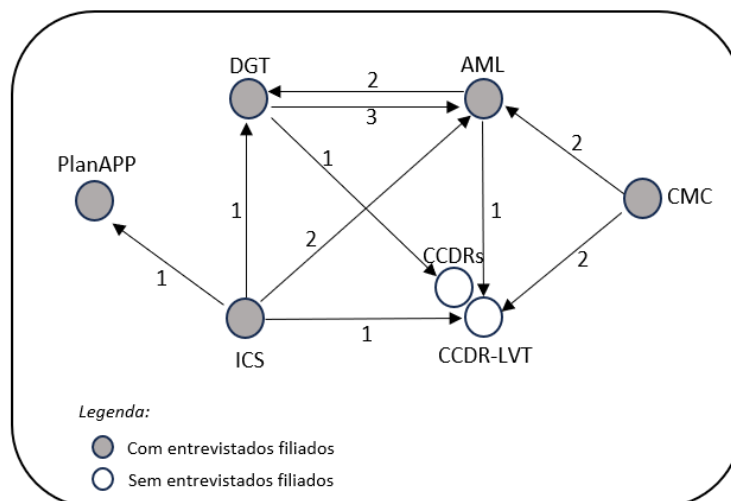
Figura 13: Entidades com as quais as entidades dos transformadores entrevistados se relacionam para transformar a governação



Por outro lado, ao analisarmos as relações em função de cada filiação, o critério de escolha dos entrevistados foi claramente institucional: baseado nas entidades com as quais a sua entidade se relaciona no âmbito da sua missão e nas relações hierárquicas das quais depende para esse efeito. Assim, é interessante notar que os mesmos transformadores que têm referências transformacionais em diversas áreas de atuação, parecem estar limitados, pelo menos na sua atuação institucional, às relações a esse nível, o que poderá configurar uma barreira à sua atuação transformacional.

Não obstante a identificação de uma única mutualidade (entre a DGT e a AML), poderemos sempre assumir que todas as conexões identificadas evidenciam, de alguma forma, reciprocidade. A verdade é que o exercício tinha, na sua formulação, uma mutualidade inerente (ao se solicitarem relações entre entidades, implicitamente estas teriam de ser sempre bilaterais). Visto desta forma, é natural que, ao se questionarem apenas cinco entidades, dependendo da perceção e experiência de cada entrevistado, não fosse possível alcançar um *match* perfeito entre as entidades identificadas (em todo o caso, isso não torna menos curioso o facto de se ter alcançado apenas uma mutualidade). Desse modo, e se assumirmos essas mutualidades inerentes, torna-se possível identificar, ainda que de forma parcial, duas cliques importantes.

Figura 14: Clique transformacional de nível local



Fonte: elaboração própria.

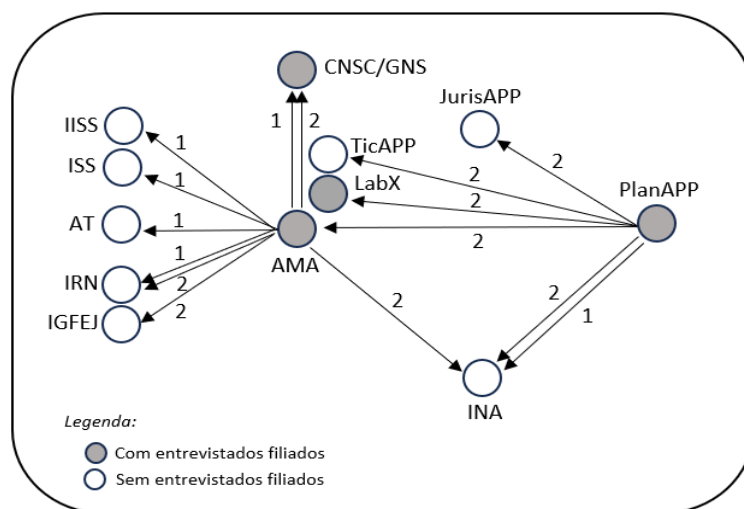
A primeira clique (Figura 14) é formada pelo quadrado DGT-AML-CCDR-LVT-ICS, como figura central, adquirindo a forma hexagonal se considerarmos as relações, por

um lado, entre a AML a CCDD-LVT e a CMC; e, por outro lado, entre o ICS e o PlanAPP. Em termos de estrutura, o *core* desta clique apresenta relações entre entidades de nível central (DGT; CCDDs/CCDD-LVT) e supramunicipal (AML), mediadas pela academia (ICS). Apesar da ordem das escolhas evidenciar a relação hierárquica entre estas entidades, o carácter transformacional desta clique é reforçado pelo envolvimento das mesmas em algumas das principais transformações/projetos transformacionais já identificados (Estratégia da Região de Lisboa 2030, a rede adapt.local e a InC2), as quais foram destacadas pelas inovações em termos de governança em rede e cooperação interorganizacional. Esta clique parece também reunir pelo menos duas áreas de atuação local, o planeamento e ordenamento do território e a governação metropolitana. A dimensão planeamento pode ser reforçada pela ligação do ICS, enquanto entidade intermediadora, com o PlanAPP. Por outro lado, sendo a AML e a CCDD-LVT uma escolha de segundo nível da CMC, isso pode evidenciar também a relevância e influência desse quadrado para a governação autárquica. Assim, para além de incluir a única mutualidade explicitamente identificada a partir das escolhas dos entrevistados, a sua figura central poderá ilustrar, senão a base de uma comunidade, pelo menos uma clique transformacional ao nível local.

A segunda clique (Figura 15), é formada pela figura central do triângulo AMA-INA-PlanAPP. Esta clique articula três áreas de atuação: digitalização e modernização administrativa; formação e qualificação; e planeamento, prospetiva e avaliação de políticas públicas. A esse nível, se tivermos em conta a ordem de escolhas do PlanAPP e as suas relações com o INA, bem como com outros Centros de Competências, sobretudo os ligados à AMA, o enfoque transformacional desta clique parece estar justamente na transversalização de competências. Apesar dos entrevistados pertencentes ao INA não terem respondido a este exercício, esse enfoque foi referido ao longo das suas entrevistas, tendo sido destacada a relação INA-AMA, ao nível das competências digitais e da literacia digital; e a relação INA-PlanAPP, ao nível de competências de planeamento, prospetiva e avaliação de políticas. No caso da AMA, porém, as principais escolhas dos entrevistados recaem sobretudo na AT, no IRN e no ISS (e respetivos Institutos de Informática, o IISS e o IGFEJ). Tal como referido pelos entrevistados E4, E16 e E19, trata-se das três entidades centrais ao nível da centralização do atendimento nas Lojas de Cidadão, bem como no quadro da digitalização de processos/serviços. Esse enfoque na digitalização é reforçado

pela ligação ao CNCS/GNS, enquanto entidade responsável pela área da cibersegurança. Parece, assim, haver aqui dois enfoques claros nesta clique transformacional de nível central: um na transversalização de competências e outro na digitalização.

Figura 15: Clique transformacional de nível central



Fonte: elaboração própria.

Note-se que estas cliques se concentram mormente em Lisboa, talvez em face da proveniência dos transformadores entrevistados. Mas se é verdade que tal pode ser entendido como o resultado do processo de seleção dos entrevistados, não o é menos que muito provavelmente o resultado manter-se-ia o mesmo, caso os transformadores fossem de fora de Lisboa, dado o seu centralismo no contexto nacional. Ainda assim, tal deve ser alvo de análise em pesquisas futuras.

No desenho de pesquisa inicial, havia ainda sido planeado dois outros exercícios sociométricos. O primeiro consistia em solicitar a cada entrevistado que, considerando a inexistência de constrangimentos institucionais, financeiros ou outros, formasse uma equipa transformacional na sua área de atuação, identificando o líder dessa equipa e apresentando uma breve justificação das suas escolhas. Com este exercício pretendia-se explorar *clusters* que pudessem configurar Comunidades Transformacionais e transformadores-estrela em função da repetição de nomes. Também com o objetivo de explorar Comunidades Transformacionais, o segundo exercício baseava-se na aplicação de uma matriz sociométrica de modo a cruzar as relações entre os transformadores de referência identificados através do inquérito por questionário. Ambos exercícios foram

incluídos no guião de entrevista. A sua efetividade, porém, estava dependente de conseguirmos entrevistar todos esses transformadores, o que, ao longo do planeamento, agendamento e realização das entrevistas, não se revelou possível, fosse pela extensão da lista de nomes alcançada, fosse pela dificuldade de contactar e/ou de obter resposta às solicitações de participação na pesquisa.

No caso da montagem da equipa transformacional, apesar das indicações fornecidas, foi difícil garantir que os entrevistados tivessem o mesmo entendimento do objetivo do exercício. A esse nível, o exercício foi mais entendido em termos da abordagem de planeamento de equipas para a transformação de uma área, do que das pessoas a envolver nessa transformação, o que levou a uma grande pulverização dos nomes indicados. Houve também problemas ao nível da seleção das lideranças, sendo comum a indicação de chefias/dirigentes das equipas e/ou das entidades integradas pelos entrevistados, o que não deixava claro se tal se devia, de facto, ao reconhecimento da capacidade de liderança dessas pessoas, ou era antes uma mera deferência institucional. Por outro lado, 8 entrevistados preferiram mesmo não responder a este exercício, sobretudo por se tratar de pessoas que ocupavam, nesse momento, funções de liderança de equipas e cuja escolha de uns nomes em detrimento de outros, consideraram inadequada. Tendo em conta estas dificuldades, optou-se por excluir da tese a análise dos dados (Apêndice J) relativos a esse exercício⁶.

Já no caso da matriz sociométrica, o exercício proposto consistiu em apresentar aos entrevistados a lista de nomes de referência alcançada com os questionários, solicitando-lhes que assinalassem com uma cruz as pessoas que conheciam de nome ou que já tinham ouvido falar e com um círculo as pessoas com quem já tinham colaborado/tido relações de trabalho. Porém, não existindo uma correspondência plena entre a lista apresentada para a realização do exercício e os transformadores entrevistados, os dados recolhidos (Tabela 28) não permitiram fazer o tradicional cruzamento de preferências e exclusões baseado em mutualidades. Ainda assim, entendemos que esses dados poderiam ser trabalhados de forma a possibilitar: 1) apurar o impacto transformacional potencial dos nomes de

⁶ Não podemos de deixar de referir que nos 13 entrevistados que responderam, há alguns nomes que surgiram com maior frequência, designadamente: Maria Manuel Leitão Marques (3x); João Ferrão, ICS (3x); Teresa Sá Marques, FLUP (2x); e Elisa Vilares, DGT (2x); Paulo Areosa Feio, Diretor do PlanAPP (2x).

Visões de futuro na administração pública em Portugal: Contributos das Comunidades Transformacionais para uma melhor governação

referência; 2) identificar mutualidades e centralidades/*hubs*; 3) explorar padrões de afinidade, indicativos de possíveis Comunidades Transformacionais.

Tabela 28: Relações entre os transformadores de referência e os transformadores entrevistados

	Alexandra Leitião	Álvaro Beleza	André Vasconcelos	Daniel Martins	David Ferraz	Elsa Belo	Filipe Ferreira	Helena Monteiro	João Bilhim	João Ferrão	João Mourato	João Torres	Luísa Neto	Luís Vidigal	Marta Magalhães	Paulo Areosa Feio	Pedro Correia	Rui Marques	Sara Carrasqueiro	Susana Corvelo	Vítor Silva	Ouvitu falar	Já colaborou	Total		
Paulo Areosa Feio	X	X		O	X	X	X			O	O		O		X		X		X	O			8	5	13	
Elsa Belo	O	X	O		X					X		O	O						O				3	5	8	
Jorge Lagarto		X	O	O		O					X	O	O			X		X	O	X			5	5	10	
João Dias		X	O		X	O		O				X	O	O		X			O	O	X		5	7	12	
Tito Vieira	X		O	X		O						X	O	X		X			O				5	4	9	
Elsa Castro	X	X	O	X		O						X	O	X					X	X	X		8	3	11	
Fátima Madureira	O	O	O	X		O	X			X			O	X			O		O	O			4	7	11	
César Pestana	O		O		O	O		O					O	X	X	X			O	X			5	7	12	
Filipe Teles					O		X		X	X	X					X	X	O			X		7	2	9	
Patrícia Silva					O											X							1	1	2	
José Carlos Mota										O	O		X			X							2	2	4	
Luísa Neto	O		X		O	X	X			O						O			O	O			3	6	9	
Elisa Vilares					O		O			X	O				O	X			X		O		3	5	8	
José Manuel Félix Ribeiro		X			O		X	O	O	O	X	X	X	X	O	O		O		O			6	8	14	
Joaquim Azevedo	O				O				O	X			X	X	X	X		O					5	4	9	
José Pedro Tavares			X		X			O					X										3	1	4	
Diogo Cunha Ferreira																							0	0	0	
Diogo Reis													X						O				1	1	2	
António Tavares			X		O		O	O	O	X			O				X	X	X		X		6	5	11	
Pedro J. Camões			X					O				O	O			X		X					3	2	5	
Joaquim Filipe Araújo					O		X	O	O				O	O			X	X					3	5	8	
Miguel de Castro Neto						O	O			X	X		O	O	O		X		O	X	X		5	6	11	
Vítor Silva						X													X				2	0	2	
Lídia Terra			X							O													1	1	0	
Heitor Gomes							O			X	O		X			O							2	3	5	
Nuno Cunha Rolo	X	O		X	O	O		O	O				O	O		X			X				4	7	11	
Susana Coroado	X	O		X	X			O			X		X	X				X	X				8	2	10	
João Paulo Batalha	X	O					X			X			X	O				X	X		X		6	2	8	
Luís de Sousa		X			O			O	O	O	X	X	O			X	X	X					6	5	11	
Ricardo Paes Mamede	O	X			O	X	O	X	O	X	X	O	O	O	O	O		X	O	O			6	10	16	
Susana Corvelo		X		X	X	X			X			O	X	X	O	X							8	2	10	
Maria de Lurdes Rodrigues		X			O	X	O	O	O	O		X	O	X	X	X	O	X	O	O			7	9	16	
David Ferraz	O					X	X	O	O			X	O	X	X	X	X	O	O		X		8	6	14	
Rui Marques	O	X	X		O	X	X		O	O		O	O		X					X			6	6	12	
José Alberto Rio Fernandes		X				X				O			X		O	O							3	3	6	
Blanco de Morais	O	X		X	X	X			O				O			X				X	X		7	3	10	
Francisco Goiana da Silva		O											X						O				1	2	3	
Pedro Correia				O	O		X	O	O			O	O										1	6	7	
Helena Monteiro			X	O	O					O	O	O	O			X		O					2	7	9	
João Ferrão				O	O		O				O	X	O	O	O	O		O		O	O		1	12	13	
Luísa Schmidt		X			O		O	O	O	O	O	X	O	X	O	O		O		X	O		4	11	15	
Olivia Bina										O	O		X							X			2	2	4	
João Mourato							O			O			X		O	O		O		X	X		3	5	8	
Ricardo Ferreira Lopes										X					X								2	0	2	
José Correia			X					O															1	1	2	
Ricardo Pita					X	X	X											O					3	1	4	
Micael Sousa						O	X						O										1	2	3	
Teresa Ponte		X											O										1	1	2	
Maria Pinto		X		O	X	X				O					X	X		X	O				6	4	10	
																							Total	193	204	395
Mutualidades implícitas (Já colaborou)	9	4	7	6	18	7	9	14	14	14	9	2	25	11	9	9	8	8	14	9	3	209				

Fonte: elaboração própria.

Em relação ao impacto transformacional, relembramos que a lista de nomes de referência tinha sido já organizada em função do número de identificações obtidas no inquérito por questionário. Ao adicionarmos a este critério uma nova *layer* de dados, considerando o total de identificações dos transformadores entrevistados, obtemos um novo *ranking*, mais fino e apurado, da relevância, ou pelo menos do prestígio, destes nomes de referência.

Se considerarmos o peso percentual que cada nome de referência obteve em face ao total de identificações (ouviu falar + já colaborou) dos entrevistados, essa reclassificação poderá fornecer pistas sobre o impacto transformacional (potencial) destes transformadores. Nesse sentido, procurou-se agregar esses nomes em três níveis de impacto transformacional potencial: alto impacto (entre 3 e 4%); médio impacto (entre 2 e 3%); e baixo impacto (- de 2%) (Tabela 28).

Tabela 29: *Ranking* do impacto potencial dos transformadores identificados/peso do total das identificações dos entrevistados (%)

Alto Impacto	%	Médio Impacto	%	Baixo Impacto	%
Ricardo Paes Mamede	4,05	Elsa Castro	2,78	Pedro Correia	1,77
Maria de Lurdes Rodrigues	3,79	Fátima Madureira		José Alberto Rio Fernandes	1,51
Luísa Schmidt		António Tavares		Pedro J. Camões	1,26
José Manuel Félix Ribeiro	David Ferraz	Miguel de Castro Neto		José Carlos Mota	0,75
Paulo Areosa Feio	3,29	Nuno Cunha Rolo	José Pedro Tavares		
João Ferrão	3,03	Luís de Sousa	2,53	Olivia Bina	0,5
João Dias		João Paulo Batalha		Micael Sousa	
César Pestana		Susana Coroado	2,27	Patrícia Silva	
Rui Marques		Jorge Lagarto		Diogo Reis	
		Susana Corvelo	Ricardo Ferreira Lopes	0,0	
		Blanco de Morais	José Correia		
		Maria Pinto	Teresa Ponte		
		Tito Vieira	Diogo Cunha Ferreira		
	Filipe Teles	Lídia Terra			
	Luísa Neto				
	Joaquim Azevedo	2,02			
	Helena Monteiro				
	Elsa Belo				
	Elisa Vilares				
	João Mourato				

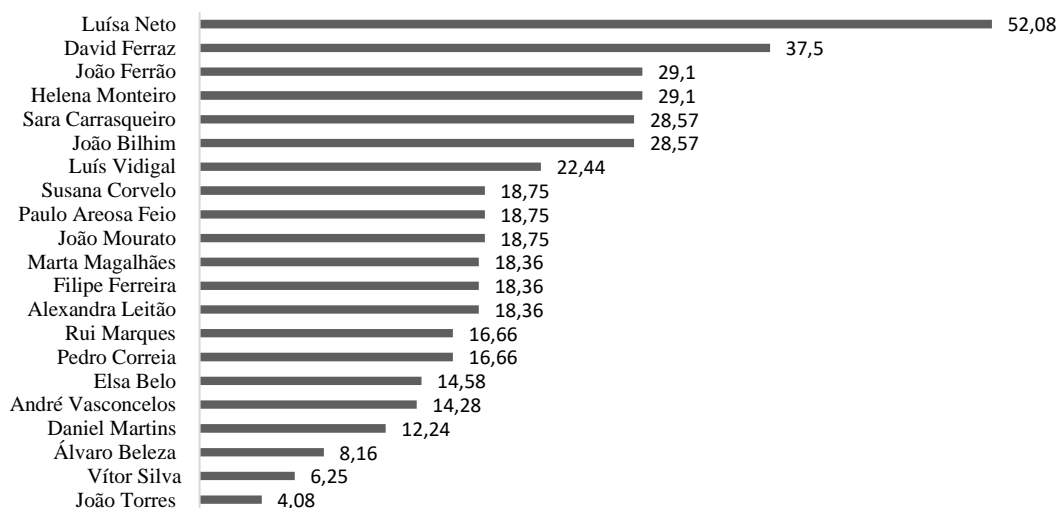
Fonte: elaboração própria.

De um modo geral, as pessoas com um alto impacto potencial na transformação da governação parecem apresentar uma certa relação com a academia, especificamente com o ISCTE (Ricardo Paes Mamede, Maria de Lurdes Rodrigues; Félix Ribeiro; David Ferraz; Paulo Areosa Feio; e César Pestana) e o ICS (Luísa Schmidt e João Ferrão). Encontramos também neste grupo os atuais dirigentes máximos de três das entidades identificadas como estando mais envolvidas com a transformação da governação: o PlanAPP (Paulo Areosa

Feio); a AMA (João Dias) e o eSPap (César Pestana). Com um impacto médio, destacam-se sobretudo pessoas também ligadas ao PlanAPP (Susana Corvelo, atual Subdiretora), à AMA (Elsa Castro; Fátima Madureira; e Tito Vieira) ou ao seu laboratório de experimentação, o LabX (Jorge Lagarto e a sua atual Diretora, Elsa Belo), e ao INA (Luísa Neto, atual Presidente do Conselho Diretivo). Neste grupo há ainda uma forte presença de pessoas da TI-Portugal (Nuno Cunha Rolo; Luís de Sousa; João Paulo Batalha; e Susana Coroado) e de académicos de relevo (António Tavares, da UM; Miguel Castro Neto, Diretor da Nova-IMS; Filipe Teles, Pró-reitor da UA; Joaquim Azevedo, da Universidade Católica Portuguesa; etc.). Já nas pessoas com um impacto transformacional potencial mais baixo, é mais difícil encontrar pontos em comum, embora pareça haver uma certa prevalência de académicos com conhecimentos mais específicos (Micael Sousa, na área da gamificação; José Carlos Mota, ligado aos processos participativos; etc.).

Por outro lado, se considerarmos o peso percentual do número de relações (já colaborou em face ao total de identificações) entre os transformadores entrevistados e os nomes de referência, obtemos uma ideia da sua centralidade na estrutura social da transformação da governação em Portugal (Figura 16).

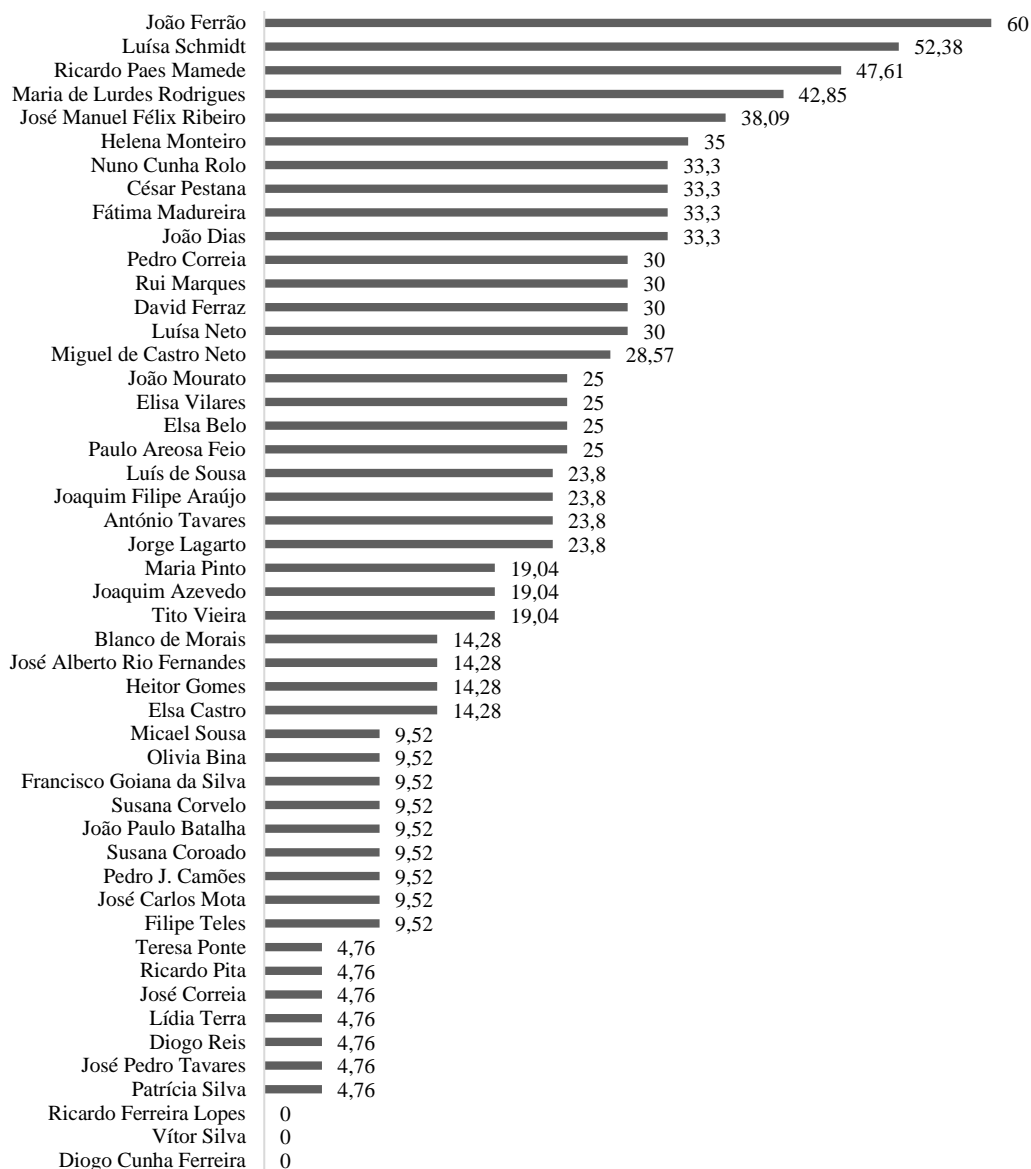
Figura 16: Relações dos transformadores entrevistados com os restantes transformadores da lista de referência (%)



Fonte: elaboração própria.

Do mesmo modo, assumindo a reciprocidade das relações identificadas (mutualidades implícitas), bem como o enviesamento de adotarmos como ponto de partida da análise as relações dos transformadores entrevistados, é possível obtermos uma representação parcial da centralidade dos demais transformadores na lista de nomes de referência (Figura 17).

Figura 17: Centralidade dos nomes de referência com base na reciprocidade das relações com os transformadores entrevistados



Fonte: elaboração própria.

Apesar de, partindo dos dados destes exercícios, não nos ser possível apresentar uma representação sociométrica completa da estrutura social da transformação da governação em Portugal, foram surgindo, no decorrer das entrevistas, algumas pistas sobre possíveis *clusters* informais que nos permitem estabelecer alguns padrões, senão relacionais, pelo menos de afinidade temática, que ultrapassam as relações institucionais destes transformadores, designadamente:

- *Cluster* prospetiva e políticas públicas: fala-se mesmo de uma escola de pensamento encabeçada por José Manuel Félix Ribeiro (considerado como o precursor desta disciplina em Portugal). No âmbito do processo de políticas públicas, esta escola ganhou expressão através de Ricardo Paes Mamede e Paulo Areosa Feio, pela sua relação à coordenação do Observatório do QREN (2008 e 2014). O primeiro é atualmente Presidente da Direção do Instituto para as Políticas Públicas e Sociais (IPPS-ISCTE); e o segundo Diretor do PlanAPP. Todos os três tiveram ou têm relações com o ISCTE.
- *Cluster* administração e governação local: encabeçado por António Tavares da Universidade do Minho e Filipe Teles da Universidade de Aveiro. Envolve outras pessoas destas universidades, como Pedro J. Camões e Patrícia Silva.
- *Cluster* novas tecnologias digitais: é encabeçado por Miguel Castro Neto, Diretor da NOVA-IMS. Há relações com a AMA, o ISCTE e o IPPS-ISCTE através do Polo de Inovação Digital AI4PA (*Artificial Intelligence for Public Administration*), estrutura que pretende capacitar a administração pública através da promoção de soluções digitais inovadoras com base na Inteligência Artificial e Ciência de Dados.
- *Cluster* território e adaptação às alterações climáticas: encabeçado por Luísa Schmidt e João Ferrão do ICS. Envolve outros transformadores, como João Mourato ou Heitor Gomes, bem como diversos municípios e a AML em projetos como a iniciativa INC2, a rede adapt.local ou a plataforma ODSlocal.
- *Cluster* transparência, integridade e boa governança: encabeçado por Nuno Cunha Rolo e Luís de Sousa. Envolve a TI-Portugal e relaciona-se de certa forma com o Rui Marques, enquanto coordenador da Plataforma GovInt.

- *Cluster* participação: encabeçado por José Carlos Mota, da Universidade de Aveiro. Envolve outros transformadores, como Ricardo Pita da Câmara Municipal de Lisboa, e Micael Sousa, ligado à Gamificação.

3.3. Visões de futuro e relações com uma melhor governação

Este ponto explora as visões de futuro que, explícita e/ou implicitamente, circulam no campo da administração pública em Portugal, procurando-se perceber: 1) se tais visões existem; e, 2) se sim, quais são; 3) qual o seu potencial de mobilização (se são visões individuais ou partilhadas) na promoção de uma melhor governação; 4) de que forma se relacionam com os diferentes modelos de governação pública; e 5) qual a agenda transformacional (mudanças essenciais/a fazer) que lhes está inerente.

i. Visão/idealização

Esta pesquisa assume que as visões de futuro na administração pública desempenham um papel fundamental como catalisadores de mudanças positivas na governação. No sentido de conhecer essas visões, bem como a forma como as mesmas podem ter influência sobre a ação e a mudança social, questionamos os transformadores entrevistados se havia alguma imagem de futuro e/ou visão idealizada de governação que orientava ou inspirava o seu trabalho, solicitando que a descrevessem. As respostas obtidas foram sujeitas a uma análise de conteúdo temática (Apêndice F), permitindo identificar oito categorias dominantes (Tabela 30).

Tabela 30: Visões de futuro na administração pública em Portugal (categorias)

Unidades de registo	Categorias	Interpretação
Ausência de visão política/gestão corrente	Esperança em mudanças emergentes ao nível local e por via da renovação geracional	Não há uma visão ao nível político, apenas gestão corrente. Porém, há a perceção de que algumas transformações já em andamento têm o potencial de trazer melhorias significativas. A esperança surge, por isso, como principal orientação para o futuro.
Esperança na descentralização e no poder local (redes de municípios e associativismo intermunicipal)		
Esperança na renovação geracional de técnicos e decisores		
Visão de um ideal de qualidade de vida para a comunidade e a equação “quase irresolúvel” entre equilibrar a qualidade de vida das populações com as pressões económicas	Uma governação baseada na consensualização e colaboração de modo a equacionar <i>trade-offs</i> entre crescimento	Engloba visões mais locais, centradas na qualidade de vida, na coesão social e territorial, onde o consenso e a colaboração desempenham um papel fundamental na elaboração de políticas públicas. A ideia é procurar um equilíbrio entre a competitividade,
Coesão Social e Territorial		

Visões de futuro na administração pública em Portugal: Contributos das Comunidades Transformacionais para uma melhor governação

Recentrar o Estado nas suas funções básicas. O dinheiro não chega para tudo. A alternativa é o colapso.	económico/ competitividade, coesão e qualidade de vida	economia e qualidade de vida, mas com foco na coesão, ou seja, na harmonia entre diferentes atores e setores para alcançar objetivos comuns.
Duplicar o PIB em 20 anos	Uma governação que aposta no crescimento económico como prioridade para promover o desenvolvimento do país, estabelecendo metas realistas e reformas que as possibilitem	Apresenta uma visão de futuro associada a uma meta concreta: duplicar o PIB em 20 anos. A ideia central é que o crescimento económico é essencial para superar a pobreza estrutural de Portugal e promover o progresso em várias áreas. Isso implica reformas estruturais a vários níveis e em diversos setores, com especial atenção para o problema da falta de confiança nas instituições públicas.
Visão de um ideal de funcionário público ao nível da formação (dignos, briosos e energéticos, como conhecimento transversal e capazes de serem agentes transformadores)	Uma administração pública de excelência: mais capacitada, competente, confiável e eficiente	Engloba visões que refletem um ideal de excelência para a administração pública, assente no conhecimento e capacitação de funcionários públicos que atuem como agentes de transformação positiva na sociedade. Além disso, enfatiza a necessidade de uma administração pública eficiente e confiável, que sirva os cidadãos de forma eficaz, contribuindo para o bom funcionamento das instituições democráticas.
Trazer capacitação à administração pública que tem de servir os cidadãos num Estado de Direito Democrático (Mobilizar a administração para o conhecimento e o conhecimento para a administração)		
Melhorar a imagem da administração pública: uma administração pública robusta, qualificada, prestigiada em cuja eficiência os cidadãos confiem		
Uma administração pública orientada para o conhecimento e para a capacitação		
Separação entre política e administração ao mesmo tempo que é necessária maior complementaridade, sobretudo na fase de conceção/desenho de políticas públicas	Separação e complementaridade política-administração: uma administração mais autónoma e mais influente	Agrega visões que refletem sobre a dinâmica de separação e complementaridade entre as esferas política e administrativa na tomada de decisões e na gestão pública. A ideia é que a esfera administrativa em Portugal deveria ser mais autónoma da esfera política, com maior liberdade e tempo para planear e suportar/informar a tomada de decisões.
Um sistema de seleção e recrutamento de dirigentes assente apenas no mérito		
Uma administração mais autónoma da esfera política, mas mais complementar (ao estilo inglês). Uma administração que realmente suporte uma decisão política informada e baseada em evidência		
<i>Whole of Government</i> e <i>Whole of Society</i> : visão de Governação Integrada, multidisciplinariedade das equipas e descentralização (colaboração e cooperação interorganizacional, envolvendo as múltiplas partes interessadas)	Uma governação integrada, colaborativa e centrada no cidadão	Engloba visões em torno dos conceitos de “ <i>Whole of Government</i> ” e “ <i>Whole of Society</i> ”, traduzidos em português pelo conceito de “Governação Integrada”. A ideia central é criar uma abordagem de governança, onde as decisões, políticas e ações tomadas por diferentes partes

Visões de futuro na administração pública em Portugal: Contributos das Comunidades Transformacionais para uma melhor governação

Federalismo institucional e transversalização da modernização da administração tendo o cidadão no centro		interessadas da administração pública e da sociedade estejam alinhadas para alcançar objetivos comuns. Ao nível da administração, isso envolve a quebra de silos entre organismos e agências e a promoção de colaboração interdepartamental para evitar redundâncias, garantir o uso eficiente de recursos e aumentar a eficácia das políticas públicas.
Uma abordagem <i>Human Centric</i> no desenho de serviços baseados nos Direitos Humanos	Uma administração pública inclusiva: serviços públicos centrados nos Direitos Humanos	Visão de serviços públicos que são projetados e entregues com base nos princípios dos Direitos Humanos e numa abordagem <i>Human Centric</i> . Nesta abordagem, os serviços são concebidos de forma a garantir que todos os cidadãos tenham acesso equitativo e justo, abrangendo todas as dimensões da sua humanidade, como as suas necessidades físicas, emocionais, culturais, religiosas e de género.
<i>Digital First</i> (Fim dos serviços presenciais)	Uma administração digital rumo a uma “ <i>Algoocracy</i> ”	Agrega visões que enfatizam um estágio avançado de maturidade digital em que todas as operações e interações da administração pública ocorrem de forma desmaterializada, eliminando a necessidade de processos em papel ou presenciais. Esse estágio seria marcado por uma reestruturação radical da organização da administração pública, explorando o potencial tecnológico para oferecer novos serviços. O fim último seria uma governação por algoritmos, o que significa que a automação e a inteligência artificial seriam usadas para tomar decisões, otimizar processos e oferecer serviços de forma eficiente e precisa. Isso implicaria um alto nível de integração de tecnologia e de interoperabilidade, mas também considerar o risco de falhas e vulnerabilidades no ambiente digital, exigindo a preparação para possíveis crises tecnológicas, garantindo a segurança e a resiliência dos sistemas digitais utilizados nos serviços públicos.
Governação por algoritmos: automatização e desintermediação total (permite a burocracia sem as perversidades do fator humano)		
<i>Real Time Government</i>		
Uniformizar os canais de disponibilização de serviços públicos e omnicalidade (aceder a múltiplos serviços utilizando o mesmo canal)		
Disrupção na forma como se olha para aquilo que é hoje o serviço público e como está organizado. Num quadro digital, há entidades e processos que já poderiam não existir		
Catástrofe Digital		

Fonte: elaboração própria.

Durante o processo de categorização, procurou-se evidenciar as idealizações de governação (qual o futuro desejado) dos transformadores entrevistados, nomeando-se cada categoria de modo a enfatizar as finalidades, valores e princípios transversais às suas respostas/visões. Na verdade, nem todas as respostas apresentaram uma visão clara, no sentido de identificarem um fim pré-definido e um conjunto de caminhos já delimitados para o alcançar. O mais comum foi até a apresentação de visões mais parciais, mas assentes

em valores e princípios que possibilitavam antever futuros desejáveis, bem como pistas sobre como construir coletivamente caminhos nessa direção. Ferrão (2022) distinguiu estes tipos de visões, chamando às primeiras de “visões normativas finalistas” e às segundas de “visões valorativas”.

A primeira categoria “Esperança em mudanças emergentes ao nível local e por via da renovação geracional” não configura propriamente uma visão, mas antes uma orientação para o futuro na forma de esperança. Ao contrário de uma visão de futuro, que é uma construção mental abrangente e idealizada do futuro desejado que inspira e guia as ações e decisões no presente para moldar o futuro (Van der Helm, 2009), uma “orientação para o futuro” significa antes estar mais ou menos ciente sobre mudanças em curso, tendências emergentes e possíveis cenários futuros, e usar essa compreensão para moldar estratégias, políticas e ações de maneira a alcançar objetivos desejados. Nesse sentido, a esperança como orientação para o futuro, é uma forma de reconhecimento de um potencial de mudança situado no tempo e no espaço (numa linha temporal), cujo alinhamento com os objetivos desejados alimenta o otimismo e permite a mobilização e ação coletiva (Bryant & Knight, 2019).

No caso da categoria alcançada, essa orientação para o futuro parte do reconhecimento de que a governação atual é grandemente marcada por uma lógica de gestão corrente e de resposta a urgências, o que não permite à administração pública planear e estar alinhada com objetivos de longo prazo. Porém, há também um reconhecimento de um conjunto de mudanças em curso com potencial transformador:

Eu tenho três esperanças... [...] o Václav Havel um dramaturgo que chegou a Presidente da República checa e tem uma definição de esperança que é muito interessante. [D]iz-te assim, a esperança não é a noção de que as coisas vão correr bem, mas de que as coisas fazem sentido. E há seres humanos que, no fundo, adiantam a sua ação e pronto, e mantêm a sua esperança, nessa lógica de sentido. Onde é que eu vejo o sentido a ocorrer? Eu vejo uma grande revolução ao nível local, que eu acho que a maioria das pessoas não entende. Ah, eu acho que há muito progresso em muitas redes de municípios, há muito município que já bate a administração central [...]. Nós não percebemos isso. O nosso país sempre foi municipalista. Nós não temos grandes discussões macro, nós não temos noção do que é o verdadeiro poder do poder local. A aposta no poder local talvez não seja... a maneira como o encaramos, talvez não seja a mais interessante. [...] Reparem, uma lógica de associativismo voluntários, colaboração, de municípios, que calmamente tem tido a maior taxa de descentralização de recursos e competências muito maior que as regiões, muito maior que as freguesias, e que ninguém fala. (E1)

[A] grande esperança é que acima de tudo há um grande conjunto de pistas de mudança que eu vejo que se estão a concretizar, há uma nova geração que a pulso chega a...digamos, a cargos técnicos, e há também uma nova geração de decisores. (E1)

Assim, há especificamente um otimismo em relação à descentralização e à vitalidade ao nível do poder local, através do surgimento de redes de municípios e novas formas de associativismo intermunicipal que começam a adquirir grande relevância. A renovação geracional, tanto ao nível técnico, como dos decisores políticos, também é vista como uma fonte potencial de mudança positiva, sugerindo uma abertura para novas ideias e abordagens na administração pública. Portanto, a orientação de futuro apresentada combina uma preocupação com a falta de direção política e uma esperança enraizada em mudanças emergentes que parecem vislumbrar uma possibilidade de alterar o atual paradigma de “gestão corrente”.

Por seu turno, a categoria “Uma governação baseada na consensualização e colaboração de modo a equacionar *trade-offs* entre crescimento económico/competitividade, coesão e qualidade de vida” apresenta já algum grau de idealização, descrevendo um modelo de governança pública que enfatiza a colaboração e a criação de consensos entre diversos atores e setores para lidar com os desafios de equilibrar crescimento económico e competitividade com coesão social e qualidade de vida. Nesse contexto, o consenso e a colaboração são valorizados pelas visões na base desta categoria como um mecanismo-chave para a formulação de políticas públicas, garantindo que todas as partes interessadas tenham voz e que as decisões sejam orientadas para objetivos comuns:

[A] política pública, eu acho que cada vez mais precisa de processos de consensualização. O que é que implica a consensualização? Implica trabalho, implica que a as visões, diria, entre aspas, totalitárias de cada ator, tem de ser amenizadas para quê? Para podermos contar com aquela figura que é o Outro. Eu acho que isso também é um benefício, até poderia ser objeto de outra escalagem, nós temos a noção que nós somos parte de um ecossistema e que é mau nós impormos a nossa visão *tout court*. [...] A consensualização é uma coisa boa. Neste caso é uma coisa boa, porque implica o quê? Implica trabalhar em conjunto com outros, implica os outros, ou seja, todos perdemos um bocadinho para que no final todos possamos ganhar algo. E acho que a nossa...esta visão, este futuro partilhado é isso (E6)

Já a categoria “Uma governação que aposta no crescimento económico como prioridade para promover o desenvolvimento do país, estabelecendo metas realistas e reformas que as possibilitem” descreve um modelo de governação ligado a uma meta específica: a duplicação do Produto Interno Bruto (PIB) no período de 20 anos. As visões nesta categoria são orientadas pela crença de que o crescimento económico é a chave para superar a pobreza estrutural e impulsionar o desenvolvimento de Portugal. Isso requer uma

abordagem focada em reformas profundas em diversos níveis e setores, tirando partido das novas TIC para criar um ambiente propício a esse desenvolvimento. Esta categoria está, portanto, ancorada na convicção de que o crescimento económico robusto e assente em políticas mais liberais terá efeitos positivos em várias áreas, abordando questões de desigualdade e falta de oportunidades. A confiança nas instituições também é considerada um elemento crítico nesta visão:

[V]ocê para ter melhor saúde, melhor educação, melhor qualquer coisa, tudo o que a gente quer, melhores salários para os jovens, tem de ter mais economia. Se não tiver crescimento económico, não há nada. Andamos a distribuir pobreza desde quase que nos formamos, por isso é que fomos para Ceuta, para o comércio dos escravos, para as especiarias da Índia, para o ouro do Brasil, desde o 25 de Abril fomos para os fundos europeus e bazucas. Não chega. Nós para crescermos economicamente, temos de fazer reformas a vários níveis. Na economia, na justiça, na política, reganhar a confiança das pessoas nas instituições, alterações das leis eleitorais. (E10)

A categoria seguinte, “Uma administração pública de excelência: mais capacitada, competente, confiável e eficiente”, descreve um modelo de governação que ambiciona uma administração pública mais “robusta, qualificada e prestigiada” (E12). Nesse sentido, o conhecimento, a capacitação e competência são aspetos muito valorizados nesta categoria, com ênfase em funcionários públicos mais bem preparados. A eficiência é também realçada como atributo central para construir a confiança dos cidadãos nas instituições governamentais, promovendo o bom funcionamento da democracia:

E a minha perspetiva aqui é mesmo esta, é que esta é uma possibilidade que nós temos de trazer uma capacitação à administração pública que tem de servir os cidadãos num Estado de Direito Democrático, a administração é um dos pilares do Estado de Direito Democrático. Portanto, essa é a minha motivação, o meu incentivo, é o meu foco sempre. (E21)

[E]u diria que era uma administração pública em que as pessoas confiassem mais e que fosse mais eficiente. Atenção, aqui a palavra confiança não é tanto numa confiança do tipo as pessoas acharem que são todos corruptos, não é isso, é confiança na eficiência. É quando se diz assim, a amanhã tem a sua casa isto, e as pessoas saberem que vão ter. As pessoas não pensam isso da administração pública, admito. (E12)

Por sua vez, a categoria “Separação e complementaridade política-administração: uma administração mais autónoma e influente” reúne visões de futuro que exploram a relação entre as esferas política e administrativa na governação pública. Destaca-se a idealização de uma administração pública mais autónoma e, ao mesmo tempo, mais influente no processo de tomada de decisões. Desse modo, essas visões refletem a importância de uma separação adequada entre política e administração, sobretudo ao nível da nomeação de cargos de altos dirigentes, reconhecendo que uma administração menos politizada pode contribuir para uma tomada de decisões mais informada e baseada em

evidências. Essa autonomia permitiria também maior complementaridade entre estas esferas, no sentido em que uma administração eficaz necessita de autonomia e tempo para planear de forma estratégica de modo a oferecer um suporte mais substancial na formulação e implementação de políticas públicas:

[A] administração não pode ser acantonada na dimensão dos executores daquilo que outros decidem. Eu acho que administração tem uma outra função, que é também ajudar a boa decisão, preparar a boa decisão. E, portanto, a administração tem de ter a sua própria inteligência. [...] Eu acho mesmo que um dos nossos problemas é termos elevado para o nível do sistema político, grande parte das funções que eu acho que tem de estar na administração. (E5)

Segue-se a categoria “Uma governação integrada, colaborativa e centrada no cidadão”, que descreve um modelo de governação pública baseado numa abordagem assente nos conceitos de “*Whole of Government*” e “*Whole of Society*”, ou “Governação Integrada” (Marques, 2017) em português. Essa abordagem reconhece que muitos dos desafios atualmente enfrentados ao nível governativo não podem ser resolvidos apenas pela administração pública:

“[A] cibersegurança [...] é uma área que obriga de alguma forma a uma visão, nós costumamos chamar-lhe *Whole of Society* ou *Whole of Government*, ou seja, é preciso envolver a comunidade. Não conseguimos mitigar os problemas de cibersegurança apenas com soluções tecnológicas, por exemplo, numa rede central ou em algumas infraestruturas tecnológicas. [...] temos de envolver a sociedade, não só porque a rede tecnológica que nós queremos proteger, está distribuída, está disseminada pelo todo social, como as entidades consideradas relevantes para a segurança do ciberespaço, combina o setor privado com o setor público e como, ao mesmo tempo, os operadores de serviços essenciais, como nós lhe chamamos, as infraestruturas críticas, como também nós lhe chamamos e agora, até como vamos chamar, fruto de uma nova diretiva, entidades importantes, todas essas entidades estão distribuídas pela pelo tecido social, com muitas características diferentes, muitos setores diferentes, muitas responsabilidades diferentes e, portanto, se há área que teve o desafio de agregar, numa lógica minimamente interoperacionalizável, a diversidade da estrutura social e económica, foi a Cibersegurança.” (E14)

Nesse sentido, a participação e colaboração ativa da sociedade civil, organizações não governamentais (ONGs), setor privado e outras partes interessadas são essenciais para a resolução de problemas complexos. A ideia central é, por isso, estabelecer uma abordagem de governança em que as decisões políticas e ações tomadas por diversos intervenientes da administração pública e da sociedade civil estejam alinhadas para atingir objetivos comuns e responder eficazmente aos desafios complexos da governação atual, procurando soluções em rede, integradas e alinhadas com as necessidades dos cidadãos. No âmbito da administração, isso implica a superação de barreiras organizacionais e a promoção de colaboração interdepartamental, visando evitar duplicações, otimizar a utilização dos recursos e melhorar a eficácia das políticas públicas.

Já a categoria “Uma administração pública inclusiva: serviços públicos centrados nos Direitos Humanos” descreve um modelo de governação assente numa abordagem *Human Centric* que propõe uma transformação profunda na forma como os serviços públicos são concebidos e prestados. Nessa abordagem, os serviços públicos são cuidadosamente desenhados para garantir que todos os cidadãos tenham acesso equitativo e justo, abrangendo todas as dimensões da sua humanidade, como necessidades físicas, emocionais, culturais, religiosas e de género. O foco não está apenas na prestação eficaz de serviços, mas também em assegurar que os direitos fundamentais de cada indivíduo sejam respeitados e promovidos. Tal implica uma profunda sensibilidade às diversas realidades dos cidadãos, adaptando os serviços de forma a atender às suas necessidades específicas:

Quando pensamos no cidadão *Human Centric*, estamos a pensar em...já não é *Citizen Centric*, é *Human Centric*, centrado no Ser Humano, temos de pensar em todas as suas dimensões de ser humano e aí nós temos, não sei se já viu, o *design* de serviços baseados em Direitos Humanos, que é a visão de olharmos para todas as valências e todas as dificuldades que um cidadão pode ter, desde a sua deficiência, às suas inibições culturais, às suas inibições religiosas, à sua definição de género. [...] Os Direitos Humanos é quando nós estamos a construir um serviço público, quando estamos a definir um novo, a desenhar ou a redesenhar uma nova forma de entrega de serviço público, atendermos a todas as condições que aquele ser humano possa ter. (E19)

Finalmente, a última categoria, intitulada “Uma administração pública mais digital rumo a uma *Algoocracy*” reúne o conjunto de visões mais disruptivas sobre o futuro da administração pública, descrevendo um modelo em que o digital se torna o ambiente privilegiado da governação pública. Não se trata apenas da desmaterialização total de processos e de procedimentos, mas de um cenário em que, em última instância, toda a estrutura da administração pública seria reimaginada para operar com base em algoritmos e em inteligência artificial, marcando uma mudança significativa na forma como as políticas são formuladas, as decisões são tomadas e os serviços são oferecidos aos cidadãos:

Eu sou da opinião que há um conjunto de organizações do Estado que hoje em dia até podiam já não existir, não é? Nós temos organizações responsáveis por registos, responsáveis por...pá... [...] Portanto, há aqui um conjunto de ideias que vêm do nosso histórico que chocam com aquilo que pode ser a realidade no futuro. E enquanto nós estivermos sempre a aproveitar tecnologias para robustecer o histórico, estamos sempre a construir um futuro que vai melhorando, mas que está em cima de umas fundações que, se calhar, já não fazem muito sentido. [...] [A] maioria das pessoas olha para isso, para os eventos de vida, como uma forma de fazermos um *front office* para o cidadão. Que é dizer, ok, quero...que é um dos projetos grandes da AMA, do SPMS, que é realmente termos vários serviços digitais nesse *front office* que é um portal único, mesmo que depois por trás haja *back offices*. Mas eu estou-lhe a falar

mesmo do *back office*. No *front office* já dou de barato que toda a gente diz isto: o cidadão não deve ir a vários sítios fisicamente, não deve ir a vários portais. Mas depois, há que pensar, ok, já há as tais janelas e telhados, mas lá em baixo, no *back office*, nas fundações, será que nós também ainda precisamos de tantos pilares tão desligados? Tantos regulamentos? (E16)

O termo “Algocracia” cunhado pelo sociólogo A. Aneesh em 2006 adequa-se bem para captar a essência destas novas formas de governação em que as decisões políticas e administrativas são tomadas predominantemente por algoritmos e sistemas automatizados, possibilitando eliminar algumas das perversidades da burocracia provocadas pelo fator humano:

[A] verdadeira lei é um algoritmo, porque eu tinha sempre aquelas discussões homéricas com os juristas, eh pá, para a interpretação da lei, era mais para a direita, era mais para a esquerda, quando eu a fechava num algoritmo, estava feito, estava acabado, e acabava-se a conversa. [...] Aquilo que nós fizemos nos impostos, de dizer, acabou, não há comunicações de estatísticas, elas são produzidas de forma automática, eu tiro pessoas no meio, não quero pessoas no meio! Pronto, lá vem a estatística, lá vem o formulário para preencher. (E8)

No entanto, essa visão também convoca uma reflexão sobre os desafios associados à crescente dependência à tecnologia. A segurança digital, a proteção de dados e a garantia da equidade e acessibilidade para todos os cidadãos tornam-se questões críticas a serem abordadas. Embora ofereça uma promessa de inovação e de eficiência, essa transformação também requererá estratégias sólidas para gerir riscos e crises tecnológicas ou mesmo catástrofes digitais, assegurando que a confiança nas instituições públicas permaneça intacta à medida que entramos numa era cada vez mais digital:

Vocês têm algumas partes do Estado que são sistemas críticos [...] são sistemas que raramente falham, mas quando falham têm consequências catastróficas. [...] Justiça, é espetacular, tem novas tecnologias e plataformas não sei quê, ninguém está a pensar que um dia... pode vir das empresas que detêm as plataformas, começarem a exigir... ainda por cima são licenças anuais, todos os anos exigem um valor mais absurdo e chega a um ponto que é incomportável, ou pode ser tão simples como uma tempestade solar, que manda abaixo a rede elétrica, no dia a seguir não há justiça. (E3)

Tabela 31: Categorias de visões de futuro por entrevistado

Cod.	Categorias	Entrevistados	Âmbito
C1	Esperança em mudanças emergentes ao nível local e por via da renovação geracional	E1	Local
C2	Uma governação baseada na consensualização e colaboração de modo a equacionar <i>trade-offs</i> entre crescimento económico/competitividade, coesão e qualidade de vida	E2; E3; E6	Local
C3	Uma governação que aposta no crescimento económico como prioridade para promover o desenvolvimento do país, estabelecendo metas realistas e reformas que as possibilitem	E6; E10	Local/Central
C4	Uma administração pública de excelência: mais capacitada, competente, confiável e eficiente	E15; E12; E21	Local/Central

C5	Separação e complementaridade política-administração: uma administração mais autónoma e mais influente	E5; E11	Central
C6	Uma governação integrada, colaborativa e centrada no cidadão	E7; E8; E13; E14	Local/Central
C7	Uma administração pública inclusiva: serviços públicos centrados nos Direitos Humanos	E19	Central
C8	Uma administração digital rumo a uma “Algoocracy”	E3; E4; E8; E9; E12; E16; E19;	Central

Fonte: elaboração própria.

Quando cruzamos as categorias atingidas com as visões dos entrevistados (Tabela 31), e mesmo assumindo o enviesamento decorrente da diferença do número de transformadores entrevistados em cada área, ainda assim é possível ter uma perceção das idealizações do futuro que, atualmente, mais fortemente influenciam os esforços de melhoria da governação nas suas diferentes áreas (Tabela 32).

Tabela 32: Categorias mais influentes por áreas de atuação dos entrevistados

Áreas representadas/Categorias atingidas	C1	C2	C3	C4	C5	C6	C7	C8
Planeamento e Ordenamento do Território	X	X		X				
Governação Metropolitana		X	X					
Planeamento e Políticas de Justiça		X						X
Desenvolvimento Socioeconómico			X					
Formação e Qualificação				X				
Planeamento, Prospetiva e Avaliação de Políticas Públicas					X			
Seleção e Recrutamento					X			
Cibersegurança						X		
Governação Integrada e Problemas Sociais Complexos						X		
Digitalização e Modernização Administrativa				X		X	X	X

Fonte: elaboração própria.

Por outro lado, numa tentativa de perceber o potencial mobilizador das visões de futuro dos transformadores entrevistados, foi-lhes perguntado se as suas visões eram mais individuais/pessoais ou partilhadas com outros, dentro ou fora das suas organizações. De forma a ilustrar a possível disseminação das idealizações que lhes estão subjacentes, as respostas a essa questão foram trabalhadas em função das categorias atingidas (Tabela 33).

Tabela 33: Disseminação das idealizações inerentes às visões de futuro

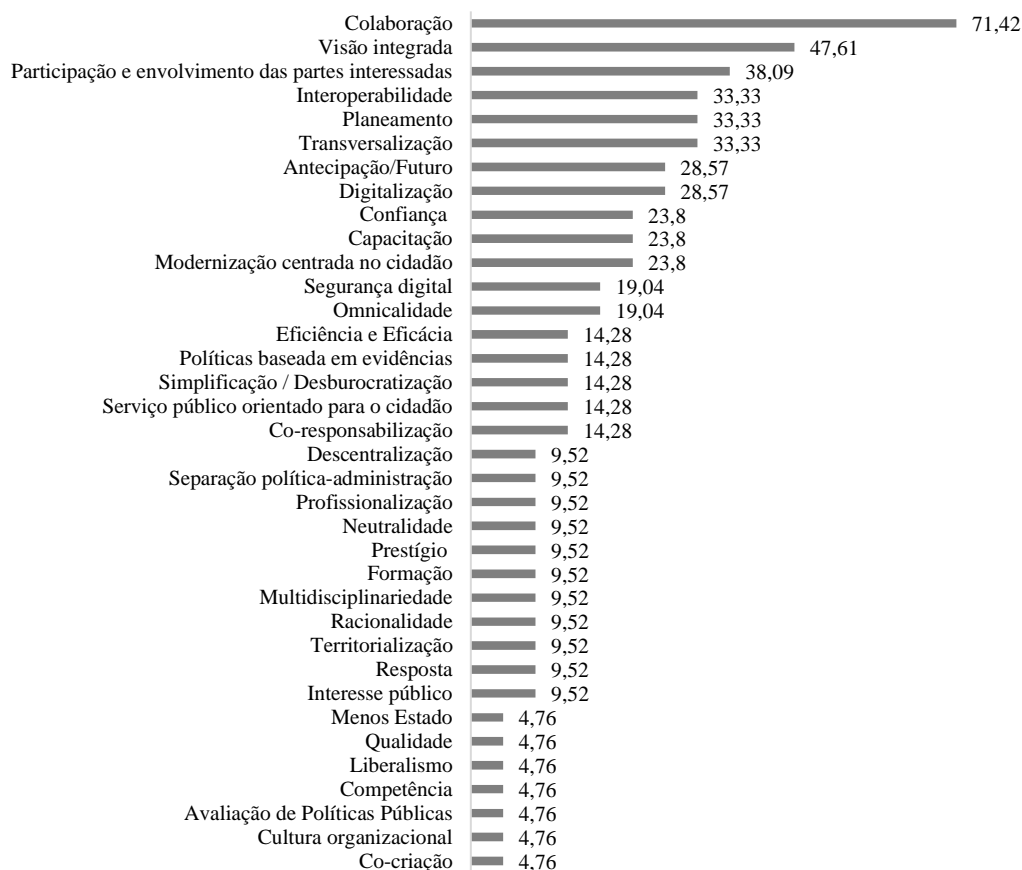
Disseminação/Categorias	C1	C2	C3	C4	C5	C6	C7	C8
Individual		1		1	2			
Partilhada com outros	1			1				2
Partilhada pela organização		2	2	1		4	1	5

Fonte: elaboração própria.

Os dados sugerem que a maioria destas idealizações/visões está disseminada a um nível organizacional, sobretudo as que se prendem com as categorias C2, C3, C4, C6, C7 e C8. Esse seu grau de disseminação pode significar que as visões nestas categorias são aquelas cujo potencial mobilizador é maior, na medida em que a partilha de uma ideia/visão implica torná-la explícita, o que facilita a ação coletiva (Van der Helm, 2009; Ferrão, 2022). A única categoria de visões que parece ser mais individual/pessoal é a C5, relativa à “Separação e complementaridade política-administração: uma administração mais autónoma e mais influente”.

Quanto à relação entre as categorias de visões atingidas e os modelos de governação pública, começamos por realizar um levantamento dos valores e princípios inerentes aos discursos de cada entrevistado, fazendo uma análise de conteúdo à presença desses valores (Figura 18).

Figura 18: Valores e princípios subjacentes aos discursos dos entrevistados (% de presença face ao total de ocorrências)



Fonte: dados da pesquisa.

Não é de estranhar o facto de a colaboração surgir destacada nos discursos dos transformadores entrevistados. Como refere Teasdale *et al.* (2021), os “discursos colaborativos”, assentes na ideia de que o trabalho conjunto entre atores governamentais e da sociedade civil é fundamental para a inovação e para a transformação social, são muito atraentes para formuladores de políticas, profissionais e intermediários, para além de serem centrais no quadro das ideias da *NPG*.

De forma exploratória, procurou-se depois relacionar esses valores e princípios às finalidades das categorias identificadas (Tabela 34).

Tabela 34: Finalidades, valores e princípios mais presentes nas categorias de visões de futuro

Categorias	Finalidades	Valores	Princípios
C1	Planeamento, Antecipação/Futuro	Competência, Colaboração	Descentralização, Qualificação
C2	Desenvolvimento Equilibrado	Consenso, Coesão, Qualidade de Vida	Colaboração, Cultura Organizacional, Territorialização
C3	Crescimento Económico	Confiança, Liberalismo, Menos Estado	Digitalização
C4	Confiança, Prestígio, Competência, Eficiência e Eficácia	Conhecimento, Interesse Público, Resposta, Antecipação/Futuro, Qualidade	Capacitação, Qualificação, Formação, Colaboração
C5	Planeamento	Separação política-administração Neutralidade	Profissionalização, Capacitação, Políticas baseada em evidências, Avaliação de Políticas Públicas
C6	Eficiência e Eficácia	Visão Integrada, Colaboração, Coresponsabilização	Transversalização (<i>Whole of Government</i>), Participação e envolvimento das partes interessadas, Cocriação, Modernização centrada no cidadão, Digitalização, Interoperabilidade, Multidisciplinariedade
C7	Inclusão	Serviço público orientado para o cidadão (<i>Human Centric</i>), Dignidade, Justiça, Equidade	Cocriação Modernização centrada no cidadão
C8	Eficiência e Eficácia	Digitalização, Segurança Digital	Transversalização (<i>Whole of Government</i>), Modernização centrada no cidadão, Simplificação / Desburocratização, Interoperabilidade, Omnicalidade, Racionalidade

Fonte: elaboração própria.

Por fim, procurou-se também explorar e comparar a correspondência e a congruência entre os elementos de cada categoria de visões de futuro com os elementos dos modelos de governação pública (Tabela 35).

Tabela 35: Correspondências entre modelos de governação pública e categorias de visões de futuro

Referências	Modelo de Governação	Finalidade	Valores	Princípios	Categorias
Bilhim (2017); Tavares (2019)	Modelo Burocrático	Eficiência, Racionalidade, Legalidade	Impessoalidade, Neutralidade	Hierarquia Regras e Procedimentos claros, Previsibilidade	C5
Bilhim (2017); Hood (1991) Kuipers <i>et al.</i> (2014)	Nova Gestão Pública (NGP)	Eficiência, Foco em Resultados, <i>Accountability</i>	Eficiência, Responsabilidade, Flexibilidade	Contratualização, Descentralização, Incentivos, Autonomia	C3
Dias e Gomes (2021); Dunleavy <i>et al.</i> (2006)	Governo Digital	Transformação Digital, Eficiência, Acessibilidade	Inovação, Transparência, Participação	Digitalização, Integração de Dados, Acessibilidade, Usabilidade	C3; C6; C7; C8
Denhardt e Denhardt (2000); Pereira e Correia (2020)	Novo Serviço Público (NSP)	Qualidade, Eficiência, Participação	Serviço ao Cidadão, Qualidade, Inclusão, Interesse Público	Foco no Cidadão, Melhoria Contínua, Participação, Cooperação	C1; C2; C6; C7
Osbourne (2006; 2010)	Nova Governança Pública (NPG)	Cooperação, Participação, Eficiência	Cooperação, Participação, Transparência	Colaboração, Coesão Social, Participação, Responsabilidade	C1; C2; C4; C6; C7
Bilhim (2017); Bouckaert (2022); Pollitt e Bouckaert (2004)	Estado Neoweberiano	Eficiência, Legalidade, Autonomia	Profissionalismo, Impessoalidade, Competência	Flexibilidade, Legalidade, Meritocracia, Planeamento	C4; C5; C8

Fonte: elaboração própria.

Este exercício teve como objetivo identificar relações fortes entre categorias e modelos de governação, ou seja, para cada categoria de visões de futuro, identificar os modelos que apresentavam uma sobreposição mais significativa de valores e princípios. Além disso, foram também consideradas relações de complementaridade, identificando-se os casos em que, não existindo uma correspondência direta/completa, havia, porém, algum grau de sobreposição de apoio, de modo a ilustrar a configuração de modelos mais ajustada a cada categoria (Tabela 36).

Tabela 36: Relações entre categorias de visões de futuro e modelos de governação pública

	C1	C2	C3	C4	C5	C6	C7	C8
Modelo Burocrático								
NGP								
Governo Digital								
NSP								
NPG								
Estado Neoweberiano								

Legenda:
 Relações fortes
 Relações de complementaridade

Fonte: elaboração própria.

Os resultados revelam que: i) cada modelo tem pelo menos uma sobreposição forte com as categorias de visões de futuro atingidas, excetuando-se o modelo burocrático que apresenta apenas uma relação de complementaridade; ii) a *NPG*, seguida pelo *ENW*, são os modelos que apresentam mais sobreposições fortes com as categorias de análise; enquanto iii) o *NSP* e o *Governo Digital* surgem como os principais modelos de apoio/complementares.

3.3.1. Barreiras e facilitadores da transformação: O *Start&Stop* da mudança em Portugal

Compreender até que ponto as visões de futuro sobre uma melhor governação podem ser concretizadas e até que ponto não são elas próprias visões que surgem pela consciência da dificuldade de mudança na administração pública, implica explorar quais as barreiras e os facilitadores da transformação da governação em Portugal. Nesse sentido, interrogamos os transformadores entrevistados sobre as dificuldades e impulsionadores da melhoria da governação que, durante os seus percursos, encontraram nos projetos de mudança em que participaram. As respostas obtidas foram sujeitas a uma análise temática (Apêndice G), tendo os resultados revelado um padrão de mudança no país marcado por fatores de impulso e de bloqueio, comparáveis a um sistema de “*Start&Stop*”.

i. Barreiras à transformação

A partir da Tabela 37 é possível observar que os constrangimentos identificados à transformação da governação refletem uma interseção complexa entre: 1) condicionantes extra-organizacionais; 2) barreiras e obstáculos intra e inter-organizacionais; e 3) dinâmicas e bloqueios políticos. Note-se que distinguimos aqui quatro tipologias de fatores que atuam negativamente sobre a capacidade transformacional:

- a) “condicionantes”, referindo-se a condições de fundo que afetam tal capacidade;
- b) “barreiras”, que remetem para impedimentos a processos e/ou tipos de mudança e de inovação;
- c) “obstáculos”, que se relacionam com custos e/ou problemas técnicos (geralmente mais solucionáveis); e
- d) “bloqueios” que são formas de boicotar, impedir e/ou dificultar a transformação.

Para a análise descritiva, recorreremos também à tipologia proposta por Mergel (2018), o qual classifica os constrangimentos à transformação no setor público em barreiras intra, inter e extra-organizacionais, de modo a evidenciar o âmbito em que tais constrangimentos ocorrem. Embora os fatores de bloqueio político pudessem estar dentro dos condicionantes extra-organizacionais, optamos por autonomizá-los devido à sua centralidade para o padrão de *Start&Stop* da mudança detetado em Portugal.

Tabela 37: Barreiras à Transformação da Governação em Portugal

Unidades de registo	Categorias	Interpretação
Mentalidade conservadora e medo da mudança enraizada na sociedade portuguesa	Persistência de traços conservadores na identidade nacional e institucional (E1; E2 E10; E18; E19; E20)	Nesta categoria destacam-se características historicamente enraizadas na sociedade portuguesa e refletidas nas estruturas institucionais. O conservadorismo e o medo da mudança são manifestações dessa herança, enquanto o extrativismo histórico de recursos influencia o extrativismo institucional. O paternalismo, por sua vez, é também um reflexo desses padrões enraizados, favorecendo relações preferenciais. Essa inércia histórica moldou uma cultura hierárquica, inibindo a experimentação e uma cultura avaliativa e participativa, perpetuando uma mentalidade resistente à transformação.
Um extrativismo histórico que se reproduz num extrativismo institucional		
Paternalismo (favorece-se quem se conhece e quem é conhecido)		
Cultura hierárquica avessa à mudança e à experimentação (ausência de um contexto propício à transformação)		
Ausência de uma cultura de avaliação de políticas públicas		
Ausência de uma cultura de participação		
Concentração do poder executivo e preponderância do Primeiro-Ministro (centralismo da tomada de decisão, fechada ao ecossistema de atores da administração central)	Centralização do poder executivo e distorção geográfica da governação do país (E6; E4; E10)	Esta categoria engloba características distintas da política administrativa portuguesa. A concentração do poder executivo, sobretudo na figura do Primeiro-Ministro, define um centralismo que limita o envolvimento de outros atores na tomada de decisões. Além disso, a concentração desse poder em Lisboa tende a resultar em políticas que não refletem adequadamente as necessidades e especificidades das várias regiões do país.
Distanciamento do poder central à realidade (Portugal é Lisboa e o resto é paisagem)		
Uma desconfiança no Estado que tem décadas e que tem levado ao aumento da burocracia	Tendência para o aumento da burocracia e da rigidez do Estado (E5; E13; E14)	Esta categoria destaca a resposta paradoxal que decorre da desconfiança enraizada na eficácia do Estado: o aumento da burocracia. A descrença na capacidade estatal em atender às necessidades públicas leva a um maior controlo e regulamentação, resultando em processos burocráticos complexos e demorados. No mesmo sentido, uma política moldada pela pressão mediática cria um ambiente onde a visibilidade pública tanto pode desencadear mudanças quanto respostas excessivamente burocráticas para mitigar riscos percebidos. Em conjunto, estas
Uma política ao sabor da pressão mediática (em alguns casos pode ser positivo, porque dá visibilidade a temas ou problemas que ganham centralidade na agenda política. Por outro lado, quando alguma coisa corre mal, a resposta a essa pressão é mais burocracia, mais mecanismos de controlo, o que leva à rigidificação do Estado)		

Visões de futuro na administração pública em Portugal: Contributos das Comunidades Transformacionais para uma melhor governação

		dinâmicas contribuem para o aumento da rigidez do Estado.
Incapacidade de colaboração	Um “vazio sobrecupado” no centro da organização territorial do Estado que se traduz na fragmentação de políticas e impede a colaboração (E1; E4; E6; E15; E18; E21)	Nesta categoria emerge um quadro de complexidade e dissonância na colaboração e organização territorial. A ausência de regiões administrativas intermediárias e a descentralização ambígua geram dificuldades de comunicação e coordenação entre os níveis central e local. O modelo territorial é descrito como "esquizofrénico", evidenciando uma falta de clareza e coerência na estrutura. A competição entre entidades político-administrativas, a persistência de dicotomias ultrapassadas e a falta de integração entre Desenvolvimento Regional e Ordenamento do Território exacerbam a fragmentação das políticas públicas nestes níveis. Além disso, a codificação excessiva dos instrumentos de política comunitária limita a aprendizagem partilhada, enquanto a cristalização de novos atores e interesses gera fadiga institucional e falta de renovação nos processos de tomada de decisão.
Descentralização ambígua e dificuldades de comunicação		
Ausência de regiões administrativas que façam a intermediação entre o nível central e local, ao mesmo tempo que há uma pressão europeia para tal		
Um modelo de organização territorial esquizofrénico		
Concorrência entre entidades político-administrativas (sobreposição de níveis administrativos)		
Falta de integração e de alinhamento entre Desenvolvimento Regional e Ordenamento do Território (cria um desligamento entre instrumentos de política pública e <i>mismatch</i> de estratégias)		
Ordenamento do Território como política fraca e percebida como obstáculo		
Persistência de dicotomias ultrapassadas (ex.: rural e urbano) que condicionam a transversalização de políticas públicas		
Instrumentos de política comunitária tão codificados que não permitem aprendizagens partilhadas		
Cristalização de novos atores e de interesses		
Fadiga institucional (são sempre os mesmos atores a serem chamados para os processos participativos)	Desfasamento entre conhecimento científico e a pertinência dos temas decorrentes da prática administrativa (E1; E3; E5; E8; E11)	Nesta categoria surgem barreiras relacionados à falta de conhecimento científico que esteja verdadeiramente em linha com a realidade da administração pública. Existe um desfasamento entre os tempos da pesquisa académica e a pertinência imediata dos temas na prática administrativa. Além disso, a falta de financiamento para projetos inovadores, o desalinhamento de prioridades e a hegemonia do pensamento ocidental contribuem para limitar a capacidade de implementar mudanças significativas.
Falta de conhecimento científico com adesão à realidade		
Desfasamento entre os tempos da pesquisa e a pertinência dos temas		
Falta de financiamento para projetos inovadores e desalinhamento de prioridades:		
Hegemonia do pensamento Ocidental (falta de abertura para aprender com experiências de outros hemisférios)	Clivagens geracionais e profissionais (E1; E2; E15; E12; E17)	Nesta categoria destacam-se as clivagens geracionais e os obstáculos relacionados à estabilidade e ao reconhecimento profissional na administração pública. A adoção de novas modalidades contratuais, variando entre precárias e flexíveis, resultou na perda de independência dos funcionários públicos, enquanto a clivagem geracional acentuou
Instabilidade e falta de reconhecimento profissional (novas modalidades contratuais, umas mais precárias outras mais flexíveis, que retiraram independência ao funcionário público)		
Clivagem geracional		
Segmentação profissional: uma administração pública de primeira e		

Visões de futuro na administração pública em Portugal: Contributos das Comunidades Transformacionais para uma melhor governação

<p>uma administração pública de segunda (há vários tipos de segmentação que criam clivagens: de áreas de formação; de tipos de formação (CEAGP); entre os técnicos na carreira e os assessores e consultores. Isso é também um fator que contribui para a formação de silos.</p>		<p>um sentimento de saudosismo e o confronto de ideais de serviço público. Além disso, a segmentação profissional é notória, com distinções entre uma administração pública “de primeira” e “de segunda”. Essa segmentação abrange áreas de formação, tipos de formação, bem como diferenças entre técnicos, assessores e consultores, contribuindo para a criação de silos e divisões internas.</p>
<p>Uma administração envelhecida Uma administração pouco qualificada A falta de qualificação faz com que os mais habilitados tenham de desempenhar tarefas menores, ao invés de se centrarem na sua missão Falta de literacia digital, tanto na sociedade em geral quanto na administração pública Falta de recursos humanos Falta de recursos financeiros Falta de conhecimento sobre custos e ausência de modelos racionais de gestão Perda da multidisciplinidade das equipas (foi-se perdendo gente das áreas das Ciências Sociais, só juristas e economistas é que interessam)</p>	<p>Escassez de recursos e de competências Uma administração em convulsão/perto de implodir (E1; E3; E4; E20)</p>	<p>Esta categoria aborda obstáculos relacionados com a falta de recursos na administração pública, o que põe em causa a sua sustentabilidade. A administração encontra-se envelhecida, com formas de recrutamento que não favorecem a renovação. Além disso, a falta de qualificação e de literacia digital manifestam-se limitando a eficiência e a modernização. Por sua vez, a escassez de recursos humanos e financeiros compromete a execução de políticas públicas, enquanto a falta de conhecimentos multidisciplinares sobre custos e modelos de gestão racionais, contribuem para a ineficácia operacional. Tais desafios criam uma administração à beira de uma crise, com convulsões internas e risco de colapso estrutural.</p>
<p>Há um conjunto pequeno de pessoas chave de quem os serviços dependem para funcionar Uma administração capturada por operadores e fornecedores “Não mexer no ninho de vespas”. Interesses instalados e <i>lobbies</i> corporativos: Associações empresariais e sindicais, esquemas de apaziguamento político; resistência ao escrutínio que leva à rejeição e perversão de técnicas da NGP (os bons projetos de mudança são travados pelos interesses instalados. Há grupos de pressão sobre projetos de mudança porque não querem ser escrutinados ou comparados com outros serviços) Técnicas de microgestão pública que não são usadas ou recebem grande resistência porque revelam os esquemas e os interesses particulares ou de <i>lobbies</i> As mudanças não chegam aos destinatários porque são apropriadas por quem tem poder</p>	<p>Uma administração presa por cordéis (E2; E3; E4; E8; E17)</p>	<p>Esta categoria aborda os desafios de uma administração pública que nos surge como fragilmente sustentada: por um lado, e decorrente da categoria anterior, em cada organismo parece haver um pequeno núcleo duro de pessoas do qual estes dependem para funcionar, o que pode comprometer a sua imparcialidade e eficácia; por outro lado, a administração está também muito dependente de operadores e fornecedores, cujas lógicas de maximização do lucro podem comprometer futuramente a capacidade operacional da administração. Além disso, a presença de interesses e <i>lobbies</i> corporativos leva a uma forte resistência contra mudanças que possam ameaçar esses interesses; bem como ao boicote de técnicas de microgestão pública devido ao receio de expor esquemas que servem tais interesses. A categoria destaca ainda que a falta de chegada efetiva das mudanças aos destinatários é muitas vezes causada pela apropriação das mudanças por parte daqueles que detêm o poder.</p>
<p>Gestão corrente (o urgente substitui-se ao principal)</p>	<p>Foco na gestão corrente e</p>	<p>Esta categoria aborda as tensões entre os diferentes ritmos temporais que afetam a</p>

Visões de futuro na administração pública em Portugal: Contributos das Comunidades Transformacionais para uma melhor governação

A administração pública como uma “corporação de bombeiros”, que essencialmente apaga fogos para o governo	dinâmicas temporais divergentes	administração pública. Por um lado, a mentalidade de gestão corrente prevalece, com o urgente a substituir-se às prioridades de longo prazo. Nesse sentido, a administração pública é vista como uma “corporação de bombeiros”, onde a necessidade de apagar fogos para o governo sobrepõe-se à realização da sua missão principal. A tensão entre o tempo acelerado da política e o tempo lento da administração é um obstáculo à mudança, pois a pressão sobre a esfera política para resultados rápidos leva a uma resposta de emergência constante por parte da administração. Além disso, as mudanças frequentemente visam criar uma imagem positiva para fins eleitorais, privilegiando resultados imediatos em vez de uma abordagem de longo prazo.
Tensão entre o tempo acelerado da política e o tempo lento da administração (Como a administração está muito dependente da esfera política e os tempos políticos estão sobre grande pressão, isso resvala para a administração a necessidade de estar sempre a responder a emergências, deixando para segunda plano a sua missão)	Pressão para o imediatismo, responder a urgências (E1; E3; E4; E19; E20)	
Mudanças para a fotografia (caça ao voto: só conta aquilo que serve para mostrar como obra feita, o que é imediato)		
Ausência de pragmatismo e pensamento simplista (não se antecipa, só se reage a emergências, não se planeia nem se criam as condições para um desenvolvimento futuro)	Ausência de visão estratégica e de planeamento pragmático (E1; E3; E5; E19 E21)	Esta categoria aborda limitações profundamente enraizadas na administração pública. A falta de pragmatismo e a tendência para reações apenas a emergências resultam numa ausência de planeamento e na inexistência de condições para um desenvolvimento orientado para o futuro. A escassez de incentivos à inovação e a ênfase nas tarefas tradicionais levam a uma cultura em que as pessoas são valorizadas pela execução e não pelo pensamento criativo. A ausência de visão estratégica e planeamento é agravada pelo domínio percebido de Bruxelas sobre as decisões, minando a ideia de soberania. Além disso, a falta de uma visão unificadora do bem público e a ritualização das práticas institucionais contribuem para um sentimento de impunidade. A definição de metas irrealistas ao nível político dificulta ainda mais a obtenção de resultados significativos.
Falta de incentivos à inovação e ênfase nas tarefas tradicionais (as pessoas são pagas para fazer e não para pensar)		
Falta de visão estratégica e défice de planeamento		
Bruxelas é quem manda (não há verdadeiramente soberania)		
Ausência de uma visão integrada/unificadora do bem público		
Ritualização e sentimento de impunidade		
Definição de metas e exigência de resultados impossíveis ao nível político		
Muda o político muda o dirigente, que necessita de um tempo longo de adaptação ao cargo; mudam também os projetos – tábuas rasas	Instabilidade e rotatividade nos cargos e suas consequências (E1; E3; E4; E18; E19)	Esta categoria explora o círculo vicioso da instabilidade da mudança na administração pública em Portugal, provocada pela relação entre a rotatividade de políticos e dirigentes. O padrão “Start&Stop” emerge quando a mudança de liderança política resulta na anulação de projetos existentes ou na reformulação/apropriação política de inovações anteriores, muitas vezes disfarçada como uma nova transformação. A sucessão de governos e/ou de governantes leva a mudanças frequentes no planeamento e à crença equivocada de que cada novo político/dirigente pode mudar
Essa mudança não tem de ser necessariamente partidária ao nível, pode ser ao nível do governo (a figura do Secretário de Estado surge-nos como elo fundamental)		
<i>Reset</i> ou <i>Rebrandig</i> : anulação ou apropriação política da inovação (quando muda o governo, ou se anula o que vem de trás ou há um discurso de inovação que muitas vezes não é mais de que um <i>rebranding</i> e uma evolução de coisas que vinham de trás)		

Visões de futuro na administração pública em Portugal: Contributos das Comunidades Transformacionais para uma melhor governação

Muda o governo, muda o planeamento		radicalmente a administração. A instabilidade política contribui para a saída de dirigentes, resultando numa rotatividade prejudicial e no desenvolvimento de estratégias de trabalho improdutivas. Isso leva à politização administrativa e à erosão da racionalidade administrativa, além de encorajar uma lógica “autofágica” onde os procedimentos são mantidos/criados para manter o <i>statu quo</i> em vez de permitir um planeamento da mudança a longo prazo.
Cada novo político/dirigente acha que pode mudar tudo, e há um tempo longo até que se inteire da realidade da administração		
Mudança política cria atribulações que fazem dirigentes saírem: “Cair fora” ou “Queda para cima”, os bons ou vão-se embora para o privado, banca ou consultoras, geralmente, ou vão para a UE ou para a OCDE		
A rotatividade dos dirigentes leva ao desenvolvimento de estratégias de trabalho improdutivas que servem os maus		
A rotatividade dos dirigentes leva ao desvirtuamento da racionalidade administrativa (politização administrativa)		
Uma lógica autofágica: uma administração que cria procedimentos e processos para manter o <i>statu quo</i> . Crónica de uma morte anunciada: o reconhecimento da efemeridade leva a estratégias de perpetuação no cargo que não possibilitam pensar a longo prazo		
Administração paralela (os gabinetes governamentais transformaram-se quase em administrações públicas paralelas)	Uma administração capturada ao nível político (E3; E4; E8; E11; E20)	Esta categoria aborda a influência política e a captura da administração pública a esse nível. Essa captura parece começar desde logo nos gabinetes ministeriais e dos Secretários de Estado que surgem como uma espécie de “Administração Paralela”, recrutando como forma de premiação resultante de favores políticos ao mesmo tempo que se apropriam de funções que deveriam pertencer à administração. Assim, e decorrente do círculo vicioso da mudança já referido, a esfera administrativa é percebida como excessivamente dependente da esfera política, levando a decisões muitas vezes moldadas por interesses políticos. A tensão entre os critérios do “mérito” e da “confiança pessoal e política” estende-se a toda a cúpula administrativa, criando dilemas na seleção e promoção de funcionários. Apesar dos esforços para contrariar a dependência política, os mecanismos existentes podem ser contornados, o que desmotiva o surgimento de candidatos idóneos. Ao nível dos cargos de topo joga-se à “Dança das Cadeiras”, sendo quase sempre as mesmas pessoas a ocupar essas posições. A rápida domesticação de novas entidades é vista como resultado da influência de indivíduos não
Esfera administrativa demasiado dependente da esfera política		
Tensão entre o critério do mérito e o da confiança pessoal e política		
Dança das Cadeiras: rodam, mas são sempre os mesmos a ocupar os lugares de topo (mobilidade interna pode ser um bloqueador ou um facilitador, dependendo da pessoa)		
Satisfazer interesses políticos - fazer fretes políticos		
Entidades novas rapidamente são domesticadas em função de pessoas que não são independentes		
Assédio institucional (há estratégia para empurrar para fora os dirigentes indesejáveis)		
Os mecanismos para se contrariar a dependência da administração à política foram já feitos de forma que pudessem ser contornados (um sistema meritocrático feito com todas as exceções possíveis)		
Escassez de candidatos qualificados e falta de motivação (As pessoas já não concorrem aos concursos da CReSAP que tenham já alguém em regime de		

Visões de futuro na administração pública em Portugal: Contributos das Comunidades Transformacionais para uma melhor governação

substituição, porque para além de dar imenso trabalho já sabem que à partida quem está lá é que fica)		independentes. O assédio institucional é mencionado como uma estratégia para afastar dirigentes indesejáveis.
Falta de coesão/união: Secretários de Estado contacta com o respetivo Ministro e com os outros Secretários de Estado, e Ministros contactam com Ministros (os silos começam nos próprios gabinetes governamentais)	<p>Uma mentalidade de silos administrativos dominados por pequenos poderes</p> <p>(E3; E4; E15; E12; E18; E19; E21)</p>	<p>Esta última categoria reflete os obstáculos decorrentes da falta de coesão ao nível governativo e a segmentação que daí resulta e que é replicada em silos administrativos dominados por “pequenos poderes”. A falta de coesão entre ministérios e tutelas, onde a comunicação tende a ser hierárquica e segmentada em cascata, traduz-se numa segmentação institucional ao nível administrativo exacerbada por processos de fusões de entidades que resultaram em silos dentro de silos. Os silos geram resistências a projetos transversais, contribuindo ainda mais para a fragmentação da administração. A dependência política também reforça os silos, uma vez que a administração é arrastada para o ritmo acelerado da política, o que inibe a colaboração em face aos riscos de perda de autonomia. Isso gera competição interna por visibilidade, missão e recursos, o que reforça a segmentação. O individualismo e a instrumentalização da burocracia para cultos de personalidade agravam essas dinâmicas, e a falta de interoperabilidade digital transporta os silos para o ambiente digital.</p>
As tutelas são em si silos que não facilitam a transversalização		
Segmentação de áreas interdependentes em tutelas distintas: Administração Pública e Digitalização e Modernização Administrativa estão tradicionalmente em tutelas diferentes. A Administração Pública, tipicamente no Ministério das Finanças, por ser encarada como uma despesa (sendo isso mais claro em momentos de crise), a Digitalização e Modernização Administrativa na PCM.		
Ninguém quer estar sob a tutela das Finanças – estar nas Finanças significa ser encarado como uma despesa. As Finanças são também um entrave à digitalização e antecipação das necessidades do cidadão porque isso representa mais gastos (a eficácia da medida – beneficiar o cidadão, é subvertida pela eficácia da missão do Ministério – gastar menos)		
Comunicação hierárquica e segmentada em cascata (diretores falam com diretores, técnicos falam com o seu diretor e apenas com técnicos da mesma área)		
Segmentação institucional dentro da mesma entidade (em resultado dos vários processos de fusões de entidades, sobretudo no quadro do PRACE e do PREMAC: contribuiu para a criação de silos dentro de silos)		
Há uma resistência a entidades e projetos transversais, porque isso significa perda de autonomia		
Há estratégias sub-reptícias de resistência e boicote da mudança		
Individualismo e instrumentalização da burocracia para cultos de personalidade		
Pequenos poderes: “toda a gente quer ser o rei do seu castelo”, a administração das “quintinhas” e das “capelinhas”		

<p>A dependência política contribui para os silos: sendo arrastada para o tempo acelerado da política, a administração não quer correr riscos. Cada organismo quer utilizar o seu sistema, ter o seu espaço, os seus recursos, o seu...</p>		
<p>Há uma certa concorrência e competição (por visibilidade, por missão, por dimensões que se tutelam, ou não se tutelam) dentro da administração pública que contribui para os silos e impede a colaboração</p>		
<p>Falta de interoperabilidade: no digital, os silos materializam-se por causa das mesmas barreiras, mas de outras formas, gerando barreiras novas</p>		

Fonte: elaboração própria.

Ao nível extra-organizacional, a categoria “Persistência de traços conservadores na identidade nacional e institucional” dá conta de um condicionamento cultural que é entendido quase como identitário:

[O] português tem medo da mudança, é cauteloso, está traumatizado por nove séculos de pobreza, Inquisição, Salazar, culpa...somos muito iliberais e, portanto, somos pouco livres e independentes. (E10)

Relacionado com esse conservadorismo enraizado na sociedade portuguesa, medo da mudança e legado do extrativismo histórico, uma cultura institucional fortemente hierárquica, paternalista e avessa à avaliação e a processos participativos condicionam fortemente um ambiente propício à experimentação e à aprendizagem, perpetuando a estagnação.

Ainda a esse nível, as categorias “Centralização do poder executivo e distorção geográfica da governação do país”, “Tendência para o aumento da burocracia e da rigidez do Estado” e “Um ‘vazio sobreocupado’ no centro da organização territorial do Estado que se traduz na fragmentação de políticas e impede a colaboração”, englobam também fatores característicos da governação em Portugal que são percebidos como condicionantes estruturais da capacidade transformativa do país. Desde logo, o centralismo político, concentrado na figura do Primeiro-Ministro, e geográfico, decorrente da centralização do poder político e administrativo em Lisboa, evidencia-se em políticas pouco participadas e que não refletem adequadamente as necessidades específicas das várias regiões:

O poder está muito concentrado em São Bento. Os Ministros são adjuntos do Primeiro-Ministro, mas não é desde o Costa, sempre foi assim. (E10)

O poder central é um pouco, como direi, é um pouco autista, para não dizer muito, e distante da realidade, quer dizer, o Primeiro-Ministro está lá num altar, aqui o Presidente da Câmara é confrontado diariamente na rua. (E2)

Muitas das medidas que são pensadas, são pensadas a partir de Lisboa. (E4)

Por outro lado, há também uma pressão e uma tendência para recorrer à burocracia como resposta a problemas que é uma espécie de “pescadinha de rabo na boca”: quando algo corre mal, a solução é legislar; mais legislação/burocracia torna as respostas governativas mais lentas e aumenta a probabilidade de algo não correr bem. Para além de aumentar a rigidez do Estado, esta dinâmica pernicioso retroalimenta um clima social de desconfiança na sua eficácia:

A cultura burocrática é uma cultura induzida, não é uma cultura inata na administração. A administração pública portuguesa está hoje sujeita a uma carga burocrática que nos impede de trabalhar [...] O que nós hoje temos é um conjunto de regras que decorre de um processo de desconfiança sobre a máquina do Estado que se desenvolveu durante décadas e que hoje afeta a administração pública. (E5)

Acresce a ausência de regiões administrativas e uma organização territorial do Estado “esquizofrénica” onde se multiplicam mapas administrativos que condicionam a participação e a colaboração em torno de políticas integradas e ajustadas à heterogeneidade do país:

O Estado democrático consagrou as regiões administrativas como um nível do poder local, nunca foi instituído, mas, na verdade, nunca desenhou nada e, portanto, Portugal ficou com aquilo que eu costumo chamar um vazio sobreocupado. O nível regional é vazio, mas depois tem distritos, tem províncias, tem regiões plano... (E18)

Um outro fator extra-organizacional prende-se com o “Desfasamento entre conhecimento científico e a pertinência dos temas decorrentes da prática administrativa”. Esta categoria enfatiza a existência de uma lacuna entre o conhecimento científico produzido na academia e o seu alinhamento com a realidade e as necessidades da administração pública:

A ciência, ao contrário do que muitas vezes está convencida, produz muito pouco para a política pública, muito pouco. (E5)

[E]u ria-me quando lia os trabalhos do [...] sobre a administração pública portuguesa. Sabe porquê? Eles desconheciam totalmente, e desconhecem, o que é a administração pública portuguesa, pronto. Não sabem, não sabem. E depois o que é que se faz? Leem concretamente a teoria e os casos lá fora e depois pegam nos de cá, torcem para os adaptar concretamente ao sabor da teoria. (E11)

Adicionalmente, a falta de financiamento para projetos inovadores, juntamente com a divergência de prioridades e a predominância do pensamento ocidental, condicionam a capacidade de transpor, introduzir e apoiar mudanças substanciais.

Já ao nível intra e inter-organizacional, encontramos um conjunto de barreiras e obstáculos traduzidos pelas categorias “Clivagens geracionais e profissionais”, “Escassez de recursos e de competências” e “Uma administração presa por cordéis”. Na primeira categoria, evidenciam-se clivagens geracionais e desafios ligados à estabilidade e reconhecimento profissional na administração pública. Diferenças geracionais intensificaram o saudosismo (uma orientação para o passado ao invés de para o futuro) e choques de ideais de serviço público, enquanto a adoção de modalidades contratuais flexíveis agravou a segmentação profissional, com distinções entre uma “administração de primeira” e “de segunda” e a perda de independência dos funcionários públicos:

Hoje qualquer pessoa entra aí com um simples concurso público, à data, mesmo para administrativos, tinha de saber diplomas e tal, e acima de tudo o estatuto disciplinar. Os deveres, as obrigações, uma cartilha muito bem ensinadinha. Hoje ninguém sabe quais são as suas obrigações, nem sabe os seus deveres, nem sabe os seus direitos, não sabe nada... E, portanto, hoje as pessoas não sabem o que é ser funcionário público. (E2)

[H]á uma espécie de sistema de castas [...]. Portanto, é assim, os técnicos que entram como técnicos entram com um determinado estatuto, e depois os consultores têm outro tipo de estatuto e a diferença entre uma coisa e outra é fortíssima. (E15)

A categoria seguinte aborda os obstáculos decorrentes da carência de recursos na administração pública. Fala-se de uma administração excessivamente envelhecida ao mesmo tempo que as formas de recrutamento são desfavoráveis à renovação:

Há pessoas que descem o elevador, viram-se para o relógio, e ficam assim...parecem petrificadas, à espera do segundo certo... [...] Eles estão ali à espera, quarenta e sete, quarenta e oito, e chega à hora saem... É que parece que estão à espera da morte. Pronto, quer dizer, quando nós temos pessoas de 50, 60 anos, que estão à espera da reforma, não têm perspetivas de carreira... (E3)

A conseqüente falta de qualificação e de competências digitais limitam a eficiência e a modernização administrativa, enquanto a falta de conhecimentos multidisciplinares sobre gestão racional compromete operações:

[N]ós uma altura montarmos uma Loja do Cidadão em Borba, e para termos o Espaço Cidadão a funcionar, precisávamos de um funcionário do município. E eles demoraram muito tempo a designar a pessoa. Até que designaram uma senhora que foi formada na parte comportamental, quando fomos fazer a formação da parte dos serviços, nós depois explicávamos como é que a pessoa tem de fazer, a senhora pergunta, “onde é que se liga o computador?” A funcionária da Câmara não sabia ligar um computador! (E4)

Acresce a escassez de recursos humanos e financeiros agravada no quadro das restrições orçamentais da última década, a qual põe em causa a capacidade dos organismos e serviços cumprirem a sua missão:

Não temos tido meios para ter versões em inglês destes documentos, que é uma coisa...por exemplo, nós agora já estamos a ter essa dificuldade que é quando falamos, e o Centro também tem essa responsabilidade, que é a cooperação internacional, estamos em muitos fóruns internacionais da União Europeia, muitas vezes falamos neste projeto e não é fácil mostrar porque está tudo em português. Mas tem a ver com a nossa dimensão, nós não somos muitos, o Centro não, então o Observatório nem se fala. (E14)

A terceira categoria evidencia um conjunto de dependências que coloca a administração pública numa situação extremamente frágil perante a mudança. Por um lado, cada organismo parece depender de um pequeno núcleo de pessoas, que são uma espécie de anciões e de guardiões do conhecimento (Adam, 2008; 2010), o que pode comprometer o funcionamento desses organismos; enquanto a dependência de operadores e fornecedores orientados pelo lucro também pode prejudicar a sua capacidade operacional futura:

[N]ão passa pela cabeça da maior parte das pessoas, o quão preso por cordéis a coisa está. Há três, quatro ou cinco pessoas chave em cada serviço, que são as pessoas que estão lá há 20 anos, que sabem coisas importantíssimas, sabem com quem falar, sabem o histórico, como é que a coisa chegou ao momento presente, as coisas que foram tentadas e não correram bem, o que é que já foi feito, coisas tão simples como, que empresa tem este contrato, ou qualquer coisa assim parecida, porque isso é importantíssimo agora para as plataformas informáticas. E a questão é que um dia corta-se esse fio, porque a pessoa vai embora ou reforma-se, ou vai desta para melhor... (E3)

O que é que os governantes não estão a pensar? Que as plataformas em que aquilo é feito, não são propriedade do Estado, são propriedade das grandes companhias. Um dia a Microsoft chega aqui ao Ministério da Justiça e diz assim, “se não me pagarem um bilião, bloqueio a plataforma”. E deixa de haver justiça em Portugal. [...] Portanto, o Estado ao invés de se preocupar em ter a propriedade das plataformas, o plano de contingência e de segurança, não, vai fazer, a coisa toda presa por arames. (E5)

Eu quando cheguei aos Impostos, eu conhecia bem os Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais, e ele dizia, ó [...], acaba-me com isto por favor, porque tenho aqui uma ameaça da Accenture de suspender os sistemas porque não lhes pagamos, ou porque estamos a dever não sei o quê... Estávamos nas mãos completamente dessas empresas. (E8)

Por outro lado, a presença de interesses corporativos gera resistência à mudança e boicote à microgestão pública para proteger tais interesses:

Nós tivemos durante muito tempo um conceito que eram as Lojas de Empresa, que mais não eram do que espaços físicos que congregavam a AT, o IRN, em parceria com as associações empresariais. Então qual é que é o esquema, porque era claramente um esquema que estava montado. A administração pública pagava uma renda elevadíssima às associações empresariais em troca do espaço que elas disponibilizavam para funcionar isto. [...] Acabamos com as Lojas da Empresa todas, porque em todas as sedes de distrito onde elas funcionavam nós tínhamos espaços livres nossos. Mais um trinta e um político, e agora, como é que as associações vão funcionar... À conta do cidadão não deve ser, não faz sentido, porque isto continua a funcionar. (E4)

Além disso, a apropriação das mudanças pelos detentores do poder muitas vezes impede que elas alcancem os seus destinatários:

[T]odas as reformas da Justiça vão redundar num aumento do bem-estar para os juízes. Portanto, o que vocês têm na administração, em Portugal [...] todas as reformas, são reformas que vão redundar no bem-estar de alguém, não é no bem-estar do cidadão, é alguma classe com poder vai-se apropriar das vantagens, o quê que os juízes passaram a fazer, ah, isto agora com o digital é mais fácil, então o meu ritmo de trabalho vai ficar mais tranquilo. Porquê? Porque são quem pode. [...] As reformas que são feitas acabam por não chegar aos destinatários das reformas porque são apropriadas e usurpadas por quem o pode fazer. (E3)

Em conjunto, estas três categorias de nível intra e interorganizacional apresentam uma imagem de uma administração em crise interna e em risco de colapso estrutural. A ameaça que essa imagem representa é reforçada pela incapacidade de administração pensar a longo prazo, evidenciada pelas categorias “Foco na gestão corrente e dinâmicas temporais divergentes” e “Ausência de visão estratégica e de planeamento pragmático”. A primeira destaca o facto de em Portugal prevalecer uma lógica de “gestão corrente” em que o urgente substitui-se ao principal:

[H]á um comentário entre os colegas com quem vou fazer amizade na administração pública e por aí fora que é, o nosso estilo de pensar o futuro é gestão corrente. Não há mais do que isso. [...] Resolves o problema que te aparece na mesa naquele dia. (E1)

[As pessoas] estão tão imbuídas na sua atividade do dia-a-dia que nem conseguem distinguir o que é que é estratégico e o que é que é operacional, e perdem o dia a fazer uma data de coisas supérfluas e o que verdadeiramente era importante fica lá... (E3)

Nesse sentido, a administração pública é vista como uma “corporação de bombeiros”, em que a necessidade de apagar incêndios para o governo sobrepõe-se à realização da sua missão principal:

Quer dizer, quando nós trabalhamos com essa proximidade com as pessoas, e particularmente num ambiente que é muito de apagar incêndios, porque há sempre crises, que é um dos males...devíamos estar a fazer planeamento, mas nós somos os bombeiros basicamente... (E3)

Esta lógica de “gestão corrente” surge associada à tensão entre o tempo acelerado da política e o tempo mais lento da administração, isto é, entre urgência e governança do futuro. Tal tensão é um obstáculo à mudança, uma vez que a pressão (sobretudo mediática) para resultados rápidos ao nível político leva a uma resposta de emergência constante por parte da administração que faz já parte de uma narrativa amplamente partilhada:

[O]s organismos estão sob grande pressão do tempo, ou seja, esta conversa é sempre igual e é uma coisa que me impressiona brutalmente, e eu sei que é verdade, é mesmo assim. [...] estivemos a conversar no *coffee break*, estava lá a falar com a Senhora, e ela diz-me assim, “pois, porque nós estamos sempre a responder a urgências”. Eh pá, e isto é sistemático. [...] Mas isto é uma coisa horrível, porque os organismos que era suposto terem o pensamento,

ajudarem a conceber a política, etc., não cumprem verdadeiramente a sua função muitas vezes por causa desta coisa das urgências que é preciso de hoje para amanhã, porque é preciso, não sei quê. Portanto, a questão do tempo. [...] A coisa do tempo está distante, do tempo necessário a pensar e a estruturar, está distante da ação e isso é muito penalizador para processos deste tipo e para atividades deste tipo, de planeamento e de estruturação. (E20)

Nesta categoria são abordadas, portanto, as tensões entre os diferentes ritmos temporais que afetam a administração pública:

Todos nós na administração pública vivemos 3 tempos completamente diferentes. Vivemos o tempo da administração pública, o tempo lento e acelerado da máquina administrativa. [...] É lento porque a máquina é pesada, as estruturas são pesadas. Não é porque o trabalhador não saiba fazer, é porque há uma obrigatoriedade de cumprir a lei, então tem de ser analisada e temos de saber exatamente se aquilo está de acordo, se não vai trazer problemas ao nível das leis do mercado, se não traz problemas... ao nível da contratação pública é um pesadelo. [...] Por outro lado, temos o tempo do cidadão e temos o tempo das empresas que é completamente diferente. Temos as exigências deles, temos as nossas exigências, as necessidades, as *demands* do cidadão e das agências deles e das necessidades deles, [...] e depois temos o tempo político, e o tempo do Governo, e o tempo da Assembleia da República, o tempo daquele quadro. (E19)

Além disso, as mudanças têm frequentemente como objetivo apenas criar uma imagem positiva para fins eleitorais, privilegiando resultados imediatos em vez de uma abordagem a longo prazo. Como evidenciado na categoria seguinte, a propensão para reagir apenas a emergências resulta na falta de planeamento e de visão estratégica que é agravada pela perceção da dependência de Bruxelas:

Eu acho que Portugal tem [...] um défice estrutural de planeamento. Nós não somos maus a acudir a soluções difíceis, mas não damos uma particular importância ou não conseguimos dar, ou não temos esse perfil, ou ainda não o encontramos, não sei, e, portanto, temos um défice de reformas estruturais e, sobretudo, um défice de planeamento. (E12)

Bruxelas está no meio a mandar, porque nós trabalhamos em função da massa... [...] Onde é que está a autonomia e depois a capacidade de gestão? (E2)

Acresce a ausência de uma visão unificadora do bem público, a ritualização das práticas institucionais, um sentimento de impunidade e a definição de metas políticas irrealistas que dificultam ainda mais quaisquer esforços transformativos.

As categorias seguintes são as que mais fortemente influenciam o padrão de *Star&Stop* da mudança da governação em Portugal, traduzindo sobretudo fatores de bloqueio político. A “Instabilidade e rotatividade nos cargos e suas consequências” explora um círculo vicioso entre a instabilidade provocada pela rotatividade dos detentores de cargos políticos e a continuidade de projetos de mudança na administração pública:

Em geral, a instabilidade da Administração Pública é uma barreira. E nós já falamos disto e há rotatividade a mais em cargos de demasiadamente importantes, e essa estabilidade eu acho que é um fator crítico. (E3)

[U]ma coisa que eu aprendi nos 5 anos em que estive no Governo foi, é muito mais fácil mudar do que se pensa, eu oiço muitas vezes as pessoas dizerem, “Ah, isso não vale a pena, isso é impossível, não é exequível”, etc. Não é verdade, é muito mais fácil mudar do que se pensa, mas tudo é muito mais reversível do que eu pensava. Isso é uma coisa horrível. É tudo reversível. Tudo. E, portanto, há um esforço enorme para tornar as coisas permanentes. E o problema é, como a gente sabe, nem sequer tem a ver com ciclos eleitorais, tem a ver com pessoas, porque pode ser o mesmo Governo, vem um outro Ministro e tal e muda tudo. (E18)

Essa rotatividade, que pode ocorrer independentemente de mudar ou não governo, tem vários efeitos perversos, tais como:

1) a mudança do planeamento e o desvirtuamento da racionalidade administrativa;

[A] AMA nasce com outro propósito, com o propósito de continuar com o atendimento físico, de desenvolvê-lo, e ter depois a componente do Portal do Cidadão, desenvolver o Portal do Cidadão, que é outro projeto que devia ser estudado, porque se fossem avaliar os milhões que gastaram naquilo, porque havia um Secretário de Estado que dizia, “não, o um novo modelo é este, não faz sentido nós continuamos a dividir online o que é cidadão e o que é empresa, vamos fazer um novo modelo.” Depois vinha um novo Secretário de Estado a seguir, dois milhões depois, “não, o modelo agora é este, este é que faz sentido”. Portanto, este é outro mau exemplo de como é que as coisas funcionam. (E4)

2) a mudança de dirigentes com base em critérios de confiança ao invés do mérito, cujas estratégias políticas para contornar os mecanismos de recrutamento legalmente estabelecidos podem criar um desalinhamento interno e mesmo a paralisação de organismos;

Eu cheguei a ter, num dos governos do Sócrates, depois houve uma eleição e o Sócrates continuou, a Diretora-Geral que lá estava que era do partido foi despedida assim, recebeu um telefonema do novo chefe de gabinete, já não precisamos dos teus serviços. E era do mesmo partido. Parecia que tínhamos mudado de regime. (E3)

Há uma mudança de Secretário de Estado dentro do mesmo governo, o Secretário de Estado vai querer colocar pessoas na Agência que sejam da sua confiança, e não é só a nível da direção, é ao nível dos Diretores Intermédios. Porquê? Porque os da direção estão mais expostos, ninguém tem coragem de mexer, pelo menos num primeiro momento. Então, o que é que faz, mexe-se nos intermédios que não dão tanto nas vistas. E passa a haver aqui um *Bypass* à direção, portanto, o gabinete do Secretário de Estado articula diretamente com os diretores que lá conseguiu meter e isto deixa de funcionar tudo. (E4)

3) o desconhecimento das pastas e a crença equivocada de novos decisores de que podem mudar radicalmente a administração, torna necessário um tempo longo de adaptação para que haja um reconhecimento do trabalho já tentado/desenvolvido;

Um Ministro ou Secretário que seja estritamente político, ele vai aprendendo, mas no início não percebe do tema. (E18)

[P]assei por oito governos de todas as cores políticas, e oito ou nove Diretores-Gerais, porque isto é uma casa muito instável, de grosso modo, a cada 2 anos muda a direção, o que não é bom, porque essencialmente os Diretores, muitos deles chegam cá e não fazem a mínima ideia do que é a Justiça [...], nós agora nos últimos dois anos tivemos três... (E3)

[O]s próprios Diretores-Gerais, eles próprios demoram 6 meses a 1 ano a entrar dentro da máquina. Passado pouco tempo tendem a saltar e a vir outro. (E3)

4) a anulação de projetos existentes ou a reformulação/apropriação política de projetos de mudança anteriores;

[S]e vocês forem ver a direção da AMA também mudou a cada dois anos ou coisa parecida. Bons projetos que a AMA tinha, não sei se vão ter continuidade. (E3)

Eu costumo dizer, o Simplex, o problema não está no Simplex, está na marca Simplex que foi apropriada pelo governo e por um partido. (E8)

5) a desmotivação e saída de dirigentes, resultando numa rotatividade prejudicial e na perda de possíveis transformadores;

Temos problemas de ordem política, indivíduos que tiveram a trabalhar, imagina, durante oito anos para um determinado município com determinada presidência, quando chega um novo presidente, este indivíduo que era chefe de divisão, do ambiente ou do urbanismo, etc., de repente o posicionamento de confiança política já não é o mesmo. E então ele prefere sair. (E1)

Pronto, uma pessoa vai andando, vai propondo, depois muda o Secretário de Estado, tudo o que foi feito, volta à estaca zero, afinal a prioridade já não é essa... Pá, uma pessoa chega a uma altura, pronto, vou voltar para o privado e vocês fiquem a brincar aos modelos. (E4)

I: Há pouco referiu-me que essa saída, até antecipada, teve a ver com o facto de estar farto de estar cheio... E: Estava cheio disso. E comecei a ver excessiva politização do Estado. Eu acho que foram os anos em que isso começou a ser mesmo de uma forma escandalosa, que chegou mesmo até aos Diretores de Serviço. (E8)

6) o desenvolvimento de estratégias de trabalho improdutivas;

O que é curioso aqui, eu tenho ideia de que desde que eu aqui estou há 16 anos, nunca nenhum consultor foi afastado. [...] E há alguns que a gente bem sabe que eles não correspondem ao que seria esperado, mas ninguém... O problema é que a pessoa para fazer uma coisa dessa, tem de conhecer as pessoas. É fácil numa casa com tanta rotatividade, porque os consultores só respondem ao Diretor-Geral, funcionalmente [...], mas como está sempre a mudar, é fácil a pessoa fingir que trabalha. Há pessoas que se especializam nisso. (E3)

7) o encorajamento de lógicas “autofágicas” onde são mantidos/criados procedimentos e processos para conservar o *statu quo* em vez de permitir o planeamento da mudança a longo prazo;

[T]odo o trabalhador que exerce funções enquanto cargos de direção superior, Presidentes, Diretores-Gerais, etc., etc., etc., sofrem de um grande mal, e eu estou a dizer isto, eu fui subdiretor e eu sei do que eu estou a falar, o grande mal é viverem, mesmo que não de forma assumida, mas viverem uma realidade de crónicas de uma morte anunciada. Eles estão num cargo que vai ter uma morte. Então eles passam anos no exercício do poder enquanto esse exercício do poder alimenta a sua existência. O que é que isso faz? Não pensar de forma estratégica a 10 anos, porque eles não sabem se são as que lá estar, porque os contratos que têm são de 5 anos. Se os contratos são de 5 anos, mas o poder político está 4, temos aqui um défice. Ou seja, se eu só integrar o cargo a meio da legislatura, eu vou ter mais 2 anos de vida com este governo, mas vou apanhar 3 com o outro. Então o que é que eu tenho de ser suficientemente...dar as mensagens de que estou alinhado com este poder político que está vigente, mas se o Governo cai, eu vou ter que, para perdurar a minha existência enquanto dirigente, vou ter de alimentar também os próximos. Ou seja, tenho de me veicular àquilo que são as políticas existentes, mas mostrar suficiente amplitude e adaptação aos próximos. Com tudo o que isso traz de não ter tempo e espaço para pensar à *la long*. (E19)

Nesta categoria, o *Star&Stop* da mudança é o resultado de um padrão duplo: há mudança, mas em função de um *reset* contínuo decorrente da rotatividade nos cargos políticos e administrativos; e, para que nada mude, ou seja, para que se possa prolongar o máximo possível o tempo de permanência nesses cargos, a lógica de mudança é a da sobrevivência política e, por arrasto, a dos próprios dirigentes da administração. O resultado é uma “Uma administração capturada ao nível político”, a qual parece começar desde logo nos gabinetes ministeriais e dos Secretários de Estado que surgem como uma espécie de “Administração Paralela”, recrutando como forma de premiação resultante de favores políticos ao mesmo tempo que se apropriam de funções que deveriam pertencer à administração:

Houve também uma coisa que se passou que foi o encher dos gabinetes, portanto, administrações paralelas praticamente, os gabinetes ministeriais e dos Secretários de Estado, os gabinetes governamentais transformaram-se quase em administrações públicas paralelas, e com pessoas que eram admitidas, um bocadinho chico-espertice na altura, que caíam ali...e com poder, agarrados àquele ciclo, não é? E tudo o que era estratégico ficava para trás. Só se olhava para as iniciativas táticas, coisas de curto prazo e que cabiam numa legislatura. (E8)

[N]a prática, o membro do Governo não tem qualquer capacidade de alterar, depois enche o gabinete de *boys* e retira as funções, concretamente à Direção-Geral. (E11)

Assim, e decorrente do padrão de *Start&Stop* da mudança, a esfera administrativa é percebida como excessivamente dependente da esfera política, levando a decisões frequentemente moldadas por interesses políticos:

Agora, o grande problema é muito o fazer os fretes políticos. Nós, na altura, no gabinete da Prof.^a Maria Manuel, nós tínhamos um mapa político, precisamente para manter o equilíbrio. O nosso objetivo, era um governo do PS, mas sempre houve um cuidado de manter o equilíbrio entre as Câmaras que eram do PS e as Câmaras que eram do PSD. E isso sempre se tentou fazer sem nenhum modelo específico, mas havia esse cuidado. A partir de determinada altura, isto começou a ser tudo atropelado. Havia claramente aqui uma agenda política em que se pretendia era fazer o frete ao Presidente A ou ao Presidente B e deixou de haver um racional. (E4)

A tensão entre os critérios do “mérito” e da “confiança pessoal e política” estende-se a toda a cúpula administrativa, criando dilemas na seleção e nomeação de dirigentes. Apesar dos esforços para contrariar essa dependência, sobretudo através da CReSAP, há formas de contornar os mecanismos existentes:

Vamos agora ver formas de dar a volta que encontraram. Formas de dar a volta têm a ver fundamentalmente com formas que são ilegais. A forma que têm de dar a volta é esta, de meter os *boys*. É dando tirocínio concretamente aos seus *boys*, colocando-se em regime de substituição num determinado cargo. [...] isso acontece por 2 coisas, por um lado, por manhosice, a forma que os membros do Governo encontraram no atual diploma era rodeando o diploma e dizendo assim, bom, como existe aqui a possibilidade de nomear em regime de substituição por 90 dias, se nós nomeamos por 90 dias, o que temos é de mandar para lá a proposta ao final dos 90 dias, e eu só concretamente esta nomeação interina que eu fiz só é

posta em causa quando surgir a proposta por parte da CReSAP, faço-me entender? Quando vier, muitas vezes vem 3 meses depois, 4 meses depois. Entretanto, o indivíduo teve ali muito tempo e quanto mais tempo ali está, vai fazendo currículo [intermédio] e não sei quê, e perverte concretamente a universalidade e independência do concurso. (E11)

É, isso acontece muitas vezes em muitos organismos que é, por uma questão de operacionalização as pessoas são nomeadas em regime de substituição, porque ou os Ministros convidam etc., mas depois existe um prazo legal para se iniciar o concurso da CReSAP. São 3 meses, é claro que isto nunca é cumprido. Eu vou lhe dizer, eu estive na Câmara de Lisboa como dirigente 4 anos em substituição e nunca abriram o concurso. Situações completamente anormais, como vê... (E20)

Como os processos concursais da CReSAP são morosos e trabalhosos, e à partida quem está em regime de substituição tem vantagem sobre os demais concorrentes (o chamado “currículo intermédio”), isso desmotiva o surgimento de candidatos idóneos:

Está em regime de substituição, a CReSAP dele terminou há pouco tempo, mas teve de ser repetido, porque não havia candidatos, ele era o único. Está a acontecer isto, que é outra coisa muito sintomática que é, antigamente, havia [...] pessoas a concorrer aos cargos. E olhe que é uma trabalhadeira, aquilo é inacreditável o que tem de se fazer para aquilo...eu não fazia ideia. É inacreditável... Responder a não sei quantas perguntas, o que é que fez aqui, acolá e não sei quê, o que é que isso contribui para a inovação organizacional, para não sei quê... Se for lá ver a grelha, aquilo tem a legislação e tem as grelhas publicadas, vê que aquilo é exigente do ponto de vista da nossa análise pessoal e curricular. É uma coisa de loucos. Mas antigamente havia muita gente a concorrer, e agora não há. (E20)

Por outro lado, entidades novas são rapidamente “domesticadas” em resultado da influência de indivíduos não independentes. O assédio institucional é mencionado como uma estratégia para afastar dirigentes indesejáveis. Ao nível dos cargos de topo, joga-se à “Dança das Cadeiras”, sendo quase sempre as mesmas pessoas a ocupar essas posições:

Depois em Portugal é a dança das cadeiras. As pessoas que eu conheço que estavam na AMA, agora estão nos gabinetes do Ministério da Economia... (E3)

Por fim, uma última barreira central à transformação da governação prende-se com “Uma mentalidade de silos administrativos dominados por pequenos poderes”. Esta categoria estabelece uma relação entre a falta de coesão e de uma visão unificadora do bem público ao nível governativo e a criação de silos administrativos, baseados na replicação de um padrão de comunicação hierárquico e segmentado em cascata:

Os silos começam nos próprios gabinetes dos membros do governo. Aliás, muitas vezes houve situações de iniciativas em que me diziam, não digas nada ao Ministério A ou ao Ministério B do que nós estamos aqui a fazer. (E8)

[E]ra Secretário de Estado, portanto havia...e na altura havia, não sei como é que agora, havia uma ordem muito clara, que era, Secretários de Estado contacta com o respetivo Ministro e com os outros Secretários de Estado, e Ministros contactam com Ministros. (E18)

Eu tive uma vez numa organização [...] que me disseram diretores falam com diretores, técnicos falam com técnicos, técnicos não falam com técnicos de outras áreas, falam com os diretores e falam para si. (E19)

Há depois vários fatores que amplificam esta segmentação institucional, tais como processos de fusões de entidades (sobretudo em resultado do PREMAC e do PRACE, mas não só), em que a ausência de estratégias de integração, resultou em resistências à mudança e em silos dentro de silos que ainda persistem:

As pessoas resistiram imensamente à mudança e tudo isto que se diluiu em 10 anos ou em 11 anos, no início, quando eu vim para cá, estava extremamente vivo. E havia um antagonismo fortíssimo entre as pessoas é que eram do ex-IGP e que estavam a ser invadidas pelos “bárbaros” que vinham de fora, não houve apresentação... [...] Não houve uma estratégia de integração, não houve uma preparação prévia em que se dissesse às pessoas, agora vem aqui este colegas, nós agora vamos ser diferentes, ter novas competências e isso é bom para todos, etc., etc. (E15)

[A] DGT, é um organismo que tem cerca de 200 pessoas. Portanto, a DSOT no seio da DGT é uma pequena parte, é um silo também. Portanto, respondendo à história dos silos, o silo persiste, há vários silos, cada Direção de Serviços é o seu. (E15)

A dependência política também reforça os silos administrativos, uma vez que a administração é arrastada para o ritmo acelerado do tempo da política, o que inibe a colaboração em face aos riscos de perda de autonomia:

Eu costumo fazer um gráfico sobre o tempo e o espaço. Só quem consegue ter o tempo e o espaço liberto é o funcionário público e a sociedade civil. Os políticos estão sempre limitados no tempo e no espaço. Estão limitados no tempo do seu ciclo e estão limitados no espaço do seu ministério, ou do seu organismo. E depois há uma quantidade de forças que o pressionam para isto. O próprio mercado, quando alguém quer vender alguma coisa ao Estado, eu quero ser comprador sozinho, não quero partilhar. Eu vivi muito isso, [...] essa cumplicidade, entre o comprador e o vendedor, e criar o silo, eu vou comprar a minha aplicação, o meu sistema. Este contorno espacial, para além de ser também temporal, porque voltamos ao tempo, custo e qualidade. Portanto, eu estou ali a limitar o meu projeto para não correr riscos. (E8)

Os silos geram resistências a projetos transversais, contribuindo ainda mais para a fragmentação da administração, ao mesmo tempo que a falta de interoperabilidade transporta os silos também para o digital. Isso gera processos de competição interna por visibilidade, missão e recursos, o que reforça a segmentação:

[A]o ser tão transversal, este tipo de serviços, embora haja um membro do governo que manda, apesar de tudo, que nomeia, que é, no caso, a Presidência do Conselho de Ministros, mas no fundo, isso às vezes cria uma certa desconfiança nas outras áreas setoriais, pera lá, ele é da PCM, não é da Agricultura, ele é da PCM, não é da economia. Todos os ministérios querem ter o seu planeamento, querem ter a sua consultoria, querem ter a sua contratação. Isso é um dos grandes problemas da administração pública em Portugal aquilo que às vezes se chamam as quintinhas, não é? (E12)

[U]m dos grandes problemas da administração pública portuguesa é a tal história das quintinhas, eu quero ter os meus computadores, eu quero ter o meu software, eu quero ter o meu plano, eu quero ter... E isso depois faz com que, e quando falamos em digital em especial, os softwares não falem entre si. (E12)

É evidente que qualquer capelinha, digamos, agora no mau sentido da palavra, vai querer mais recursos para si própria. (E14)

Acresce o individualismo e a instrumentalização da burocracia para cultos de personalidade, os quais agravam essas dinâmicas ao criar “pequenos poderes” que atuam como bloqueadores da mudança:

Outro exemplo de pequeno poder para percebermos como é que eles têm força para bloquear. À época, o Presidente do IRN, o seu lugar de origem era como Conservador de [...]. Quando se fez a Loja de [...], umas das entidades obrigada naquela lógica das três entidades nucleares, era precisamente o IRN. O quê que acontecia, quando, e se ele deixa-se de ser Presidente do Instituto, voltava para o sítio de origem e deixava de ir para a sua conservatória e passava a ir para a Loja do Cidadão, porque, entretanto, a Conservatória tinha sido lá integrada. Nunca o IRN autorizou que fosse para lá, pura e simplesmente. Porquê? Porque ele passava de ser o dono do seu castelo Conservatória e passava a ser um dos vários sub-donos... (E4)

A Tabela 38 oferece um *overview* dos condicionantes, barreiras e bloqueios à transformação da governação identificadas pelos transformadores entrevistados.

Tabela 38: Condicionantes, barreiras e bloqueios à transformação da governação em Portugal

Categorias	Condicionantes extra-organizacionais	Barreiras intra e inter-organizacionais	Dinâmicas e bloqueios políticos
Persistência de traços conservadores na identidade nacional e institucional	X		
Centralização do poder executivo e distorção geográfica da governação do país	X		
Tendência para o aumento da burocracia e da rigidez do Estado	X		
Um “vazio sobreocupado” no centro da organização territorial do Estado que se traduz na fragmentação de políticas e impede a colaboração	X		
Desfasamento entre conhecimento científico e a pertinência dos temas decorrentes da prática administrativa	X		
Clivagens geracionais e profissionais		X	
Escassez de recursos e de competências		X	
Uma administração presa por cordéis		X	
Foco na gestão corrente e dinâmicas temporais divergentes		X	
Ausência de visão estratégica e de planeamento pragmático			X
Instabilidade e rotatividade nos cargos e suas consequências			X
Uma administração capturada ao nível político			
Uma mentalidade de silos administrativos dominados por pequenos poderes		X	

Fonte: elaboração própria.

ii. Facilitadores da transformação

A análise temática aos facilitadores da transformação identificados pelos entrevistados (Apêndice H) revela um conjunto de categorias de impulsionadores (Tabela 39) grandemente em linha com o conhecimento já consolidado na literatura sobre o tema (Kuipers *et al.*, 2014). Desde logo, é comum reconhecer-se o potencial que crises e eventos disruptivos têm em romper com a inércia organizacional e institucional, impulsionando mudanças e reformas mais substanciais na administração pública (Pollitt & Bouckaert,

2004). A esse nível, a categoria “Crises, eventos disruptivos e contextos adversos” enfatiza especificamente dois momentos de crise que impulsionaram recentemente mudanças no contexto nacional: a crise financeira de 2008 (2011 na Europa) e a subsequente intervenção da Troika em Portugal; e, sobretudo, a crise pandémica de Covid-19 e as respetivas repostas governativas entre 2020 e 2023. Dos discursos dos entrevistados, é possível evidenciar os seguintes impulsos de mudança promovidos por tais momentos de exceção:

- 1) revelaram as limitações e deficiências existentes no sistema político-administrativo, sendo que a pressão proveniente desses eventos obrigou a superar resistências à mudança, forçando diversas autoridades públicas a reconsiderarem práticas estabelecidas;
- 2) promoveram o surgimento de lideranças transformacionais (o caso do Vice-almirante Gouveia e Melo): pessoas capazes de articular uma visão clara, comunicando-a de maneira convincente para mobilizar e alinhar esforços e para construir um sentimento de propósito partilhado;
- 3) estimularam uma maior abertura à experimentação e à adoção de soluções inovadoras (o caso da urgência gerada pelo contexto pandémico), fazendo diminuir os impedimentos burocráticos que, em circunstâncias normais, poderiam impedir a resposta governativa;
- 4) criaram um ambiente propício para testar novos modelos e abordagens de governança entre setores público e privado, bem como a uma maior interação entre agências governamentais, acelerando a adoção de mudanças que podem ter um impacto duradouro;
- 5) por fim, criaram janelas de oportunidade únicas para mobilizar o apoio público em favor de mudanças que, em contextos normais, não seriam possíveis.

Por outro lado, também na categoria “Influência internacional e mudança por isomorfismo”, são retratos um conjunto de impulsionadores já bem documentados pela literatura, realçando o papel dos processos isomórficos na mudança da administração pública ao promoverem a convergência em direção a padrões internacionais. Nesse sentido, podemos descrever os vários facilitadores nesta categoria em função das diferentes formas de isomorfismo identificadas por DiMaggio e Powell (1983).

Estes autores definem “isomorfismo” como um fenómeno no qual as organizações tendem a tornar-se semelhantes em termos de estruturas, processos, valores e práticas, mesmo que essas similaridades não sejam estritamente necessárias ou racionais, identificando 3 formas de isomorfismo:

- 1) coercivo, que ocorre quando pressões externas, como regulamentos ou expectativas normativas de organizações internacionais, levam a ajustes para evitar sanções ou ganhar legitimidade;
- 2) mimético, que leva as organizações a imitar práticas de sucesso de outros países, reduzindo a incerteza ao seguir modelos já testados e estabelecidos; e
- 3) normativo, que acontece quando há a partilha de normas e valores, levando à adoção de práticas congruentes com outras organizações.

No caso dos fatores identificados pelos transformadores entrevistados, encontramos como principal forma de isomorfismo coercivo as políticas e imposições europeias:

Há as políticas e as políticas europeias, muitas destas coisas são feitas também porque são políticas decididas dentro da União Europeia e regulamentos que têm de ser cumpridos. (E16)

Como foi já identificado por autores como Almeida (2007), a influência da UE é simultaneamente vista como uma barreira à mudança, por retirar autonomia ao processo de formulação de políticas públicas, mas também como um facilitador, por funcionar como um “fator de estabilidade” em face ao tempo curto dos ciclos políticos:

E aqui, curiosamente, o maior fator de estabilidade que nós temos, quem é? É a Comissão Europeia. Como define ciclos de 7 anos, e como nós somos muito dependentes, do ponto de vista financeiro, desse ciclo de 7 anos de programação dos fundos, isso cria alguma estabilidade. E, portanto, é mau e negativo para o país, o investimento público está demasiado dependente de Fundos Estruturais, mas neste caso acaba por ser positivo, porque sendo ciclos de 7 anos e, portanto, mais longos do que os 4 anos que qualquer governo que chegue até ao fim, cria alguma estabilidade. (E18)

Por outro lado, encontramos vários fatores que levam a formas de isomorfismo mimético e normativo, tais como a participação em redes internacionais, a criação de comunidades de prática, o *benchmarking*, a transposição de boas práticas de outros países, destacando-se também a influencia da UE, mas sobretudo da OCDE:

É, mas pronto, mas quer dizer as instituições internacionais, e a Comissão Europeia que é supranacional, mas estas instituições têm um poder muito grande de isomorfizar vocabulário, práticas... (E18)

Mas basicamente o que a OCDE diz é muito, por todos os Estados, é muito levado a sério. (E19)

Um outro caso de destaque é o que foi chamado de “efeito Brasília”, que remete para o Brasil como um laboratório de experimentação em grande escala, que tem a vantagem de partilhar a mesma língua, e com o qual Portugal pode aprender:

O Brasil tem as duas coisas, tem do bom e do pior. Tem de tudo. O Brasil é um poço de contradições. [...] O Brasil tem isso, tem quantidade de pessoas e de experiências, e *quantitative matters*...a quantidade é muito importante. E o “efeito Brasília”, pagam muito bem, aquilo é uma elite... [...] Porque destila, está a ver, destila. O melhor dos estados vai para Brasília, porque pagam melhor. (E8)

Em conjunto, esses processos criam um ambiente propício para a mudança ao alinhar a administração pública com referências externas, gerando maior capacidade de resposta, legitimidade e inovação.

Tabela 39: Facilitadores da transformação da governação em Portugal

Unidades de registo	Categorias	Interpretação
Crises e eventos disruptivos (os casos da intervenção da Troika, da pandemia e da guerra na Ucrânia)	Crises, eventos disruptivos e contextos de adversos (E1; E12; E14; E15; E17)	Esta categoria realça as crises e eventos disruptivos como impulsionadores de mudanças na administração pública. A necessidade de resposta rápida a situações de exceção coloca as instituições no foco das atenções, incentivando a adoção de práticas inovadoras e adaptativas. Cria também janelas de oportunidade para fazer mudanças que numa situação normal não seriam possíveis. Curiosamente, a adversidade decorrente da falta de recursos, pode ser também um impulsionador da inovação.
Equipas com poucos recursos em áreas-chave têm de serem inovadoras para conseguirem cumprir a sua missão		
Participação em redes internacionais	Influência internacional e mudança por isomorfismo (E1; E6; E8; E18; E19; E21)	Esta categoria engloba a influência externa como um facilitador para transformações na administração pública em Portugal, sobretudo através de processos isomórficos. A participação em redes internacionais, o <i>benchmarking</i> , a transposição de boas práticas de outros países e a influência de organizações como a OCDE e a UE geram mudanças através de várias formas de isomorfismo: coercitivo, mimético e normativo. Destaca-se a aprendizagem com experiências do Brasil (Efeito Brasília), a qual proporciona oportunidades de isomorfismos adaptativos. As estratégias e horizontes estratégicos externos, como a Agenda 2030, juntamente com a abertura a novos atores e políticas europeias, também
Transposição de Boas Práticas (ver o que os outros estão a fazer e aprender com o que já funcionou noutros casos e pode ser transposto ou mesmo melhorado)		
Efeito Brasília (o Brasil como um laboratório enorme com o qual Portugal pode aprender)		
<i>Benchmarking</i>		
Influência da OCDE e da UE		
Chancela/o selo OCDE		
Estratégias e horizontes estratégicos externos como a Agenda 2030		
Europeização e abertura do <i>policy making</i> nacional a novos atores		
Políticas e imposições europeias		

Visões de futuro na administração pública em Portugal: Contributos das Comunidades Transformacionais para uma melhor governação

Comunidades de Prática criadas a partir de iniciativas comunitárias		desempenham um papel nesse alinhamento isomórfico. As comunidades de prática, criadas a partir de iniciativas comunitárias, servem como mecanismos para disseminar e reforçar esse alinhamento, impulsionando mudanças organizacionais em direção a padrões internacionais.
Académicos de diferentes proveniências como facilitadores de informação e de conhecimento científico que ajudam os decisores na tomada de decisão e implementação de políticas públicas	Colaboração com académicos (E1; E6; E18)	Esta categoria destaca o papel dos académicos como facilitadores da mudança na administração pública. Académicos de diferentes origens atuam como mediadores de conhecimento e contribuem para uma tomada de decisões mais informada. A academia também desempenha um papel fundamental na introdução de novos tópicos na agenda política, influenciando as prioridades governamentais. A presença de decisores com formação académica ou experiência internacional também contribui para a inovação ao proporcionar-lhes uma compreensão mais aprofundada dos desafios e soluções contemporâneas.
A Academia contribui para a entrada de temas novos na agenda política		
Decisores que são académicos ou têm experiência internacional são mais inovadores (conhecem o estado da arte dos problemas e das soluções)		
Estar na “crista na onda”	Estar na vanguarda de áreas emergentes e não regulamentadas (E7; E6; E20)	Esta categoria destaca o estar na vanguarda de áreas emergentes e do conhecimento na administração pública como um facilitador da mudança ao permitir explorar novas ideias e abordagens. A ausência de regulamentações rígidas e proprietários estabelecidos nestas áreas cria um ambiente propício para a mudança e a inovação. A criação de áreas inexploradas também implica a formação de organismos interlocutores na medida em que interligam atores anteriormente não ouvidos, permitindo a colaboração e o trabalho em rede. Além de catalisar a mudança, esses organismos funcionam como recetores de ideias, ampliando a diversidade de perspetivas e estimulando o desenvolvimento inovador na administração pública
Áreas novas/recentes, áreas transversais e áreas de ninguém (vazios institucionais) facilitam a mudança (não há donos nem regulamentação, quem chega primeiro consegue inovar)		
Ao se criar uma área nova, está-se também a criar um organismo interlocutor com atores que antes não eram ouvidos, permitindo o trabalho em rede. É também um recetor de ideias		
Liderança partilhada	Lideranças que promovem uma cultura de colaboração e comunicação na administração pública (E1; E6; E18; E21)	Esta categoria engloba elementos relacionados com a promoção de uma cultura organizacional que valoriza a comunicação, colaboração e liderança partilhada na administração pública. Lideranças transformacionais são capazes de inspirar mudanças e promover o trabalho em equipa, enquanto abordagens de governança em rede e trabalho conjunto permitem o envolvimento de diferentes partes interessadas. A criação de espaços de diálogo e o cultivo da confiança ajudam a superar barreiras organizacionais, aproveitando relações e experiências passadas para impulsionar a colaboração. A formação de comunidades de prática a partir de processos participativos amplia o
Lideranças transformacionais		
Trabalho em rede/conjunto (foco crescente em abordagens de governança em rede)		
Trabalho em equipa: comunicação e colaboração interna (criar espaços de diálogo entre dirigentes contribui para combater o pensamento de silo e para mobilizar todos em torno da mesma missão)		
A criação de um clima de confiança		
Experiências passadas bem-sucedidas e amadurecimento de relações institucionais		
Comunidades de Prática criadas a partir de processos participativos		

Visões de futuro na administração pública em Portugal: Contributos das Comunidades Transformacionais para uma melhor governação

Envolvimento dos diferentes <i>stakeholders</i>		envolvimento de <i>stakeholders</i> , fomentando a troca de conhecimento e ideias.
Renovação geracional (gente nova, motivada e com ideias frescas alimentam a mudança)	Renovação e integração geracional (E1; E2; E4)	Esta categoria enfatiza a combinação harmoniosa entre renovação e integração geracional e a criação de um ambiente em que a mudança é facilitada pela entrada de novos talentos e enriquecida pela sabedoria da experiência.
Integração geracional (a renovação não deve significar a perda do conhecimento das gerações mais velhas)		
Equipas de trabalho multidisciplinares	Equipas multidisciplinares com maior ênfase nas Ciências Sociais (E2; E4; E11; E14; E20)	Esta categoria enfatiza a importância de equipas de trabalho multidisciplinares na administração pública, permitindo abordagens mais abrangentes e diversificadas para lidar com problemas complexos. A inclusão de sociólogos e antropólogos nessas equipas é essencial para compreender a realidade e as necessidades reais dos cidadãos. O trabalho de campo possibilita uma análise direta dessas realidades, contribuindo para decisões e políticas mais informadas.
Trabalho de campo (sociólogos e antropólogos são fundamentais para conhecer a realidade e chegar às necessidades dos cidadãos)		
Formação como contexto propício à criação de Comunidades de Transformacionais (o caso do CEAGP)	Formação como contexto propício à criação de Comunidades Transformacionais (E15; E17; E21)	Esta categoria destaca o papel da formação na criação de Comunidades de Transformacionais. Exemplos como o CEAGP mostram como o contexto formativo possibilita criar laços e uma identidade partilhada que posteriormente possibilita a troca de conhecimento e experiências, promovendo a colaboração e a transversalização de soluções inovadoras. Além disso, a institucionalização de grupos informais gerados em contexto formativo contribui para a disseminação de práticas colaborativas e o fortalecimento de redes de conhecimento, impulsionando a transformação organizacional.
Institucionalização dos grupos informais que se geram através da formação (o exemplo do INA)		
Minorias ativas/radicais livres e nichos encapsulados	Minorias ativas e grupos de WhatsApp (E2; E1; E15)	Essa categoria destaca a importância das chamadas “minorias ativas” na administração pública, ou seja, grupos ou indivíduos desvinculados das suas organizações que procuram ter uma ação transformadora. Essas “minorias ativas” formam redes informais, principalmente no WhatsApp, atuando como “Governos Sombra” ao monitorizar, debater e disseminar perspetivas críticas e inovadoras que desafiam o <i>statu quo</i> governamental.
Grupos informais possibilitados pelas TIC (Governos Sombra)		
O estatuto da entidade: Institutos Públicos e Agências têm mais autonomia do que Direções-Gerais, o que lhes dá maior capacidade de escolher projetos	Modelos organizacionais flexíveis (E4; E11; E15; E19; E20)	Esta categoria destaca o contributo de modelos organizacionais mais flexíveis na promoção da mudança na administração pública. Entidades com maior autonomia financeira e de decisão, bem como mecanismos que facilitam a contratação de profissionais altamente qualificados e especializados são essenciais para responder de forma inovadora aos novos desafios que as entidades públicas enfrentam. Paralelamente, a mobilidade interna também desempenha um papel
Estruturas e mecanismos que possibilitam contratar pessoas muito qualificadas e especializadas		
Mobilidade interna pode fazer circular ideias e a inovação (porém, se os nomes forem sempre os		

Visões de futuro na administração pública em Portugal: Contributos das Comunidades Transformacionais para uma melhor governação

mesmo, o que pode ter efeitos também negativos)		importante na circulação de ideias e na promoção da inovação, embora dependente do perfil de cada pessoa.
Interesse político (é ao nível político que se decide o que se vai ou não mudar)	Comprometimento político com a mudança e Lideranças fortes a esse nível (E1; E4; E5; E9; E10; E12; E20)	Nesta categoria o interesse e o comprometimento político através de programas eleitorais e o apoio de lideranças políticas fortes e reformistas surgem como fatores críticos de sucesso da mudança na administração pública. A proximidade das tutelas ao Primeiro-Ministro é também um facilitador. Por outro lado, a continuidade da mudança depende de políticos conscientes que, a cada mudança eleitoral ou de pasta, não façam tábua rasa de tudo o que vem de trás. Além disso, o capital político dos dirigentes também desempenha um papel central no sucesso das iniciativas de transformação.
Compromisso político/ comprometimento através de programas eleitorais		
Força política (são as lideranças políticas fortes e reformistas que fazem as coisas acontecerem. Proximidade do Secretário de Estado responsável ao Primeiro-Ministro é um facilitador)		
Políticos conscientes e consequentes (um planeamento de fundo e governos que equacionem que reformas reverter em função da alternância democrática sem comprometer esse planeamento)		
Capital político (peso político dos dirigentes)		
Alinhamento feliz entre política e administração	Alinhamento feliz entre política e administração (E1; E4; E5; E8; E9)	Esta categoria enfatiza o alinhamento de prioridades de mudança entre políticos e dirigentes como outro fator crítico de sucesso da transformação da administração pública. No entanto, a existência desse alinhamento parece ser mais uma questão de sorte, do que algo planeado. Ainda assim, há formas de a administração influenciar a agenda política. Uma <i>pool</i> de necessidades identificadas ao nível administrativo pode servir para ampliar as prioridades políticas e direcionar as mudanças para aspetos que, a longo prazo, melhor sirvam os interesses dos cidadãos. A existência de legislação facilitadora é essencial para possibilitar as ações administrativas. Mecanismos como o Simplex, que permitem a identificação de necessidades e ideias de mudança, contribuem para impulsionar essas ideias na agenda política. A abordagem de mudanças incrementais, como exemplificado pelo Simplex, tem a vantagem de minimizar resistências e promover uma participação ampla sobre mudanças transversais, facilitando modelos de governança partilhada. Cidadãos exigentes e informados e auditorias cidadãs também contribuem para colocar novos tópicos na agenda política.
Uma <i>pool</i> de necessidades identificadas (que surgindo como prioridades políticas podem ser colmatadas)		
Mecanismos que possibilitam a identificação de necessidades (como o Simplex) e ideias de mudança (empurram ideias para a agenda política)		
Legislação que permita mudança (a administração só pode atuar em função do que está legislado)		
Modelos racionais bem definidos, assentes em modelos de governança e continuamente desenvolvidos permitem uma transformação transversal e em contínuo		
Mudanças incrementais (a mudança e a governança da mudança funcionam melhor se forem projetos pequenos e incrementais. Criam menos resistência e possibilitam uma participação alargada: o caso do Simplex)		
Auditorias cidadãs (avaliação é uma forma de pôr as coisas na agenda política)		
Cidadão mais informados e exigentes obrigam a mudanças		

Visões de futuro na administração pública em Portugal: Contributos das Comunidades Transformacionais para uma melhor governação

Pressão do desenvolvimento tecnológico da sociedade	Pressão da inovação tecnológica (E7; E4; E12; E8; E16)	Esta categoria enfatiza a pressão contínua do desenvolvimento tecnológico na sociedade sobre a inovação e modernização da administração pública. A disponibilidade de novas soluções tecnológicas no setor privado estimula a adoção de práticas inovadoras no setor público. A tecnologia desempenha um papel fundamental na promoção da mudança organizacional e dos comportamentos dos cidadãos e dos funcionários públicos. Torna-se, por isso, essencial, acompanhar os avanços tecnológicos e testar sua aplicabilidade para melhorar serviços existentes, eliminar serviços redundantes e criar novas soluções. Neste caso concreto, a área das Finanças destaca-se pela positiva pelos seus sucessos na digitalização, otimização de processos e adoção de soluções tecnológicas para melhorar a eficiência na gestão financeira do Estado.
Disponibilidade de novas soluções tecnológicas no setor privado estimula a inovação na administração pública		
Tecnologia promove mudança organizacional e de processos		
Mudança de comportamentos através da tecnologia		
Acompanhar os desenvolvimentos tecnológicos e ir testando o que pode ser utilizado para melhorar os serviços existentes, mas também eliminar serviços ou criar novos		
A área das Finanças como exemplo a seguir -está sempre à frente em termos de soluções tecnológicas, digitalização e de otimização de processos (tudo o que serve para fazer entrar dinheiro no Estado funciona bem e vai à frente)		
Descentralização e desconcentração administrativa (há medida que há estes processos, a administração central também se transforma, assumindo relações mais informais e a coordenação de redes)	Território e redes locais (E1; E6; E15; E18)	Esta categoria destaca o território e a vitalidade das redes ao nível local como catalisadores da mudança na administração pública. Desde logo, a descentralização e desconcentração administrativa conduzem a uma transformação na administração central ao fomentarem relações mais informais e novos papéis de coordenação de redes (o exemplo da DGT). Iniciativas municipais em rede, ganham destaque na transformação, tirando partido da proximidade, da responsabilização a que os seus líderes estão sujeitos e da distância ao centro político nacional e europeu. As entidades intermunicipais facilitam o escalamento de iniciativas de mudança e a territorialização de políticas públicas emerge como um fator transversal propício à inovação.
Iniciativa de municípios que começam a trabalhar em rede e que se substituem ao governo central (as autarquias e as CIM começam a estar mais à frente da transformação do que o governo central, pela sua proximidade, pela prestação de contas a que os seus governantes estão sujeitos, pela distância do governo central e pela necessidade deste em jogar a um nível europeu)		
Entidades Intermunicipais possibilitam ganhos de escala		
O território e a territorialização de políticas públicas como fator de transversalização (políticas territoriais podem ser entendidas como espaços mais propícios à inovação do que políticas setoriais)		

Fonte: elaboração própria.

A “Colaboração com académicos” é também reconhecida como um facilitador da transformação da governação devido ao conhecimento especializado, ideias inovadoras, credibilidade, validação empírica, capacidade de comunicação e acesso a redes que eles podem oferecer:

Nós contactamos uma universidade, uma faculdade da Universidade de Lisboa muito conhecida, como um trabalho muito importante na área da ação climática e nós contratamos

uma especialista dessa faculdade que, infelizmente no dia não podia, mas mandou alguém substituir. Essa pessoa em vez de referenciar apenas a questão da ação climática, pegou num assunto que para nós não existia, que era a questão do planeamento dos sistemas alimentares. Achamos aquilo de tal forma muito estranho, mas aquilo realmente foi uma intervenção muito impactante. Passado agora 3 anos, aquela intervenção da académica foi tão importante para nós que a própria arquitetura estratégica do nosso documento mudou, ou seja, temos uma dimensão estratégica relacionada com o planeamento dos sistemas alimentares, temos ações. [...] Portanto, eu diria que houve aqui uma *policy area* que não existiria se não fosse o contributo da Academia. Era algo que nós no início, quando nós nos sentamos para pensar o que é que poderia ser estratégia para o futuro, nunca pensámos nisto. (E6)

Há, porém, duas ressalvas que foram feitas ao envolvimento de académicos. Em primeiro lugar, parece haver uma preocupação em envolver académicos com diferentes filiações ao invés de académicos de uma instituição em particular. Isso permite simultaneamente à administração ter acesso a diferentes perspetivas e evitar ser capturada por uma determinada visão/instituição. Em segundo lugar, e indo de encontro a Schedler (2003), esse envolvimento é uma condição necessária, mas não suficiente para haver mudança. A decisão final caberá sempre à esfera política, que é aquela que tem legitimidade de representação das vontades dos cidadãos.

Uma outra categoria de facilitadores prende-se com “Estar na vanguarda de áreas emergentes e não regulamentadas”. Em áreas novas/recentes, áreas transversais e áreas “de ninguém” (vazios institucionais), a ausência de “donos” e de regulamentação rígida cria um ambiente propício à inovação:

[E]u tenho a noção que os processos de maior inovação institucional na administração vêm sempre, um, ou de áreas onde não há tradição, em que existe um vácuo institucional, ou de áreas transversais, que como é de todos e ninguém fica dono daquilo [...], porquê? Porque sempre que nós estamos a falar em processos em que um ator público já faça isso há 10, 20, 30, 40 anos, acho que isso é um entrave aos processos de inovação. (E6)

Por outro lado, ao se criar uma área nova, está-se também a criar um organismo interlocutor com atores que antes não eram antes ouvidos, permitindo o trabalho em rede:

[O] facto de existir um organismo de uma direção municipal daquelas, criou logo um conjunto de dinâmicas que não existiam antes, porque não havia interlocutor. Não havia um interlocutor para aquelas pessoas, para aquelas entidades, para aquelas organizações. (E20)

Organismos novos funcionam também como um recetor de ideias, dentro e fora da administração pública. Esta categoria surge, portanto, um pouco por oposição à barreira dos “Silos administrativos dominados por pequenos poderes”. No mesmo sentido, emerge também a categoria “Lideranças que promovem uma cultura de colaboração e comunicação na administração pública”, que corrobora a importância atribuída na

literatura a lideranças transformacionais (Cortez *et al.*, 2018; Matei & Antoine, 2015) que inspirem mudanças e incentivem o trabalho em equipa, bem como o estabelecimento de diálogo, de um clima de confiança e até a formação de comunidades de prática, aproveitando experiências passadas para impulsionar a colaboração e a troca de conhecimentos entre *stakeholders*:

Eu posso dizer que ao fim de 1 ano esta sala, [...] nós temos neste momento 15 dirigindo superiores e intermédios, que passou a reunir de 15 em 15 dias, haja ou não agenda e seja agenda trazida por... Há reuniões regulares para se perceber o que é que todos estão a fazer, não são só os diretores de serviço, são todos os dirigentes, estão à volta desta mesa aqui de 15 em 15 dias. Isso ajuda a perceber o trabalho que há nas outras direções de serviço, é importante perceber esta distribuição de trabalho e outra coisa. Apesar de nós termos uma direção de serviços chamada de formação, é importante perceber que há uma direção de serviço chamada de formação, mas todo o INA tem a missão de formação e, portanto, todas as outras têm de concorrer para aquela para aquele objetivo. Ao fim de 1 ano dessas reuniões regulares [...], e eu disse, “muito bem, vamos aqui só falar no que foram os *highs & lows* do último ano. Ao fim de um ano o quê que...”, e as pessoas, em relação ao passado, diziam, “Aprendemos a falar uns com os outros”. E isto, eu disse, bem, posso-me ir embora amanhã, porque isto é o que vocês precisam de perceber. Isto ajuda também muito a estilizar a conversinha de corredor. (E21)

Por seu turno, a categoria “Renovação e Integração Geracional” enfatiza a ideia de que uma administração pública inovadora é aquela que consegue harmonizar a entrada de novas gerações de funcionários com a experiência acumulada das gerações anteriores. Isso permite tirar o máximo proveito das perspetivas, conhecimentos e capacidades únicas das diferentes gerações, promovendo um ambiente de trabalho colaborativo e produtivo por oposição às clivagens geracionais que muitas vezes se fazem sentir:

O quê que é a renovação? Ou é pela via da guerra, para nascer uma nova ordem, ou então temos de miscigenar a coisa. E quando não se faz a miscigenação e se faz a substituição, está-se a perder. Ganha-se outras coisas. Mas fazemos cada vez mais, ganhamos formigas. Perde-se o saber. [...] Se conseguir ter a integração geracional, não por desgaste dos velhos para não se reformarem [...] aproveitar esse património. [...] quando se perde a cultura do velho índio, perde-se a cultura de um povo [...] perder-se as coisas antigas, é que são verdadeiramente antigas, não são velhas no sentido de acabadas, é conhecimento. (E2)

Portanto, esta categoria enfatiza a importância de uma cultura organizacional inclusiva, onde todos os funcionários, independentemente da sua idade, são valorizados e encorajados a contribuir com base nos seus pontos fortes e conhecimentos. Desse modo, uma gestão eficaz da renovação e da integração geracional pode resultar numa administração pública mais ágil, adaptativa e capaz de enfrentar os desafios da transformação da governação.

A categoria seguinte realça como facilitador da transformação a criação de “Equipas multidisciplinares com maior ênfase nas Ciências Sociais”, sobretudo na resposta a problemas complexos. Em particular, é destacada a importância que, através do trabalho de campo, os sociólogos e antropólogos podem ter numa melhor compreensão da realidade e das necessidades dos cidadãos, informando decisões e políticas:

Eu tinha a sociologia comigo, eu tinha a comunidade comigo. Porque eu não consigo, armado em engenheiro ou arquiteto [...], estar a impingir uma cidade que as pessoas não reconhecem. (E2)

[I]sto tem de se ir ao terreno juntos dos funcionários que fazem o atendimento, junto às entidades a que esses funcionários pertencem, junto dos cidadãos, juntos dos empresários. (E4)

Por sua vez, a categoria “Formação como contexto propício à criação de Comunidades Transformacionais”, como a própria designação indica, dá conta da importância dos contextos formativos no surgimento de Comunidades Transformacionais. Como já referido, exemplos como o CEAGP mostram que o ambiente de aprendizagem fomenta a criação de laços e de uma identidade partilhada, bem como possibilita e fortalece redes de conhecimento, contribuindo para a colaboração entre pessoas que são posteriormente colocadas em diferentes áreas, o que torna os silos administrativos mais permeáveis:

[S]eja CEAGP, seja outra forma qualquer de formação, é absolutamente essencial, eu acho que isso passa muito por essa dimensão transformacional de que falava há pouco, é absolutamente essencial que haja *networking* entre as pessoas da administração. Seja ao nível dos dirigentes máximos, mas até de forma muito clara ao nível dos dirigentes intermédios. [...] há uma dimensão de absoluta necessidade que estes dirigentes intermédios e que os próprios trabalhadores interajam entre si e que percebam que não há uma política de silos, de facto. (E21)

É relevante destacar que a importância transformacional destas redes e grupos informais que se geram através da formação começa agora a ser reconhecida, designadamente no INA:

Por isso é que quando nós ontem lançamos a Rede *Alumni*, foi precisamente com esse objetivo [...] o nosso objetivo facto é garantir que as pessoas tenham fóruns para discutir que não sejam apenas os do Facebook ou do WhatsApp, ou seja, trazer para dentro do INA essa discussão que nós sabemos que existe e que é riquíssima e que nos pode ajudar. (E21)

Já a categoria “Minorias ativas e grupos de WhatsApp” enfatiza a existência de pessoas na administração pública que atuam como “radicais livres” da transformação, ou seja, que são indivíduos ou grupos que, desemparelhados das suas organizações, desejam e assumem uma ação transformadora, associando-se, por isso, entre si, para criar

estratégias de ação. Estes movimentos em nichos encapsulados a que Moscovici (1961) chamou de “minorias ativas”, organizam-se em grupos informais, sobretudo através do WhatsApp, que monitorizam e debatem as ações governamentais, atuando como “Governos Sombra”: contrapartes críticas que supervisionam e disseminam perspetivas inovadoras, desafiando o *statu quo*. Há entidades nas quais estas minorias ativas são vistas como um inconveniente e até “empurradas para fora”, enquanto noutras tais minorias são altamente valorizadas:

[H]á nichos encapsulados, chama-lhe os radicais livres. Ok? Até com reconhecimento externo, mas a instituição não os quer. Eles perturbam a estabilidade do discurso da instituição. Do outro lado, tens radicais livres contratados para serem radicais livres. (E1)

Segue-se a categoria “Modelos organizacionais flexíveis” que ressalta, sobretudo, o impacto positivo de novos modelos organizacionais, como os Centros de Competências e os Serviços Partilhados, na promoção da mudança na administração pública, em linha com o que é defendida por Leitão (2020). Nesta categoria, a autonomia financeira e de decisão, em conjunto com a possibilidade de contratação de especialistas muito qualificados, surgem como centrais na capacidade de a administração pública responder aos desafios atuais de forma inovadora:

Portanto, os Centros de Competências realmente aqui, [...], estamos a falar de agregarem em equipas, competências que são muito raras de existir [...]. E estas competências geralmente são postas à disposição de outras entidades e geralmente associadas a projetos, embora também possam estar a processos, mas geralmente é a projetos, uma coisa nova. (E16)

Relembramos, porém, que os mecanismos flexíveis de contratação foram também percecionados como uma barreira à transformação pelas clivagens profissionais que criam. Paralelamente, a possibilidade de mobilidade interna também é referida como um facilitador à circulação de ideias e à promoção da inovação:

Se há uma coisa interessantíssima é olhar para o poder local e para a administração central e ver *players* que andam de um lado para o outro. Mais, há até alguns indivíduos que têm muita reputação do ponto de vista da competência técnica, que só aqui na AML já os conheço em três ou quatro municípios. Eles vão circulando, melhorando a sua categoria profissional, também porque querem desafios novos, esse tipo de mobilidade eu não tinha noção. Então há uma mobilidade de competências, e que depois por inerência, arrastam *know-how*, arrastam às vezes dinâmicas e por aí fora, que eu não tinha noção e que comecei a aprender recentemente. (E1)

No entanto, também aqui estamos perante um fator que tanto pode ser um facilitador quanto uma barreira à transformação, pois, por um lado, parecem ser sempre as

mesmas pessoas a circular em cargos de topo; e, por outro lado, a capacidade transformacional dessas pessoas parece depender do seu perfil.

As duas próximas categorias transportam-nos novamente para o padrão de “*Start&Stop*” da mudança em Portugal. Na primeira dessas categorias, o “Comprometimento político com a mudança e Lideranças fortes a esse nível” surgem-nos como fatores críticos de sucesso da mudança na administração pública, sendo destacado a proximidade das tutelas políticas ao Primeiro-Ministro (ainda que estar mais próximo do centro do poder também tenha os seus inconvenientes, tais como a disponibilidade que o Primeiro-Ministro decide dar à tutela de uma área, havendo casos em que assume a tutela, mas depois decide delegá-la, o que diminui a perceção da força política dessa área) e o capital político dos dirigentes:

Este projeto, como qualquer projeto na administração pública, só se implementa se houver força política [...] Há uma história muito engraçada com na altura o Ministro Jorge Coelho, ainda havia Governos Cívicos, enquanto se está a fazer a Loja dos Restauradores, ele dá indicação para o governo civil ter lá uma representação e o Governador Civil disse que não queria, que não concordava com o modelo, e ele pegou pessoalmente no telefone, ligou-lhe, “O Senhor não está a perceber, eu não lhe estou a pedir, eu estou-lhe a dar uma ordem para o Senhor ir”. (E4)

[H]ouve uma conjugação de interesses e houve acima de tudo uma Diretora-Geral que tinha muito peso político, porque ela foi Secretária de Estado. (E1)

Por outro lado, a continuidade da mudança depende também de políticos conscientes que, a cada mudança eleitoral ou de pasta, não façam tábua rasa dos projetos que vêm de trás. Isso leva-nos à categoria seguinte: para além de líderes políticos fortes, a mudança na administração pública parece estar dependente do fator “sorte”, de se dar o “acaso épico” de existir um “Alinhamento feliz entre política e administração”:

[E] agora te digo, com a minha tristeza, não apareceram porque foram provocadas para tal, mas aparecem porque há um acaso épico, por um alinhamento de astros, em que um espaço de inovação surge. Não é um espaço de inovação planeada. [...] E a coisa corre, dá-se o acaso épico de teres uma Secretária de Estado, um Ministro, uma Diretora, neste caso, a Diretora-Geral do Território, e uma chefe de divisão que toda a gente diz, epá, temos aqui uma folga. [...] Com tanta história em retrospectiva há esta noção que nós temos de endeusar a coisa, de romantizar o processo, mas a verdade é que o aleatório teve uma força brutal. (E1)

Porque na época em que se fizeram mais coisas, o que é que nós tínhamos? Tínhamos um alinhamento entre o Primeiro-Ministro, o Ministro, o Secretário de Estado, a direção da AMA e os dirigentes intermédios [...]. Eu acho que foi sorte, efetivamente, foi sorte. O Presidente saiu do gabinete da Secretária de Estado, alguns dos Diretores foram escolhidos, ou seja, houve ali assim uma escolha natural. Agora a verdade é que nessa altura conseguiu-se fazer muita coisa em pouco tempo, porque havia esse alinhamento todo (E4)

Não obstante este carácter discricionário da mudança, a administração pode procurar influenciar a agenda política através da identificação de necessidades administrativas que ampliem as prioridades políticas e beneficiem os cidadãos. A existência de legislação facilitadora da mudança e mecanismos como o Simplex também ajudam a impulsionar ideias para a agenda política, ao mesmo tempo que abordagens de mudança incremental minimizam resistências e facilitam a governança partilhada. As exigências e auditorias cidadãs são outros impulsionadores de mudanças na agenda política.

De modo similar, a “Pressão da inovação tecnológica” é também um importante impulsionador da transformação da administração pública, promovendo a mudança organizacional e comportamental:

[A]s pessoas pensam que as tecnologias são um instrumento. Não são. E agora está à vista com o ChatGPT, com tudo o que é tecnologias generativas. São profundamente transformadoras, porque criam aquele ambiente tayloriano de eu monto o processo, e as pessoas têm de se adaptar. [...] E eu sou um pouco cético relativamente às estratégias de mudança e à revolução tecnológica e tudo isso, mas eu acredito mais que eu primeiro mudo os processos e essa é a única forma de mudar as pessoas. Acredito que os paradigmas psicossociais são mais lentos e mais difíceis, mas se eu criar um contexto, a circunstância, se eu mudo a circunstância da pessoa a pessoa muda, mas eu tenho de mudar a circunstância. E a tecnologia é fundamental. (E8)

Esse impulso decorre, desde logo, da pressão do desenvolvimento tecnológico na sociedade, mas também beneficia do desenvolvimento e adoção de soluções tecnológicas no setor privado. Acompanhar os avanços tecnológicos torna-se, portanto, essencial para que a administração possa melhorar serviços, eliminar redundâncias e criar soluções inovadoras e mais adaptadas às realidades e necessidades dos cidadãos.

Por fim, a categoria “Território e redes locais” realça o carácter profundamente transformacional das iniciativas municipais em rede:

As redes, por exemplo, a ideia de eu estar a colaborar com a rede da adapt.local é um pouco por isso. A ideia que eles têm é exatamente é essa. Nós, se estamos à espera do Estado central...olha, por exemplo, ordenamento do território e alterações climáticas. Estratégias nacionais chegaram, a primeira apareceu, depois os municípios perguntaram, e o que é que isto nos diz para nós? Ah, daqui a uns tempos vai aparecer uma regional, depois vocês logo descobrem. Os municípios pensaram, pfff, nunca na vida. Fizeram por si. (E1)

Para além destas redes estarem a substituir-se à ação estatal, a descentralização e desconcentração administrativa estão também a transformar a administração central ao promover relações informais e novos papéis de coordenação de redes:

[Sobre a INC2 e as redes de municípios] Isto só para dizer que já não fazemos acompanhamento de PDMs, já não vamos às reuniões das comissões de acompanhamento dos PDM como acontecia antes de 2007, mas há um acompanhamento aos municípios que é de outro tipo. [transformação para uma lógica de governança]. (E15)

Por outro lado, Entidades Intermunicipais facilitam a ampliação (*scale-up*) de iniciativas de mudança e a territorialização de políticas emerge como fator propício à inovação e à transversalização da mudança:

E a escala metropolitana acrescenta valor. Por exemplo, sistema alimentar, que é que nós tínhamos? Nós tínhamos N coisas a acontecer, mas não havia uma lógica, um fio condutor. (E6)

O que é que é a abordagem transversal na administração pública? Hoje em dia os processos de inovação podem ser integrados de forma mais fácil através da daquilo que eu chamo o processo de territorialização de políticas públicas, porquê? O território, em si, no fundo, é a tradução para algo palpável, do quê? Do processo de transversalização de políticas públicas, ou seja, o território traduz as políticas públicas. O território não traduz uma, nem duas ou três, o território tem de traduzir as políticas todas. Logo, o território em si é um fator de transversalidade. Daí que, sendo um fator de transversalidade, estará, pela sua natureza, porque tem de introduzir um conjunto de mecanismos que ajude à eficácia da eficiência da política pública no seu território. Eu diria que hoje em dia, na administração, o território é, em si, um fator que propicia, ou melhor, que capitaliza, portanto, a as abordagens inovadoras. (E6)

Em suma, partindo da perceção dos transformadores entrevistados, esta análise permite ter uma ideia dos principais impulsionadores, facilitadores e fatores críticos de sucesso da transformação em Portugal (Tabela 40).

Tabela 40: Impulsionadores, facilitadores e fatores críticos de sucesso da transformação da governação em Portugal

Categorias	Impulsionadores	Facilitadores	Fatores críticos de sucesso
Crises, eventos disruptivos e contextos de adversos	X		
Influência internacional e mudança por isomorfismo	X		
Colaboração com académicos	X	X	
Estar na vanguarda de áreas emergentes e não regulamentadas	X	X	
Lideranças que promovem uma cultura de colaboração e comunicação	X	X	X
Renovação e integração geracional	X	X	
Equipas multidisciplinares com maior ênfase nas Ciências Sociais	X	X	
Formação como contexto propício à criação de Comunidades Transformacionais	X	X	
Minorias ativas e grupos de WhatsApp	X		
Modelos organizacionais flexíveis		X	
Comprometimento político com a mudança e Lideranças fortes	X	X	X
Alinhamento feliz entre política e administração	X	X	X
Pressão da inovação tecnológica	X		
Território e redes locais	X	X	

Fonte: elaboração própria.

Os “impulsionadores” representam os motivos que podem justificar a transformação; os “facilitadores” os recursos e estratégias que tornam o processo mais fácil; e os “fatores críticos de sucesso” as condições essenciais que é necessário atender

para garantir que a transformação seja bem-sucedida. A análise da distribuição das categorias em cada uma destas dimensões fornecem um quadro de referência útil para pensar e desenvolver estratégias para orientar a transformação da governação no país. Na próxima secção, exploraremos mais detalhadamente esse quadro através das mudanças essenciais/a fazer e os meios as estratégias para tal.

iii. Mudanças essenciais/a fazer: Proposta de um Plano Transformacional

As visões de futuro sobre uma melhor governação identificadas por esta pesquisa configuram, *per se*, uma “agenda transformacional reflexiva”: ao evidenciar finalidades (futuros desejados) e/ou os valores que podem orientar uma ação transformacional rumo a uma melhor governação, tais visões subentendem também a “tensão transformacional” (Van der Helm, 2009) existente entre a realidade presente e esses futuros. Por outro lado, as barreiras à transformação ajudam-nos a compreender os desafios da governação atual que não só dificultam essa transformação, mas que alimentam também essas visões, fornecendo um diagnóstico dos fatores que atualmente impedem a promoção de uma melhor governação em Portugal. Paralelamente, os facilitadores à transformação dão-nos pistas sobre as oportunidades a explorar para contornar essas barreiras.

Falta agora, porém, um “Plano Transformacional” (Seixas & Lobner, 2018; Cortegano *et al.*, 2021): uma agenda de ação que faça a tradução entre fins e meios, desafios e oportunidades à promoção de um futuro melhor. Não se trata aqui de procurar propor um “caderno de encargos” da transformação, mas de evidenciar um conjunto de prioridades e diretrizes sobre as mudanças essenciais/a fazer para melhorar a governação atual. Questionando os transformadores entrevistados sobre o tema, a Tabela 41 sintetiza os resultados da análise de conteúdo temática aplicada às suas contribuições (Apêndice I), evidenciando um decálogo para a ação transformacional.

Tabela 41: Mudanças essenciais/a fazer: Um “Decálogo para a Transformação da Governação em Portugal”

Unidades de registo	Categorias	Interpretação
É essencial definir uma direção de futuro ao nível político e uma infraestrutura de mudança	Desenvolver visão e liderança política	Esta categoria aborda a necessidade de um de visão de futuro clara ao nível político e de criar uma estrutura de mudança que possibilite essa orientação. Para tal, a categoria
É essencial conhecer o custo da não decisão sobre o futuro	(E1; E3; E10)	

Visões de futuro na administração pública em Portugal: Contributos das Comunidades Transformacionais para uma melhor governação

É preciso lideranças consequentes		evidencia que é essencial conhecer-se o custo político da não decisão sobre o futuro e lideranças com visão, consequentes e transformadoras.
É essencial preparar um novo ciclo político (pós-2026) com lideranças transformadoras (mais liberais) e ideologicamente equilibradas		
É essencial priorizar o longo prazo e reformas com impacto real para o cidadão ao invés de soluções imediatas para problemas temporários	Dar tempo à administração para pensar e agir com impacto	Esta categoria foca a importância de uma administração pública que opera de forma independente dos tempos e dos ciclos políticos, permitindo-lhe um planeamento de longo prazo e apoiar o governo em reformas com impacto real na vida dos cidadãos.
É essencial dar à administração pública o tempo que ela necessita para cumprir a sua missão	(E3; E5; E20)	
É essencial reafirmar o propósito e o significado do trabalho em funções públicas	Promover uma cultura de planeamento, de colaboração e integração na administração pública	Esta categoria aborda a necessidade de uma transformação profunda na cultura organizacional da administração pública. Ela enfatiza a importância de reforçar os objetivos sociais do trabalho no setor público, bem como de quebrar o funcionamento em silos administrativos e a necessidade de uma lógica de coresponsabilização que promova a melhoria e a aprendizagem contínua.
É essencial uma cultura de planeamento, colaboração e integração na administração pública		
É essencial romper com os silos administrativos e colocar o cidadão no centro das políticas públicas		
É essencial mudar de uma cultura do “bode expiatório” para uma cultura de responsabilidade partilhada	(E2; E5; E8; E13; E14)	
É essencial recuperar e preservar competências críticas (como o planeamento) e criar modelos de <i>outsourcing</i> do Estado		
É essencial elaborar modelos racionais e transversais à administração pública		
É essencial desenvolver modelos de governança partilhada para que se possa transversalizar projetos e racionalizar a administração	Recuperar competências críticas e melhorar a organização do Estado	Esta categoria abrange mudanças para otimizar a estrutura e funcionamento da administração pública, incluindo a recuperação e preservação de competências essenciais do Estado e a elaboração de modelos transversais de governança que promovam a colaboração entre entidades. Além disso, enfatiza a redefinição da priorização da modernização administrativa na estrutura governamental e a necessidade de reestruturação da organização territorial do Estado como requisitos para melhorar a eficiência da Administração.
É essencial redefinir a forma como a modernização administrativa é priorizada na estrutura de Governo (Mudanças na forma como são organizadas as áreas de Governo do Estado)	(E4; E5; E6; E8; E19)	
É essencial adotar uma abordagem integrada do território para a eficiência da Administração Pública (Reformar a organização territorial do Estado)		
É essencial encontrar o equilíbrio entre escrutínio público e eficiência administrativa (é necessário aceitar a burocracia decorrente do facto de querermos uma administração mais escrutinada e encontrar um equilíbrio entre burocracia e eficiência)	Encontrar um equilíbrio entre a burocracia decorrente do escrutínio público e eficiência	Esta categoria enfatiza que há um <i>trade-off</i> entre escrutínio e eficiência que é necessário equilibrar. O escrutínio implica mais burocracia e o aumento da burocracia faz com que a administração nunca possa ser tão eficiente quanto o setor privado.
	(E5)	
É essencial integrar uma visão territorial na formulação de políticas estratégicas	Integrar uma visão territorial nas políticas públicas	Esta categoria engloba mudanças que visam incorporar uma perspetiva territorial na elaboração das principais políticas estratégicas em Portugal (Grandes Opções do Plano; Plano Nacional de Reformas; etc.), de modo a assegurar a coerência para as
É essencial redefinir a dependência da União Europeia e revalorizar a política pública nacional	(E6; E15; E18)	

Visões de futuro na administração pública em Portugal: Contributos das Comunidades Transformacionais para uma melhor governação

		restantes políticas. Além disso, destaca a importância de redefinir a relação com a UE, revalorizando a autonomia da política pública nacional para melhor atender às necessidades específicas do país.
É essencial criar políticas públicas concebidas para serem avaliadas, bem como metodologias de avaliação e ter acesso aos dados necessários (os resultados dessas avaliações devem ser partilhados publicamente e utilizados para gerarem aprendizagens)	Desenvolver referenciais de avaliação de políticas e serviços públicos (E8; E19; E20)	Esta categoria aborda a necessidade de desenvolver referenciais de avaliação de políticas públicas que possibilitem promover aprendizagens, bem como da qualidade dos serviços públicos que provam a excelência em linha com as boas práticas nacionais e internacionais.
É essencial desenvolver um referencial de excelência para os serviços públicos com base em boas práticas nacionais e internacionais (transformar a matriz de avaliação dos serviços públicos enquanto um todo)		
É essencial uma modernização administrativa ainda mais centrada nos cidadãos: Eventos de Vida, <i>Once Only</i> e antecipação de necessidades (acabar com o “cidadão estafeta”)	Avançar com a modernização centrada nos cidadãos (E8; E12; E16; E19)	Esta categoria destaca a necessidade de uma modernização administrativa orientada para os cidadãos, visando eliminar a necessidade de o cidadão atuar como intermediário entre serviços. Além disso, ressalta a importância de reestabelecer o foco no cidadão no âmbito do programa Simplex e enfatiza a exploração de tecnologias emergentes para envolver ativamente os cidadãos na formulação de políticas públicas e na inovação da administração.
É essencial restaurar o foco no cidadão no âmbito do Simplex e promover medidas orientadas por necessidades cidadãs		
É essencial explorar tecnologias emergentes para promover a participação ativa dos cidadãos na formulação de políticas públicas e nos processos de inovação social		
É essencial uma administração pública que acompanhe melhor os desenvolvimentos tecnológicos e que trabalhe a inovação no sentido, não de incrementar apenas os serviços existentes, mas de pensar que serviços não são já necessários e que novos serviços se podem fornecer	Promover uma digitalização proativa e responsável (E3; E4; E5; E7; E8; E12; E14)	Esta categoria foca uma transformação digital da administração pública proativa e consciente. Destaca a importância de acompanhar os desenvolvimentos tecnológicos e inovar não apenas para incrementar os serviços existentes, mas também para identificar serviços obsoletos e introduzir novas abordagens e serviços. Além disso, destaca a importância de se continuar a apostar na promoção da interoperabilidade, visando a integração de diferentes sistemas e plataformas. Ressalta também a priorização da digitalização responsável, que envolve fortalecer a cibersegurança e a antecipação de cenários e riscos potenciais e a criação de uma infraestrutura digital robusta. Por fim, destaca a importância de iniciar um debate ético na sociedade sobre os limites da utilização da inteligência artificial na administração pública.
É essencial continuar a promover a interoperabilidade nas suas diferentes dimensões		
É essencial simplificar a legislação antes da digitalização de procedimentos (para que não se informatize apenas a mesma burocracia)		
É essencial priorizar a digitalização responsável (antecipando cenários potencialmente catastróficos) e criar uma infraestrutura digital sólida (plataformas próprias)		
É essencial fortalecer a Cibersegurança e garantir controlo sobre os riscos associados às tecnologias digitais		
É essencial levar à sociedade um debate ético sobre os limites da utilização da IA na administração pública		

É necessário modernizar e reconfigurar a intervenção sindical na administração pública	Defender as carreiras e a profissionalização da administração pública (E11; E12; E17; E20; E21)	Esta categoria aborda algumas das transformações necessárias na defesa das carreiras e da profissionalização da administração pública. Destaca a importância de modernizar e reconfigurar a intervenção sindical para melhor a adequar aos tempos atuais e ressalta a necessidade de eliminar o regime de substituição na nomeação de dirigentes, de modo que o critério do mérito não seja prejudicado pelo da confiança pessoal e política. Também enfatiza o alinhamento entre formação e seleção de dirigentes, sublinhando a importância de capacitar as lideranças de acordo com as competências exigidas para uma administração mais eficiente e eficaz.
É essencial acabar com o regime de substituição na nomeação de dirigentes		
É essencial o alinhamento de competências entre formação e seleção de dirigentes		

Fonte: elaboração própria.

Neste decálogo para a transformação da governação em Portugal, as duas primeiras categorias/conjunto de orientações dizem respeito especificamente a mudanças que dependem da esfera política, nomeadamente “Desenvolver visão e liderança política” e “Dar tempo à administração para pensar e agir com impacto”. A primeira realça a necessidade de haver uma visão de futuro clara ao nível político, bem como lideranças transformadoras e conscientes do custo da não decisão sobre o futuro:

Eu acho que a grande decisão a tomar, era a direção, era a tal direção de futuro, pelo menos havia duas ou três. Epá, duas ou três. Que é que queres, queres ser o país do turismo, epá, assume isso, abraça isso, que seja. Não queremos ser dependentes da indústria dos serviços, etc., então abracemos isso. Queremos ser um país acolhedor de migrantes? Muito bem, então como? Queremos ser um país que a certa altura havia a ideia de formação superior de excelência, onde é que isso já foi... (E1)

A segunda orientação enfatiza a necessidade de tornar a administração pública menos vulnerável aos ciclos políticos, de modo a permitir aos organismos públicos tempo para se dedicarem à sua missão, viabilizando um planeamento a longo prazo e outras formas de apoio à tomada de decisão que sustentem reformas com impacto real na vida dos cidadãos:

É mais uma razão para ter de existir outras formas de apoio à decisão que tenham tempo, para que possam dizer ao Senhor Ministro, dê-nos lá mais 2 meses para ver como é que isto se faz, e daqui a 2 meses voltamos a falar. Agora, responda o que quiser logo à noite no telejornal, mas nós precisamos de mais tempo para pensar no assunto. (E5)

As orientações seguintes centram-se em mudanças entendidas como essenciais para melhorar a eficiência da governação, designadamente: “Promover uma cultura de

planeamento, de colaboração e integração na administração pública”; “Recuperar competências críticas e melhorar a organização do Estado”; “Encontrar um equilíbrio entre a burocracia decorrente do escrutínio público e eficiência”; e “Integrar uma visão territorial nas políticas públicas”.

Ao nível da transformação cultural, realça-se a necessidade de resignificar a importância social do trabalho em funções públicas, bem como de quebrar o funcionamento em silos administrativos através do desenvolvimento de abordagens mais integradas, colaborativas e centradas nos cidadãos, assentes numa lógica de coresponsabilização que promova a melhoria e a aprendizagem contínua:

Falta uma cultura de planeamento, falta uma outra cultura de relacionamento de, digamos, da decisão política com a administração pública, e vice-versa, falta uma cultura de encarar os grandes desafios da nossa sociedade de forma integrada, e isso implica também uma cultura de colaboração e de interação entre as diferentes dimensões da função do serviço público. (E5)

Quanto à recuperação e preservação de competências críticas, destaca-se a necessidade de se elaborarem modelos de *outsourcing* que avaliem quais as competências o Estado deve manter/recuperar, com destaque para o planeamento, e aquelas que podem ser externalizadas. Em relação à organização do Estado, surge como essencial redefinir a prioridade da modernização administrativa na hierarquia das áreas em que se organiza o governo, desenvolver modelos de governança partilhada para que se possa racionalizar a administração e transversalizar projetos, e adotar uma abordagem mais integrada do território, evitado a proliferação de mapas administrativos e respetivas ineficiências e injustiças no acesso dos cidadãos aos serviços públicos:

Temos um mapa dos fundos, temos um mapa do ambiente, temos um mapa da segurança social, temos o mapa do emprego, temos o mapa da saúde... [...] nós temos um grave problema, antes de mais, eu diria, de mapas. Cada mapa depois tem a sua expressão a nível da administração. O mapa do emprego informação tem agregado em si o quê? A estrutura orgânica do IEFP, a Segurança Social, dos centros distritais de Segurança Social...isto significa o quê? Que temos lógicas completamente diferentes da organização da administração pública em Portugal. Significa que isso é uma perda de eficiência absolutamente atroz para quem está numa escala que pretende fazer o quê? Planeamento. (E6)

Por seu turno, alcançar um maior equilíbrio entre a burocracia decorrente do escrutínio público e a preservação da eficiência da administração, implica a implementação de sistemas de transparência mais robustos, a simplificação de procedimentos, juntamente com a digitalização de processos, a descentralização de decisões, a colaboração entre setor

público, privado e a sociedade civil e um planeamento estratégico que priorize tanto a responsabilidade quanto a eficiência:

[T]emos de viver com o escrutínio público sobre aquilo que a administração faz. Não tenho dúvidas nenhuma. Agora, é preciso tomar consciência de que isso impõe uma sobrecarga de burocracia sobre a nossa ação, que naturalmente tem efeito sobre a eficiência da administração, mas é um equilíbrio que se tem... Nós queremos uma administração mais escrutinada, certo? E isso vai ter custos no domínio da sua eficiência. Não tenho nenhuma dúvida sobre isto. Fazer um bom equilíbrio entre estas 2 dimensões é uma chave. (E5)

Já no quadro da integração de uma visão territorial ao nível das políticas públicas, realça-se a necessidade de incorporar uma leitura do território nas principais políticas estratégicas de Portugal, de forma a promover a consistência entre elas, bem como critérios a partir dos quais se possam combater assimetrias regionais:

O quê é que devia acontecer? Começou agora um bocadinho, mas eu não sei se vai continuar agora ou não, que era, os instrumentos de planeamento de nível superior, são sempre 3: são as Grandes Opções do Plano, aquela coisa do Plano de Reformas e o Portugal 2030, depois os outros, mas esses 3 deviam ter um capítulo sobre o território. [...] E essa lente territorial significa ter princípios ou critérios através do quais nós olhamos para as várias políticas, vou dar exemplos. O princípio da justiça espacial ou da equidade espacial, que é, como é que eu garanto equidade de acesso aos chamados serviços de interesse geral e às infraestruturas básicas? Isto é uma grelha a partir da qual eu posso olhar para qualquer área de governação. (E18)

Por outro lado, destaca-se também a necessidade de diminuir a dependência financeira da UE para fortalecer a autonomia das políticas nacionais e atender melhor às necessidades do país.

As orientações seguintes debruçam-se sobre a necessidade de a administração “Desenvolver modelos de avaliação” a dois níveis: i) avaliação de políticas públicas, sendo a esse nível essencial o acesso aos dados necessários para a realização dessa avaliação, bem como partilhar e discutir publicamente os resultados para gerar aprendizagem; e ii) da avaliação da qualidade dos serviços públicos, desenvolvendo um referencial de excelência em linha com as boas práticas nacionais e internacionais.

Seguem-se duas categorias relacionadas ao digital, a primeira evidenciando a necessidade de “Avançar com a modernização centrada nos cidadãos”; e a segunda de “Promover uma digitalização proativa e responsável”. No quadro dos avanços da modernização administrativa, é fundamental dar continuidade a projetos centrados nos “eventos de vida”, no princípio do *Once Only* e na previsão de necessidades dos cidadãos:

Quando nós falamos em modernização, falamos em muita coisa, mas sobretudo quando falamos em tecnologia, aquilo que a tecnologia permite é colocar o cidadão no centro do funcionamento da administração pública. [...] Se virmos, todos os serviços quando são digitalizados, são digitalizados em função daquilo a que se chama os eventos de vida do cidadão. [...] E se o evento de vida é nascer, ok, entramos ali numa plataforma e diz nascer. Está lá tudo o que nós precisamos de fazer quando temos um bebé. [...] E isso a tecnologia permite-nos e isso é que é desenhar procedimentos virados para o cidadão. Para mim esse é *O* ponto. Por outro lado, totalmente ligado a este, é permitir aquilo que nós chamamos uma antecipação das necessidades do cidadão, ou seja, em vez da administração ser reativa, em que o cidadão... [...] esta antecipação tem dois efeitos absolutamente positivos. Um é tirar trabalho ao cidadão [...] e aumenta exponencialmente os beneficiários do que o Estado quer dar [...] Porque exatamente as pessoas, às vezes mesmo precisando muito das coisas, ou não sabem que elas existem, que esses apoios existem, ou não sabem como fazer para os receber. (E12)

É também necessário reintegrar o cidadão no âmbito do Simplex, implementando medidas baseadas nas suas necessidades e explorar o potencial das tecnologias emergentes para envolver os cidadãos na formulação de políticas e na inovação dos serviços públicos.

Já a promoção de uma digitalização proativa e responsável, implica que a administração pública acompanhe o desenvolvimento tecnológico acelerado para inovar e/ou até eliminar serviços existentes e explorar e promover novos e melhores serviços:

Eu acho que nós estamos num momento de grande transformação. E acho que a administração pública, embora esteja a avançar, [...] eu acho que há um ritmo muito mais elevado de inovação, ciência, nestas áreas e que, portanto, a administração não está que ser capaz de acompanhar esse ritmo e, portanto, eu penso que isso vê-se em algumas coisas. Agora falamos muito do ChatGPT, a malta fala muito do *blockchain*, portanto, falam-se de algumas inovações que aparecem e a administração pública é um bocado apanhada [...] em contrapé, não é, não tem muito conhecimento, não pensou bem nisso e depois tenta sempre trabalhar a inovação quase numa perspetiva incremental de ok, então, mas nós fazemos assim, em quê é que isto pode ajudar os nossos serviços? E às vezes o tema não é tanto em como é que eu posso usar isso para melhorar os serviços, às vezes o tema começa a ser, como é que eu posso usar isto para fazer outros serviços. (E16)

O aumento da interoperabilidade entre sistemas e a simplificação da legislação antes de digitalizar são também aspetos identificados como necessários a uma administração proativa. Por outro lado, é essencial uma digitalização responsável, com uma infraestrutura robusta e um maior controlo em matéria de cibersegurança:

O setor privado no âmbito da cibersegurança, prestar um serviço a uma entidade pública, isso em si não é um problema, isso é normal, desde eu a entidade seja boa, trabalhe bem, isso é normal. Agora, a nível de fornecimento de tecnologias digitais, é muito importante que haja um controlo mínimo sobre esses produtos que são fornecidos, que haja garantias de segurança. Esse é outro dos desafios também nesta área, que é a complexidade da cadeia de fornecimento que não é fácil de controlar completamente. (E14)

É também necessário promover uma reflexão interna sobre a digitalização e os seus impactos e perigos futuros, bem como uma discussão ética alargada, envolvendo a sociedade, sobre a crescente utilização da IA na administração:

[M]ais do que nós estarmos a digitalizar sem rede ou sem o backup, nós não estamos a pensar sobre a digitalização. As equipas de reengenharias de processos e de simplificação foram arrumadas e estamos a digitalizar. Estamos a digitalizar os processos que existem como uma ou outra achega, como pensar o processo antes de digitalizar, pensar em conjunto com a administração, isso foi extinto. (E5)

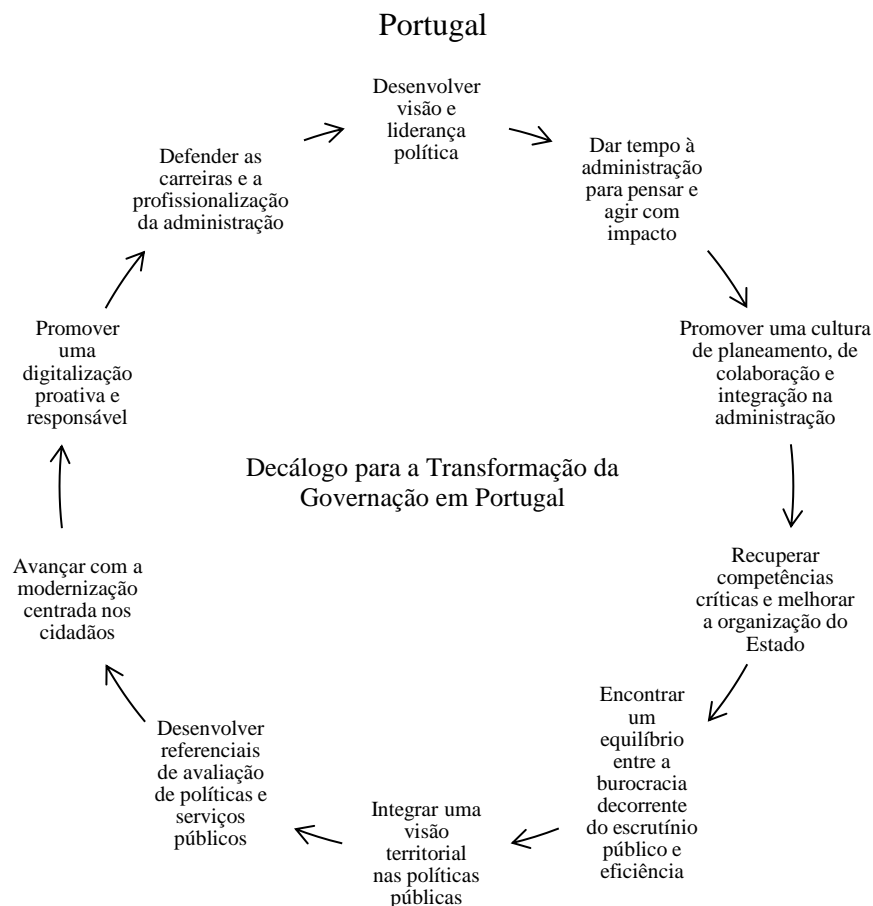
Finalmente, o último grupo de orientações incide sobre a necessidade de “Defender as carreiras e a profissionalização da administração pública”. A esse nível, destacam-se a modernização e reconfiguração da intervenção sindical na administração pública, o fim do regime de substituição na nomeação de dirigentes e a harmonização das competências ao nível da formação e do recrutamento e da seleção de dirigentes. Especificamente em relação às disfunções que o regime de substituição cria ao modelo de seleção e recrutamento da CReSAP, foram referidas 3 alternativas:

- 1) aproximar o modelo atual ao modelo americano e inglês, o qual esteve, aliás, na origem da CReSAP (sendo que o modelo adotado acabou por configurar uma espécie de “Terceira Via”), que implica a institucionalização das funções de direção através de um sistema de postos e de uma bolsa de direção permanente à qual os dirigentes se candidatam, sendo selecionados para determinado cargo em função daquilo que são as suas capacidades e provas dadas para desempenhar determinadas funções;
- 2) assumir-se os cargos de dirigentes como cargos políticos, o que não dá estabilidade, mas é mais transparente; ou
- 3) seguir o modelo atual da CReSAP, alterando o regime de substituição, sendo que os dirigentes devem seguir as orientações de cada governo, respeitando a alternância democrática, mas fazendo um planeamento participado em áreas estruturais (menos ideológicas), o que só funciona se cada novo governo não tiver a tentação de fazer tábua rasa a tudo o que vem de trás.

Ainda que se pudesse hierarquizar este decálogo em função do número de referências em cada categoria, entendemos que ele não segue propriamente uma ordem de relevância. Trata-se antes de um conjunto de orientações interdependentes que podem ser

mais bem ilustradas por um esquema circular (Figura 20). Ou seja, a promoção de uma melhor governação em Portugal depende de um esforço transformacional conjugado em todas essas dimensões em simultâneo.

Figura 19: Plano Transformacional: Decálogo para a transformação da governação em



Fonte: elaboração própria.

Não podemos afirmar que este Plano Transformacional seja propriamente original. A verdade é que a generalidade destas orientações faz já parte do discurso político-administrativo, algumas delas há já algumas décadas, e até científico, sendo visível as sobreposições com a agenda proposta por Mozzicafredo (2017) sobre os novos papéis do serviço público no país. Mas até mesmo por isso, esta proposta não perde relevância. Pelo contrário, a originalidade aqui é a de se agregar tais orientações num único quadro de referência, evidenciando um “futuro presente” (Adam & Groves, 2007) que, apesar vários esforços, parece estar ainda longe de se concretizar:

O que é que eu aprendi com isso, aprendi exatamente só os contornos verdadeiros do desafio cultural de mudança. Percebi onde é que há aqui alguma margem de manobra, se tivermos, lá

está, sorte, e percebi onde...olha, nem com sorte lá vai. Nem com sei lá o quê, isto lá vai. Não é no meu tempo de vida. (E1)

E estamos nós a pensar que isto vai ser tudo substituído? Não, não vai, nos próximos anos não temos hipótese nenhuma de fazer de fazer isso na minha perspetiva. (E4)

[H]á duas prioridades para mim na modernização administrativa. Uma, focar o cidadão. Está longe de acontecer. (E8)

[I]sto aqui no hospital ainda há vários circuitos informáticos que não casaram. Só cá dentro. O que há para fazer é tudo. (E10)

Por outro lado, esta perceção de distância em relação às mudanças essenciais/a fazer na governação em Portugal pode também ser lida em função do carácter dinâmico da própria transformação. Num quadro mais incrementalista e faseado no tempo, que é aquele em que tipicamente se insere a transformação de estruturas burocráticas, os resultados dos esforços de mudança só se tornam visíveis em retrospectiva. Simultaneamente, há uma consolidação da transformação incremental que não é perceptível aos que a vivenciam diretamente, em função dos seus resultados serem marginais e cumulativos. Além disso, a transformação incremental tem de conviver com uma transformação social e tecnológica acelerada, a qual cria continuamente novas expectativas de transformação que a abordagem incrementalista não consegue acompanhar.

Em suma, a transformação da governação apresenta-se-nos como um *moving target*: um movimento fluído de expectativas cada vez mais exigentes traduzidas em pressões que confrontam continuamente a realidade. Essas expectativas e pressões geram mudanças ao mesmo tempo que criam e se debatem com um “lastro de futuros” (Tutton, 2017) por realizar. Em outras palavras, há um lastro de futuros passados e presentes que, ao contribuírem para um movimento mais global de mudança, mudam também a realidade (gerando novos desafios e oportunidades) e, conseqüentemente, as expectativas e as exigências (alterando as prioridades, sendo que o que já foi alcançado deixa de ser prioritário). Isso cria novos futuros desejados, fazendo com que os futuros anteriores nunca se concretizem por completo.

É a partir desta leitura da transformação da governação como um *moving target* que o contributo do Plano Transformacional proposto deve ser entendido. O decálogo de orientações alcançado serve para evidenciar prioridades já identificadas, mas cujos futuros que interligam não foram ainda concretizados, mantendo-as atuais. Isso faz dessas prioridades um Plano Transformacional para promover uma melhor governação em

Portugal, porém, apenas num futuro próximo. Há que estar consciente que o movimento de melhorias desencadeado, a par dos desenvolvimentos contextuais mais latos que influenciarão e serão influenciados por essas melhorias, materializará novas realidades e, portanto, novos desafios, expectativas, exigências e prioridades de transformação.

CAPÍTULO IV – DISCUSSÃO

Assim existe aqui muita coisa a ser cogitada; mas isso não é nada quando comparado com o fato de que a admissão pública é um processo muito meticuloso e o membro de uma família de algum modo suspeita é rejeitado de antemão.

Franz Kafka, em O Castelo

4.1. Interpretação e discussão dos resultados: entre a Comunidade e o Silo

Realizada a análise de dados, procuraremos agora interpretar e discutir os principais resultados alcançados com esta pesquisa, focando especialmente a sua articulação com os objetivos propostos e as questões de que partimos para esta investigação. A pesquisa tinha como objetivo principal explorar Comunidades Transformacionais no campo da administração pública em Portugal e compreender a relação entre visões de futuro e uma melhor governação. Para tal, o desenho que conduziu o estudo desenvolveu-se em dois momentos: foi primeiramente aplicado um questionário exploratório a um painel de especialista no campo da administração pública, através do qual se procurou identificar uma lista de possíveis Comunidades Transformacionais (pessoas, entidades e projetos); seguindo-se a realização de entrevistas semiestruturadas com pessoas de referência dessa lista e outros colaboradores qualificados com o propósito de abordar as suas visões de futuro e compreender as suas perceções e relações sobre a estrutura social da transformação da governação no país.

4.1.1. A estrutura social da transformação da governação em Portugal

A primeira questão de investigação prendia-se justamente com a identificação dessa estrutura, ou seja, das entidades e das pessoas de referência que a compõe e suas relações. Os dados exploratórios obtidos através da aplicação do inquérito por questionário sugeriram o PlanAPP, o LabX e a AMA como os principais casos de entidades transformacionais na administração pública em Portugal. Tratando-se de entidades cuja

transformação está inerente à sua missão (Tabela 42), isso levantava dúvidas sobre se a indicação dessas entidades não seria meramente a resposta óbvia/institucional. O perfil maioritariamente académico do painel de especialistas respondentes reforçava essas preocupações, pois desse perfil poderia resultar um desconhecimento prático da realidade da administração pública.

Tabela 42: Missão, visão e valores da AMA, do INA e do PlanAPP

	Missão	Visão	Valores
AMA	Identificar, desenvolver e avaliar programas, projetos e ações de modernização e de simplificação administrativa e promover, coordenar, gerir e avaliar o sistema de distribuição de serviços públicos, no quadro das políticas definidas pelo Governo.	Liderar e apoiar a modernização da Administração Pública, tornando-a mais simples, acessível, integrada e pró-ativa, guiada pelas necessidades e expectativas dos cidadãos, das empresas e da sociedade	Igualdade Conciliação Responsabilização Transparência Conduta Ética Respeito e Resposta
INA	Criação, transmissão e difusão do conhecimento no domínio da Administração Pública, contribuindo, através da formação, ensino, investigação científica e da assessoria técnica, para a inovação e modernização da Administração Pública e para a qualificação, capacitação e valorização dos recursos humanos da mesma.	Mobilizar a Administração Pública para o conhecimento Mobilizar o conhecimento para a Administração Pública	Interesse Público Resposta Colaboração Futuro
PlanAPP	Apoiar a formulação de políticas e o planeamento estratégico na definição das linhas estratégicas, das prioridades e dos objetivos das políticas públicas, assegurando a coerência entre os planos setoriais e os documentos de planeamento transversais. Acompanhar a execução e avaliar a implementação das políticas públicas, dos instrumentos de planeamento e dos resultados obtidos. Elaborar estudos prospetivos.	Ser um referencial para a qualificação e coerência da ação pública. Ser um centro de excelência no desenvolvimento de competências, criação de valor e disseminação de conhecimento na Administração Pública. Ser um dinamizador da participação da sociedade na discussão das políticas públicas.	Rigor e Excelência Ética e Responsabilidade Autonomia e Transparência Criatividade e Inovação Cultura do Conhecimento

Fonte: elaboração própria, com base nas informações disponíveis nos sítios eletrónicos destas entidades.

i) Entidades mais envolvidas com a transformação da governação

De facto, as entrevistas revelaram a AMA como a entidade mais envolvida com a transformação da governação. Porém, foi diversas vezes referido que a AMA teve já um impacto transformacional maior do que o que atualmente possui. Além disso, o LabX tendeu a ser visto como um instrumento da AMA, sendo-lhe atribuído até pouca relevância, seja pela ausência de “corpo” ao nível da sua estrutura (são poucas pessoas e com poucos recursos) e da sua consequente ação limitada, seja por, fora da AMA, nem sequer se conhecer muito bem o seu âmbito e os projetos por si desenvolvidos. Estas perceções sobre o LabX estão em linha com outras pesquisas recentes que apontam para a necessidade de se difundir uma melhor compreensão desta ferramenta no seio da administração pública (Leite, 2023).

Por outro lado, o PlanAPP também surgiu no topo das entidades mais referidas pelos transformadores entrevistados. No entanto, a sua indicação, tanto no questionário quanto pelos entrevistados, parece traduzir mais uma *esperança* no seu potencial transformacional do que refletir um impacto já demonstrado, desde logo porque se trata de uma estrutura muito recente, tendo sido criada apenas em 2021. O mesmo acontece em relação ao INA, que foi também reformulado nesse ano, depois de um período longo de descapitalização a vários níveis, o que gera expectativas em relação à recuperação do impacto transformacional que lhe é reconhecido na sua origem.

A esperança em relação a estas entidades levanta algumas questões. Tratando-se de áreas nas quais a administração pública foi já mais forte, este otimismo poderá ser lido como uma *verdadeira* esperança? Ou seja, haverá fundamento real para se crer que estas entidades poderão vir a ser relevantes, ou estaremos antes perante um saudosismo? Por outro lado, a questão da mudança parece dividir a administração pública entre cétricos e otimistas (Farazmand, 2012; Kelly & Dodds, 2012), sendo que sempre que há uma nova onda de reformas essa divisão se acentua (Ingrams *et al.*, 2020). Será essa esperança nestas entidades sintomática de uma nova vaga de reformas, mas com um novo figurino? Como se poderá caracterizar esse movimento?

Entre as entidades mais referidas, destacaram-se ainda o IRN, também por projetos passados (o que mesmo assim não deixa de ser curioso em face ao seu caráter intrinsecamente “conservador”), o CNSC/GNS, pela sua atuação na área da cibersegurança e pelas relações entre essa área e as preocupações ao nível da digitalização, e sobretudo o SPMS e o eSPap, os quais revelam também uma esperança num modelo de Serviços Partilhados. Curiosamente, foi ainda referido que a transformação depende inteiramente do Governo (independentemente de qual seja), alegando-se que a administração teria pouca capacidade transformacional sem haver uma orientação governativa para tal.

Estes resultados parecem evidenciar três movimentos: 1) as entidades mais envolvidas com a transformação da governação em Portugal tendem a perder impacto ao longo do tempo; 2) há uma “esperança” generalizada em entidades novas que se propõem a recuperar competências que foram perdidas (enfraquecidas, extintas ou externalizadas) e a (re)capacitar a administração para essas competências; e/ou apresentam modelos

organizacionais mais flexíveis (ou seja, a esperança surge como a principal orientação para o futuro); e 3) há uma perceção de que a administração pública se tornou demasiado dependente da esfera política e que, por isso, tem pouca capacidade transformacional. Em conjunto, estes movimentos parecem sugerir um único movimento maior a que propomos chamar de “centrificação de competências”.

Podemos situar a “centrificação de competências” como um sucedâneo direto do movimento de “agencificação” da administração pública portuguesa. O conceito de “agencificação” refere-se ao processo de criação ou estabelecimento de agências governamentais relativamente autónomas para realizar funções especializadas dentro da administração pública (Bilhim, 2021). Nos países anglo-saxónicos, tal processo surge associado às reformas da Administração Central, tendo sido uma das formas de aplicação dos princípios da NGP. Em Portugal, esse movimento ficou marcado pela desregularização da estrutura tradicional da administração central do Estado através da criação de Institutos Públicos com um estatuto particular que lhes permitia contratar gestores com melhores salários e outros benefícios (Bilhim, 2021).

Criada em 2008, a AMA foi uma dessas agências que surge com a missão de transversalizar a transformação na administração pública, por via da modernização de processos e de serviços:

[E]u diria que o processo de agencificação em Portugal, portanto, eu diria que colocamos nas agências muito da capacidade, ou seja, de inovação e de transformação. Portanto, eu diria que a AMA é obviamente uma estrutura que não podíamos deixar de referenciar. (E6)

O que poderá explicar então a perceção generalizada sobre o decaimento do impacto transformacional deste tipo de entidades? Há algumas hipóteses que podemos avançar com base nas entrevistas realizadas, as quais poderão fornecer algumas pistas sobre a “tensão transformacional” (Van der Helm, 2009) na base das visões de futuro identificadas.

A hipótese da tensão entre “entidades de projeto” vs. “entidades de processo”

A primeira hipótese aponta para a existência de uma tensão entre “entidades de projeto” e “entidades de processo”. Entidades públicas criadas com o propósito de inovar, surgem geralmente como entidades de projeto, as quais poderão ter um ciclo de vida mais

curto do que as outras, no sentido em que um projeto tem um princípio e um fim e a própria inovação muitas vezes surge para dar resposta a um contexto/problema prioritário que, pelos resultados da atuação dessas entidades, deixa de o ser:

Realmente há duas lógicas de funcionar que coexistem em todas as organizações, ou devem coexistir. Todas as organizações têm uma missão e nessa missão entregam serviços, não é? E, portanto, esses serviços têm de ter alguma estabilidade, geralmente esses serviços entregam-se através de uma lógica de processo. São definidas algumas regras de funcionamento e um processo para entregar esses serviços. Mas todos os serviços do Estado e dos privados precisam de mudança. Mudança, porquê? Porque o contexto altera, porque há formas melhores de fazer as coisas, e quando nós precisamos de mudar, nós temos um projeto de mudança. Um projeto tem sempre um fim, um projeto não dura para sempre. Portanto, um projeto quando acaba, transforma-se num processo. (E16)

Assim, entidades que surgem como entidades de projeto podem: 1) ver o seu objeto esgotado; e/ou 2) ao transformarem projetos em processos/serviços, verem-se progressivamente ocupadas por funções de gestão de processos, perdendo o seu impulso transformacional inicial. Ambos os casos resultam geralmente na sobreposição de competências com outras entidades existentes e já mais consolidadas, o que as torna dispensáveis:

[A]quela equipa, por exemplo, dos estudos que era um grande corpo que fazia mexer o INOFOR estava a esgotar o seu objeto de estudo, quer dizer, tinha os setores basicamente todos cobertos quase, portanto, depois haveria que fazer o trabalho seguinte. (E20)

[O] INOFOR foi desfeito. Por vicissitudes, não sei, talvez de algum choque com o Instituto Emprego, IEFP, porque às tantas as competências sobrepunham-se um bocadinho [...]. [E]u acho é que tem a ver com uma espécie de sensação que eu tinha sempre desde o início de sobreposição de competências, e o IFP é uma grande máquina no Ministério do Trabalho, e continuar a ser... (E20)

Acresce a mudança de prioridades com a mudança dos ciclos políticos: entidades de projeto são criadas em função de projetos políticos específicos, o que significa que da mudança política pode resultar num enfraquecimento ou mesmo extinção dessas entidades. Como sugere Peretz (2021), relacionamentos de dependência excessiva entre organizações públicas e o governo intensificam as condições de declínio organizacional. O problema aqui é que essa dependência cria uma “sombra de ameaça” permanente sobre este tipo de entidades. Ao reconhecerem a possibilidade de extinção, essas entidades passam, por um lado, a ter de ter cuidado com o seu âmbito de atuação, para não melindrar entidades com competências similares, as quais, estando mais bem estabelecidas, podem exercer pressão sobre o governo no sentido de as extinguir; e, por outro lado, a ter uma maior atenção em tornar-se “indispensáveis”, bem como em “blindar” a sua permanência em face à mudança

dos ciclos políticos. Essa tensão parece estar já a ser vivenciada por entidades recentes como o PlanAPP:

Sim, é muito difícil e depois todos os ministérios fortes estão contra, mesmo quando não dizem, porque vêm no PlanAPP uma intrusão, não é? (E18)

É assim, se nós olharmos para o PlanAPP, o PlanAPP, se nós virmos no limite, pode ser visto como concorrencial com os Gabinetes de Estratégia e Planeamento que existem, setoriais. [...] Por isso é que o PlanAPP tem de se solidificar. Por isso é que o PlanAPP tem de se tornar, eu não queria dizer imprescindível em certas coisas, mas deveria, no sentido de ter grande utilidade, porque esse princípio tornava-o imune aos ciclos. Mas é como lhe digo, mesmo coisas muito estruturadas que duram há muito tempo, o INOFOR é um caso, o INOFOR ainda durou 9 ou 10 anos, quer dizer, 10 anos é muito tempo numa organização, aquilo era enorme, tinha muita gente, tinha uma estrutura já muito oleada, tinha tudo, era já um Instituto Público. E de repente também acabou. Desfez-se e ponto final. É uma decisão política, portanto, ninguém é imune, nada é imune a isto, e as transformações na administração pública são um testemunho disso, quer dizer, tudo aquilo que foram os PRACEs etc., etc., também causaram alterações orgânicas. (E20)

A hipótese da tensão entre “ministérios de prestação” vs. “ministérios de planeamento”

Uma segunda hipótese prende-se com uma dificuldade de atuação de entidades cuja missão é promover a transformação transversal em face de uma tensão entre “ministérios de prestação” vs. “ministérios de planeamento”. Entidades ligadas à transformação têm geralmente como objetivo melhorar processos e serviços de outras entidades. Estas entidades estão também frequentemente inseridas em ministérios que exigem um planeamento a longo prazo. Porém, há ministérios mais setoriais que, tendo como missão a prestação de serviços essenciais (educação, saúde, justiça, segurança, etc.), estão mais expostos aos problemas correntes da governação:

[S]e olhar para um governo verá que há os chamados ministérios de prestação, em que o dia-a-dia nos corrói, eu já estive num, a educação, em que o dia-a-dia corrói, se correu tudo bem no dia-a-dia já nos ocupa...educação, saúde, segurança social, e depois há ministérios que pedem, e que são mais de estrutura, de planeamento, de pensar à distância. (E12)

Embora ambos sejam centrais para a governação, as prioridades dos “ministérios de prestação” impõem-se pelo impacto direto que têm no dia-a-dia e pela consequente visibilidade que, em resultado disso, adquirem. Já entidades inseridas nos “ministérios de planeamento” não têm essa mesma expressão, dependendo de uma orientação política clara para tal:

É tão importante planear como prestar no momento exato, prestar, não é, fazer a cirurgia que a pessoa precisa, ou dar as aulas que os alunos têm de ter, é sempre algo que se impõe, pela natureza das coisas. O planeamento é uma coisa que não se impõe pela natureza das coisas, alguém tem de perceber que é importante e determinar que se faça. (E12)

Isso cria dois problemas: por um lado, no quadro da progressiva descapitalização da administração pública portuguesa, as entidades de prestação têm visto cada vez mais a sua missão comprometida, alimentando uma lógica de “gestão corrente” e de resposta a urgências; por outro lado, como as entidades em áreas transversais dependem da colaboração de entidades em áreas setoriais, a sua capacidade de transformação é dificultada por esse desfasamento entre prioridades de prestação *vs.* de planeamento. Assim, se é verdade que estas agências ajudaram a flexibilizar a ação estatal, não o é menos que trouxeram também novos desafios, como a falta integração e de coordenação entre diferentes partes da administração pública (Bilhim, 2021).

*A hipótese da tensão entre autonomia *vs.* prestação de contas*

Uma terceira hipótese relaciona-se com uma tensão entre autonomia *vs.* prestação de contas. Maior autonomia significa também uma maior exposição ao risco de captura por grupos de interesse específicos ou até à potencial perda de controlo do governo central sobre estas agências. Portanto, a implementação bem-sucedida da agencificação requer um equilíbrio cuidadoso entre autonomia e prestação de contas (Johnsøn *et al.*, 2021). Não havendo essa preocupação, os mecanismos de controlo podem tornar-se incapacitantes, uma vez que controlar implica geralmente mais burocracia. Por outro lado, Silva (2018) evidenciou que o processo de agencificação em Portugal não levou à perda de controlo político, mantendo-se, a esse nível, o poder de nomeação dos conselhos de administração. Porém, o controlo político pela nomeação de dirigentes gera também instabilidade (o padrão *Star&Stop* da mudança), sendo, porventura, a principal barreira à capacidade transformacional destas entidades.

Da agencificação à “centrificação de competências”

Assim, parecem existir três tensões que retiram o impulso transformacional de entidades criadas para esse fim: 1) “entidades de projeto” *vs.* “entidades de processo”; 2) “ministérios de prestação” *vs.* “ministérios de planeamento”; e autonomia *vs.* prestação de contas. Ainda assim, são consensualmente reconhecidas pelos entrevistados desta pesquisa as vantagens da criação de agências para a descentralização, flexibilização e especialização da administração pública e para o aumento da sua capacidade transformacional. Curiosamente, apesar da agencificação surgir como uma moda da NGP, ela é também percecionada como uma das formas de contrariar a externalização de competências críticas

do Estado, que foi um dos principais efeitos negativos das reformas inspiradas por este modelo:

[P]arte considerável das nossas novas instituições da administração, precisamente porque têm estatutos próprios, bem ou mal, [...] recuperaram por essa via essa capacidade. E, portanto, as agências, a AMA, a APA, enfim, esse tipo de agências, tem essa capacidade. Primeiro, porque têm estatutos diferentes, são Institutos Públicos, nalguns casos até são autoridades, portanto, ainda têm um estatuto mais relevante, com o que isso representa em termos de capacidade de recrutamento, capacidade de organização, recursos financeiros próprios, tudo isso, dá-lhes essa elevação. A minha perspetiva é que o Estado precisa dessa, se quisermos, fatia, de administração, mas dentro da administração do Estado, não fora dela. A externalização dessa função, é o que é o que nós tivemos ao longo dos últimos 20 ou 25 anos, conduziu aquilo a que eu considero que é um mau estado das coisas [...] esta debilitação, esta descapitalização da administração pública tem um efeito perverso sobre a qualidade, não é só das políticas, é das políticas e da própria democracia. (E5)

Um ponto recorrente no discurso dos transformadores entrevistados prende-se justamente com a necessidade de: 1) reintegrar a administração; 2) recuperar essas competências críticas; e 3) (re)capacitar a administração pública. Na prática, isso está a ser feito através da adoção de dois novos modelos organizativos transversais: os Serviços Partilhados/Centrais de Compras; e, sobretudo, os Centros de Competências.

Em geral, os Serviços Partilhados são organismos sem personalidade jurídica (o SPMS é uma exceção) que se definem pela sua missão: assegurar a partilha de serviços na administração pública no âmbito da contratação pública, da gestão de recursos (humanos, orçamentais e financeiros) e das TIC (Leitão, 2020). Embora a sua organização se caracterize por uma forma de “administração em rede” (envolvendo outras entidades públicas e operadores e fornecedores privados), trata-se de organismos que centralizam em si processos e serviços de apoio que não são nucleares a outras entidades. Todavia, isso possibilita que essas entidades se concentrem na sua missão. Os organismos principais a este nível são o SPMS, no setor da saúde, e o eSPap, para toda a administração.

Já no caso dos Centros de Competências, não se trata de recentralizar competências, mas antes de tirar partido das novas formas de organização em rede para concentrar competências estratégicas em organizações transversais que têm depois a missão de capacitar e apoiar outras entidades da administração. Ao contrário dos Serviços Partilhados, não se trata, portanto, de um retorno ao centro, enquanto padrão de futuro preconizado por Peters (2008), mas de uma resposta diferente aos problemas de fragmentação provocados pelas reformas da NGP. Globalmente, são serviços que se

caraterizam por: i) corresponderem a necessidades sentidas transversalmente por várias áreas governativas; e ii) terem uma dimensão técnica e até científica em domínios que exigem a contratação de pessoas muito qualificadas e capacitadas, bem como uma gestão flexível incompatível com as soluções orgânicas tradicionais (Leitão, 2020, p. 1103-1104).

Existem atualmente em Portugal quatro Centros de Competências: o PlanAPP, na área do Planeamento, o JurisAPP, no domínio do Direito, o TicAPP, na área das novas tecnologias, e o LabX, no domínio da cocriação e da inovação. A criação destes organismos deu-se durante os XXI e XXII Governos Constitucionais (entre 2015 e 2022), mas aquela que parecia ser uma tendência de reforço deste tipo de organismos aparenta ter estagnado ao estar ausente do programa do atual governo. Os dois primeiros são serviços centrais da administração direta do Estado, dotados de autonomia administrativa e que estão sujeitos ao poder de direção do Primeiro-Ministro ou do membro do Governo em quem este o delegar; enquanto os dois últimos são unidades orgânicas integradas na AMA.

Uma das principais características dos Centros de Competências (à exceção do LabX) é a sua grande flexibilidade ao nível da contratação, beneficiando os seus consultores de um regime laboral mais favorável, o que lhes permite contornar o conflito entre autoridade hierárquica *vs.* autoridade decorrente das qualificações e do conhecimento pericial (*expertise*) do modelo burocrático (a necessidade de, para projetos específicos, contratar profissionais mais qualificados que os seus superiores hierárquicos) (Farinho, 2018). Por outro lado, sob a sua direção, estes organismos também partilham da criação de redes colaborativas, com vista à cooperação interministerial, à partilha de conhecimentos e à capacitação de outras entidades.

Resumindo, estes novos modelos organizativos, sobretudo os Centros de Competências, vieram aprofundar o movimento de autonomização das organizações públicas em Portugal, porém, surgindo como uma resposta inovadora aos problemas da falta de integração e de coordenação da agencificação. Não é, talvez, por acaso, que encontramos dois destes organismos integrados na AMA. Nesse sentido, do mesmo modo que, dinamizada pela NGP, a agencificação representou um movimento novo de flexibilização em face ao modelo burocrático, a “centrifugação de competências” parece representar também um movimento novo em relação aos problemas dos modelos

anteriores, mas mais integrado na *NPG* e no *ENW*, apoiados pelo *NSP* e o Governo Digital, na medida em que se procura agora responder à perda de competências críticas do Estado, retirando partido das oportunidades criadas pelas TIC e pelas novas formas de organização em rede para recapacitar a administração pública nesses domínios. Isso deixa-nos duas questões: poderá esta inovação ao nível dos modelos organizacionais configurar a principal transformação em curso na governação em Portugal? Será uma tendência de (com) futuro?

Apesar das vantagens deste movimento, há também um conjunto de novos problemas implícitos a estes modelos (Tabela 43). Em particular, destaca-se a criação de regimes laborais muito diversos dentro da administração pública, o que foi inclusive identificado pelos entrevistados como uma das barreiras à transformação pelas clivagens que essa diversidade promove. O regime laboral mais favorável praticado nestes Centros, além de criar uma espécie de uma “administração de primeira” e uma “administração de segunda”⁷ que pode ameaçar a coesão interna dessas entidades, também a torna exposta e atrativa à politização administrativa.

Tabela 43: Vantagens e desvantagens dos novos modelos organizativos transversais

Vantagens	Desvantagens
Uniformização de soluções e unidade na definição das linhas gerais de atuação em matérias de grande exigência técnica;	Perda de especialização em certos tipos de serviços;
Redução ou eliminação de redundâncias pela fusão de departamentos ou mesmo a sua eliminação, visto que as suas funções são transferidas para os centros de competências;	Risco de uma certa recentralização da atuação administrativa, a que não é alheia, designadamente no âmbito das compras públicas, a “progressiva centralização de competências decisórias no Ministério das Finanças em nome de imperativos do controlo da despesa pública nacional”;
Poupança de recursos humanos, financeiros e materiais;	Criação de serviços e regimes laborais muito diversos dentro da Administração Pública;
Maior flexibilidade de contratação de trabalhadores, designadamente ao nível do recrutamento, salário e perfil;	Enfraquecimento ou eliminação da relação hierárquica com os departamentos governamentais setoriais.
Agilização e desburocratização das interações entre áreas governativas e serviços, através da redução de cadeias de comando e da criação de estruturas horizontais, beneficiando de mecanismos de interoperabilidade.	

Fonte: adaptado de Leitão (2020, p. 1312-1314).

Por outro lado, a proximidade destas entidades ao centro do poder político, levanta também dúvidas sobre o seu futuro, desde logo porque não são imunes às mesmas tensões

⁷ Na administração como um todo, foi ainda referido que poderemos até ter uma “administração de terceira”, se considerarmos o recurso aos contratos de emprego-inserção para suprimir necessidades não temporárias que é ainda praticado, sobretudo ao nível local.

já referidas como hipóteses explicativas para o decaimento do impacto transformacional das entidades em áreas transversais ao longo do tempo. Acresce ainda o risco de politização pela dificuldade de estabelecer a fronteira entre a dimensão política e técnica das políticas públicas:

[H]á uma esfera que eu não consigo dissociar no PlanAPP que é a esfera política. Portanto, ele tem uma esfera técnica, administrativa, mas muito dependente também da política pública e o seu objeto de trabalho é política, é política pública. [H]á uma componente política nas políticas públicas que não deve ser técnica. A fronteira vai ser muito difícil de estabelecer. E eu acho que esse potencial existe, mas vai depender da arte e do engenho com que esta instituição conseguir afirmar-se enquanto instituição técnica que dá contributos “apolíticos” para a política pública, não sei se me faço entender. [H]á esse potencial de se tornar numa instituição que serve um determinado governo e de haver uma politização dessa instituição por estar a trabalhar num objeto que é político, as políticas públicas têm um objeto político. [E]sse é um risco que eu vejo aqui no PlanAPP. (E17)

ii) Pessoas de referência

Ainda no quadro da estrutura social da transformação da governação em Portugal, procuramos também identificar quem são as pessoas mais envolvidas com a transformação no país, atingindo-se uma lista de nomes de referência e de possíveis “campeões da mudança” ou “transformadores-estrela”. O objetivo dessa lista e dos exercícios de sistematização realizados a partir dela era o de possibilitar um ponto de partida para a realização de entrevistas em profundidade com esses transformadores, desde logo para conhecer os seus trajetos e atingir perfis-tipo que nos fornecessem pistas sobre o que faz com que alguém possa ser considerado um “transformador” na administração pública.

Os resultados sugerem que ser-se “transformador” parece decorrer de uma conjugação entre trajetos diversificados e atributos pessoais, sendo que ao nível dos trajetos se destacaram as dimensões: contextos prévios de aprendizagem; formas de aprendizagem; transições e formas de reconhecimento; motivações; e papéis. Em cada uma destas dimensões foram atingidas um conjunto de categorias explicativas, as quais foram cruzadas com o relato biográfico dos transformadores entrevistados, permitindo identificar 6 perfis-tipo: i) o académico-consultor; ii) o servidor público experiente; iii) o pioneiro; iv) o assessor-cooptado; v) o académico-dirigente; e vi) o político-académico. Há três interpretações principais que entendemos ser relevantes fazer ao nível destes perfis e que podem também ser formuladas como hipóteses explicativas.

A hipótese da perpetuação geracional

A primeira prende-se com uma dimensão geracional que foi possível intuir a partir das idades dos entrevistados e de alguns relatos espontâneos. Parece haver uma geração de transformadores que marcou o desenvolvimento do Estado democrático em Portugal e que estão agora de saída. Apesar de se manterem ainda ativos (embora, geralmente, já fora da administração), passaram já o seu pico de impacto transformacional. Porém, há relatos de entrevistados de gerações mais jovens que dão conta que é ainda essa geração aquela que é preferida e referenciada quando o tema é a transformação e o futuro da governação:

Seminário, um sítio de gabarito, pá, CCB, Gulbenkian, não interessa, um painel de nomes que tu reconheces, clássicos, clássicos, nunca há um jovem artista. A não ser que apareça na televisão e tenha assim... São os clássicos, os clássicos. (E1)

Para além desta perpetuação geracional poder evidenciar, nas palavras do entrevistado E1, um certo paternalismo, ela parece levantar dois problemas. Em primeiro lugar, tal perpetuação dificulta a ascensão das gerações mais jovens de transformadores e, consequentemente, de uma renovação não só geracional, mas também de ideias:

Sempre que olhavam para o [nome da entidade], olham para a figura que conhecem, não olham para os novos. E tu vês isto na administração pública toda. Uma nova instituição, a planear para o futuro, ter um tipo que estava reformado, com todo o respeito por ele, mas a certa altura é uma mensagem que passas, então, não há ninguém na geração intermédia que pegue na coisa? Por amor de deus, é um bocado paternalista. [...] E imagina o que isso força o tipo que vem a seguir ter de fazer. Eu tenho sempre uma camada adicional de luta. (E1)

Em segundo lugar, ela cria também um problema de sucessão, na medida em que, sendo sempre os mesmos nomes a serem chamados, isso é em si mesmo um fator de indefinição em relação ao futuro, podendo gerar desmotivação nas gerações mais novas:

As figuras de comando, chamam os que eles conhecem, e a coisa vai-se replicando e perpetuando. Depois a certa altura, a mudança geracional é feita por corte abrupto, tipo, estes dois tipos morreram. (E1)

[I]magens de certas pessoas são fatores tão interessantes que depois a certa altura, quando eles desaparecem, agora a pergunta é, e o quê que se segue? (E1)

Por outro lado, a perpetuação geracional estende-se também aos cargos de dirigentes. Em Portugal, há, a este nível, a tendência para valorizar a “antiguidade” como critério de nomeação, evidenciando um mecanismo de autoproteção e a preferência da continuidade sobre a mudança (Rocha, 1991). Neste caso em particular, parecem repetir-se os mesmos nomes em função da existência de redes informais de confiança, sobretudo pessoal e técnica, ainda que em alguns casos possa ser também política, ou seja, de relações

entre políticos e profissionais da administração que são privilegiados por essas relações, normalmente em resultado de experiências passadas. Recebemos mesmo relatos de transformadores que referiram terem “saltado” de cargo em cargo de dirigente, em função da sua relação com um político específico que o vai convidando ou sugerindo para novos cargos. Isso levanta duas questões: cada político terá a sua rede de confiança? Qual o impacto das redes de confiança ao nível político na estrutura social da transformação da governação?

A hipótese de uma hierarquia de imagens de prestígio

Uma outra interpretação decorrente dos perfis alcançados é a relevância dos académicos na transformação da governação. Não obstante a importância comprovada dos académicos a esse nível (por via da produção de conhecimento especializado, da introdução de ideias inovadoras, etc.) (Schedler, 2003), parece haver aqui, porém, uma outra leitura mais lata, mas, porventura, menos evidente, que poderá evidenciar dinâmicas pouco exploradas entre o sistema político-administrativo e a academia.

Desde logo, existe uma circulação recíproca entre pessoas da academia e pessoas no sistema político-administrativo, isto é, há académicos que são convidados para ocuparem cargos públicos e, do mesmo modo, há detentores de cargos públicos que são convidados para ocuparem lugares académicos. Esta circulação levanta algumas interrogações. Se é verdade que os transformadores entrevistados relatam essa circularidade, sobretudo em função de uma lógica de reconhecimento (no caso dos académicos) e de ser-se reconhecido (no caso dos profissionais), não o é menos que ela também alimenta estratégias de ascensão e de fuga.

De ascensão, porque a academia, seja através de um grau de doutor, seja através de uma posição de docência, permite aos profissionais obter maior prestígio e legitimidade, facilitando a sua progressão e dotando-os de uma certa imagem que se pode confundir com a de transformadores. Da mesma forma, o convite para cargos administrativos e/ou políticos permite aos académicos igual prestígio e legitimidade, podendo levar à mesma confusão. Por outro lado, de fuga, porque em ambos os casos, tanto a academia quanto o sistema político-administrativo parecem funcionar como rotas de escape complementares em caso da necessidade de saída. A grande questão é saber se estas estratégias configuram

estratégias adaptativas, no sentido que lhes é dado por Merton (1938), isto é, que emergem do desfasamento entre finalidades e meios relativos a projetos meramente pessoais (de reconhecimento, de estabilidade e de progressão profissional), ou a projetos verdadeiramente transformadores do sistema político-administrativo. Ou seja, se a circulação sistema universitário–sistema político-administrativo funciona mais como escape e fuga ou como complementaridade transformativa.

O que estamos aqui a tentar argumentar é poderá haver uma estrutura social da transformação da governação em Portugal que mais não é do que o resultado de uma dinâmica em torno de certas imagens projetadas de prestígio: o político-académico; o académico-consultor; o académico-dirigente (explicando, em parte, a tal perpetuação geracional). Esta hipótese levanta várias interrogações: haverá uma hierarquia de imagens de prestígio que (retro)alimenta ou mesmo determina a imagem de ser-se “transformador” no setor público? Serão os transformadores somente o resultado de estratégias pessoais (em face a uma cultura institucional) de ascensão e fuga entre a academia e o sistema político-administrativo? Da mesma forma que foi já demonstrada a existência de “portas giratórias” entre o sistema político e o setor privado (Campos *et al.*, 2015), poderá isso ser também uma realidade entre academia e o sistema político-administrativo?

A hipótese dos “terceiros espaços”

Finalmente, uma terceira interpretação aos perfis dos transformadores prende-se ainda com esta relevância dos académicos, mas também de outros especialistas, vindos do setor privado, para dar apoio à transformação da governação em domínios técnicos e científicos para os quais a administração não possui as competências necessárias. Como foi já referido, os processos de agencificação e, mais recentemente, de “centrificação de competências”, vieram possibilitar à administração cooptar tais especialistas, mormente académicos-consultores e assessores, de fora da administração:

O robustecimento científico e técnico da Administração Pública é essencial para a definição de políticas públicas e para a tomada de decisões, que devem assentar no conhecimento científico e técnico, numa lógica interdisciplinar. Para isso, a Administração Pública deve ter serviços dotados de grande especialização científica e os titulares do poder político devem rodear-se de especialistas de fora da própria administração (Leitão, 2020, p. 1303)

Há, portanto, implícito a estes processos de cooptação um reconhecimento de que não é possível transformar a governação apenas a partir das formas tradicionais de

administração. Pelo contrário, a transformação da governação parece depender, cada vez mais, de um conjunto de atores que não estão nem completamente dentro nem completamente fora da administração pública (não estão na carreira, mas possuem, ainda assim, um determinado vínculo). Uma hipótese que decorre desta abertura da administração tradicional é a de que a transformação da governação poderá evidenciar um espaço específico que emerge dos processos de governança dessa transformação que pode ser concebido como “terceiro espaço”.

O conceito de “terceiro espaço” é usado em diversos campos disciplinares, incluindo a antropologia, a sociologia, a educação e a teoria cultural, para referir um espaço social ou mental que não é estritamente associado a nenhum dos dois polos tradicionais ou dominantes de uma dicotomia, como público *vs.* privado, local *vs.* global, formal *vs.* informal, entre outros. Em vez disso, um “terceiro espaço” representa uma zona intermédia, de negociação e subversão das normas e categorias estabelecidas, onde diferentes culturas se misturam e novas identidades, significados e formas de interação podem surgir (Bhadha, 1994).

Do mesmo modo, ao nível da transformação da governação encontramos exemplos compatíveis de terceiros espaços nestes organismos mais flexíveis compostos por corpos de consultores organizados em equipas multidisciplinares (como o caso do PlanAPP, do JurisAPP, etc.) e nas redes de entidades dirigidas por tais organismos (o caso da RePLAN, da REJURIS, etc.). A hipótese dos terceiros espaços é também sustentada pela relevância da interoperabilidade. O recurso ao digital, sobretudo ao nível das plataformas de Serviços Partilhados (o caso do SPMS e do eSPaP), é uma forma de governança em rede e ao mesmo tempo também um terceiro espaço transformacional, com a vantagem de não ter protagonistas.

Em suma, estes terceiros espaços de governança da transformação da governação parecem partilhar dos seguintes aspetos: i) tradução de conhecimentos e *skills* (surtem da necessidade de um espaço hermenêutico, de intermediação e de tradução entre conhecimentos, tomada de decisões mais fundamentada e execução); ii) capacidade de trabalho em rede (são formados por organismos com estruturas mais flexíveis e atores cooptados que procuram, em rede, construir uma nova cultura de inteligência coletiva em

diferentes domínios ou áreas de transformação); e iii) possibilitam a mudança (tornam a administração pública mais permeável à mudança, possibilitando uma governação mais colaborativa, integrada, capacitada e eficiente). Das suas relações, encontramos aquela que, porventura, será a dinâmica no *core* da estrutura social da transformação da governação em Portugal.

4.1.2. Comunidades Transformacionais na estrutura da transformação da governação em Portugal

A nossa segunda questão de investigação centrava-se em explorar possíveis Comunidades Transformacionais na estrutura social da transformação da governação em Portugal. Essa questão tinha inerente duas outras: tais comunidades existiriam de facto? E, se sim, seria possível identificá-las e mapeá-las? No sentido de responder a estas questões, planeamos empregar um conjunto de técnicas sociométricas de modo a ilustrar relações entre entidades e transformadores que pudessem evidenciar tais comunidades, sobretudo as organizadas em torno de relações informais. Porém, no decorrer das entrevistas, percebemos que, por um lado, uma aplicação completa dessas técnicas dependia da realização de entrevistas com todos os transformadores previamente identificados, o que não se revelou possível (quer por uma questão de exequibilidade, quer pela não resposta a algumas solicitações de entrevista); e, por outro lado, que havia alguma relutância, compreensível, da parte dos entrevistados, em revelar as suas redes de relações não formais. Num tempo de redes sociais, muitos dos contactos informais são ainda feitos, quer em função de uma lista de telemóvel, o que implicaria um exercício de classificação de contactos, quer um número por vezes elevado de grupos de WhatsApp. Esta informação, muito relevante na atualidade para perceber a política e a governação em função de uma análise comportamental, é de muito difícil acessibilidade para o investigador social.

Em função destas limitações, as ilustrações obtidas apenas permitiram um retrato parcial da estrutura social da transformação da governação em Portugal, mormente identificando relações institucionais. Ainda assim, tais relações evidenciaram duas cliques potencialmente transformacionais, uma de âmbito mais local e outra de âmbito central. Contudo, há que sublinhar que não é claro que estas cliques possam ser concebidas como Comunidades Transformacionais, isto é, grupos ou redes de entidades e/ou indivíduos que colaboram para promover a transformação ou mudança numa determinada área de

interesse ou campo de atuação, partilhando, nesse sentido, da mesma visão de futuro. Ou seja, não conseguimos, com esta pesquisa, validar empiricamente a existência ou não de Comunidades Transformacionais já formadas, ainda que a perceção com que ficamos seja grandemente pela negativa. Essa perceção é reforçada pela esperança depositada pela generalidade dos entrevistados no potencial transformacional de organismos recentemente criados ou reestruturados, como o PlanAPP ou o INA, bem como pela ênfase que o funcionamento por silos recebeu no quadro das barreiras à transformação da governação.

No entanto, essa esperança revela um certo otimismo que é em si mesmo pertinente explorar. Nesse sentido, importa perceber quais as dinâmicas implícitas às entidades nestas cliques que podem facilitar ou bloquear a possibilidade de uma transformação futura.

A figura central da clique de âmbito mais local é formada pelo quadrado DGT-AML-CCDR-LVT-ICS, reunido duas áreas de transformação: planeamento e ordenamento do território e governação metropolitana (embora apresente relações de tangência que podem ser indicativas da sua influência também ao nível da governação autárquica). As relações entre estas entidades foram reforçadas pela referência ao seu envolvimento em alguns dos projetos identificados pelos entrevistados como podendo servir de base à formação de Comunidades Transformacionais, designadamente: a Estratégia da Região de Lisboa 2030, a rede adapt.local e a InC2.

Estes projetos evidenciam um processo de transformação duplo: por um lado, das formas de colaboração em rede entre entidades e atores locais (governança territorial); e, por outro lado, das formas de colaboração entre administração central e local (governança/governação multinível). O caso da Estratégia de Lisboa é particularmente ilustrativo dessas transformações:

E posso dizer que foi um grande prazer trabalhar com a CCDR nesta área, obviamente, eles, com uma visão de administração central, nós com uma visão de administração local, mas acreditamos que foi realmente um resultado absolutamente ímpar, até na história regional portuguesa, em que temos as tais 2 escalas que fizeram o quê? Trabalhamos em conjunto para estabelecer a estratégia da Região a uma década, e esta estratégia de identificação... nós, precisamente, porque sabemos das dificuldades de fazer este trabalho, sabíamos das dificuldades, pertencemos até as escalas de governação distintas, por isso mesmo, foi opção da equipa coordenadora deste processo, fazer um processo de participação e articulação de atores muito, muito, muito forte. Porquê? Nós sentimos que precisávamos de uma legitimidade acrescida, embora tivéssemos os mandatos oficiais e formais por parte do nosso modelo de governação, tanto nós, como a CCDR consideramos que apenas com uma forte mobilização dos atores institucionais da região e que esta estratégia conseguia ser aquilo que nós queríamos. Não um documento, não um mero *output*, mas um processo, um processo de colaboração, um

processo de afirmação, mas também um processo, embora a palavra seja um pouco abusiva, eu quase diria um processo quase de co-criação daquilo que a região pensava, do diagnóstico que a região fazia, mas também das soluções para o futuro. (E6)

Essa experiência contribuiu ainda para desencadear novos projetos conjuntos, destacando-se um enfoque também na produção de conhecimento e na capacitação de outros atores territoriais, o que poderá, de certo modo, sustentar a tese da “centrificação de competências” como movimento mais amplo de transformação:

E criámos uma coisa, com uma proposta nossa e da CCDR, que é o Roteiro de Capacitação 2030 para os Fundos Comunitários, em que nós, ou seja, estamos neste momento a pensar nisso, fizemos um *survey* às equipas técnicas, fizemos um levantamento da região das equipas técnicas, quantos são, quantos técnicos, quantos dirigentes, quantos técnicos exteriores, as idades, a formação académica, a sua dependência orgânica dentro do município. Primeiro, este trabalho de mapeamento do que é que existe nunca foi feito. Em segundo lugar, ok, a questão dos fluxos e das perceções, quais são as competências que eles acham que deviam ter, quais são as áreas das estruturas municipais que acham que deviam estar agregadas a isso, quais as interações e uma análise qualitativa das interações tanto com a AML quanto com a CCDR. (E6)

Por outro lado, este caso também evidencia o território como um contexto propício à formação de Comunidades Transformacionais, seja no âmbito de projetos europeus, seja já em projetos de iniciativa própria:

Que é que nós [AML] e a CCDR entendemos? É preciso dar um passo, ou seja, um passo diferente e neste momento posso dizer que a nível da AML estamos em dois processos de Comunidades de Prática: uma gerada por nós, conjuntamente com a CCDR, que é este nível de capacitação dos fundos, em que se tudo correr bem, ainda está no papel, mas queremos implementar uma Comunidade de Prática para processo de capacitação dos atores para a gestão dos fundos comunitários; e estamos neste momento a participar numa Comunidade de Prática institucional, gerida pela Comissão Europeia, [...] para a ação climática. (E6)

Por seu turno, a clique de âmbito central é estruturada pelo triângulo AMA-INA-PlanAPP, abrangendo três áreas de atuação: digitalização e modernização administrativa; formação e qualificação; e planeamento, prospetiva e avaliação de políticas pública. A partir das relações de tangência com outras entidades, esta clique parece evidenciar dois enfoques transformacionais, um na transversalização de competências e outro na transversalização da digitalização de processos e serviços.

Ao nível da transversalização de competências, para além da centralidade da criação do PlanAPP, em 2021, a da recuperação, também em 2021, do INA enquanto Instituto Público, pode ser também entendida como um caso ilustrativo desse movimento de capacitação transformacional a um nível mais amplo:

E ainda dentro da organização, estando-se a referir a um período em que eu estive no Governo, eu não posso deixar de referir novamente o INA, até porque o INA, de facto, o que visa é também ser o que faz a qualificação transversal da administração pública, portanto, insere-se nesta lógica. (E12)

[A] inovação passa através da capacitação dos atores. Eu acho que o INA tem feito um trabalho absolutamente distinto na área da capacitação dos atores da administração central. (E6)

Nós, na altura, apresentamos uma coisa chamada Plano de Capacitação Estratégica para a Administração Pública até 2026, está no nosso site, ou seja, apresentamos um programa, como o próprio nome indica, com aquilo que pensamos que sejam as linhas orientadoras desejáveis até finais de 2026 para a administração pública, e apresentamos o plano estratégico do INA. Portanto, um para a administração pública, outro para o INA, ou seja, necessariamente o Plano de Capacitação Estratégica para a Administração Pública havia de condicionar depois o Plano Estratégico do INA. (E21)

A participação do INA neste movimento de capacitação é reforçada pelo contexto que motivou a sua reestruturação, tendo-se mesmo equacionado a possibilidade de o INA se tornar uma Instituição de Ensino Superior:

Qual é que foi o objetivo em 2021 quando o INA volta a ser Instituto Público? Houve uma ideia de aproximação aquilo que era a ENA francesa que era o INA deixar de ser a Direção-Geral e passar a ser uma Instituição de Ensino Superior. Isso não avançou por uma questão tão simples quanto esta, nos termos do regime jurídico das Instituições de Ensino Superior, havia regras que seriam difíceis de encaixar e, portanto, isso implicava uma alteração do regime jurídico das Instituições de Ensino Superior e essa é a razão pela qual o INA não ficou como uma Instituição de Ensino Superior. Mas, ainda assim, o que diz o Decreto-Lei de 2021, que o Presidente da Comissão Instaladora e depois do Conselho Diretivo tem de ser uma pessoa com ligação à Academia, ao contrário dos vogais do Conselho Diretivo que podem não a ter, mas isto mostra que, não sendo uma Instituição de Ensino Superior, havia aqui um propósito. (E21)

O INA é também um caso ilustrativo do reconhecimento da importância dos contextos formativos na promoção de Comunidades Transformacionais:

Quando fizemos agora a reformulação da formação avançada [...], foi um trabalho de 1 ano, feito à séria, entre os membros do consórcio, [...] aquilo que nós fizemos foi oficinas colaborativas com a ex-formandos dos cursos de formação avançada. Portanto, foram eles que estiveram a discutir em função de temas, o que deveria ou não ser alterado no que diz respeito aos cursos de formação avançada, trazendo, lá está, uma vez mais para dentro de portas aquela discussão que nós sabemos que é feita noutros sítios, não apenas no CEAGP, mas feita entre aqueles que se vão conhecendo de outras formações. (E21)

Por isso é que quando nós ontem lançamos a Rede *Alumni*, foi precisamente com esse objetivo [...] o nosso objetivo facto é garantir que as pessoas tenham fóruns para discutir que não sejam apenas os do Facebook ou do WhatsApp, ou seja, trazer para dentro do INA essa discussão que nós sabemos que existe e que é riquíssima e que nos pode ajudar. (E21)

Já ao nível da transversalização da digitalização, a AMA surge-nos como uma entidade de *governance*, ou seja, como uma entidade que tem como missão centralizar a coordenação de projetos de modernização e de simplificação administrativa. Porém, não há, em relação à AMA, o mesmo sentimento de esperança que encontramos em relação ao PlanAPP e ao INA. Apesar de ser ainda percecionada como a entidade com maior impacto

e orientação transformacional, a verdade é que essa perceção, como já foi referido, é também acompanhada pela perceção de que esse impacto já foi maior. No quadro das hipóteses avançadas sobre as tensões que poderão explicar esse decaimento (entidades de projeto *vs.* de processo; ministérios de prestação *vs.* de planeamento; autonomia *vs.* prestação de contas), as barreiras identificadas, sobretudo a referente a “Uma mentalidade de silos administrativos dominados por pequenos poderes”, parecem sugerir que também a AMA se tornou um silo da transformação:

Se você quer um número eu dava-lhe um 5, mas temperava com 0 de autoridade e 10 de poder. Porque de facto eles anulam-se a eles próprios, porque não basta ter poder...porque eles têm poder! Há uma medida 6, que ainda ficou da Troika que é uma coisa terrível, que é um exemplo do poder. A medida 6 é tudo o que seja investimentos mais de 10 mil euros têm de passar ao beija-mão da AMA. [...] Você tem mensagens transformadoras na parte superior das páginas, mas depois na base das páginas tem “*all rights reserved*”, todos os direitos são da AMA. Todas as mensagens são contraditórias. Como quem diz, é deles. Então eu não trabalho com eles. Está a ver? Eu estou a dizer, eles têm mensagens transformadoras, muitas delas até importadas da UE [...], eles reproduzem...trazem essas coisas todas para cá, mas depois estão metidos no silo. E é o deslumbramento, fazem *marketing* de tudo, mas o *marketing* tem esse agridoce, por um lado, tudo bem, promove a mudança, traz a mudança, mas, por outro lado, cria resistências à mudança, porque isto é deles. Ora, o *ownership* da mudança é fundamental. Os organismos têm de se apropriar da mudança. Voltamos às estrelas solitárias. (E8)

O que está aqui a ser dito é que a AMA, apesar de surgir como uma entidade de transformação transversal, acabou por adotar, como qualquer outra entidade da administração pública (e talvez como resposta/defesa em face às tensões identificadas), a mesma “mentalidade de silo”. A questão que se coloca é qual o impacto dessa mentalidade na transformação da governação e como superá-la.

Entre a comunidade e o silo

Os conceitos de “silo” e de “comunidade” são geralmente utilizados em contextos organizacionais para descrever estruturas e dinâmicas diferentes, mas relacionadas: o primeiro caracterizado pelo isolamento/fechamento de unidades organizativas em função objetivos e interesses específicos (Waal *et al.*, 2019); e o segundo caracterizado pela colaboração entre diferentes unidades que partilham da mesma cultura/identidade organizacional (Tett, 2015). Ou seja, a relação entre estes conceitos apresenta uma dialética entre divisão/departamentalismo e integração organizacional, tendo como síntese uma tensão entre uma “mentalidade de silo” *vs.* uma “cultura de comunidade”.

No contexto concreto da administração pública, um “silo” é definido como “uma organização hierárquica que procura maximizar a coordenação vertical em detrimento da

coordenação horizontal. É voltado para dentro e autossuficiente, com pouco interesse pelos resultados além daqueles que afetam os seus objetivos e missão” (Scott & Gong, 2021, p. 20-21). Os silos apresentam prós e contras: se, por um lado, eles oferecem uma maneira eficiente de responder à necessidade de coordenação vertical nos processos de tomada de decisão; por outro lado, eles criam uma “mentalidade de silo” em que os departamentos deixam de comunicar e de partilhar informações e conhecimentos, prejudicando a cooperação com outras organizações governamentais, bem como a aprendizagem e a resposta organizacional (Waal *et al.*, 2019). O impacto negativo da mentalidade de silo na administração pública é reconhecido há muito tempo como um problema que precisa ser enfrentado (Gulick 1937).

Em *The Silo Effect*, a antropóloga e jornalista financeira Gillian Tett (2015) apresenta uma explicação dos silos organizacionais que pode ser útil para explicar e superar a tendência para a formação de uma mentalidade de silo na administração pública. Para a autora, os silos configuram fenómenos culturais que surgem dos sistemas que usamos para classificar e organizar o mundo, configurando uma forma primitiva de comunidade. Ela sustenta esta explicação na teoria de Pierre Bourdieu que refere que os seres humanos têm uma tendência natural para se reunir e formar comunidades com base em interesses partilhados e em capital social. Essas comunidades podem surgir em diferentes campos sociais, incluindo o contexto organizacional, adquirindo aí especificidades.

A esse nível, Tett (2015) argumenta que, ao procurar proteger os seus próprios interesses e acumular capital dentro dos seus campos específicos, as unidades de uma organização tendem inadvertidamente a criar uma mentalidade de silo. No setor público, há vários fatores que contribuem para acentuar essa tendência, com destaque para (Scott & Gong, 2021): a departamentalização hierárquica promovida pela estrutura burocrática; a diferença de objetivos e missões entre estruturas governamentais; barreiras à comunicação; restrições orçamentais e alocação de recursos limitados; pressão política para mostrar resultados; inércia organizacional/resistência à mudança e o apego a práticas estabelecidas; interesses políticos, pessoais ou financeiros conflitantes; e a ausência de lideranças que promovam a colaboração interdepartamental.

Portanto, esta perspetiva sugere que, em contexto organizacional, haverá sempre uma tensão entre silo vs. comunidade, agravado na administração pública pela importância dos silos para a coordenação vertical da tomada de decisões. Nesse sentido, contrariar a tendência para a formação de uma mentalidade de silo implica promover ativamente estratégias que promovam uma cultura de comunidade, dentro e entre departamentos/ organizações (Tabela 44).

Tabela 44: Estratégias para a superação dos silos administrativos

Liderança colaborativa: Os líderes desempenham um papel fundamental na quebra dos silos. Eles devem ser exemplos de colaboração e estabelecer expectativas claras de que a cooperação é valorizada.
Liderança inclusiva: Incluir representantes de diferentes departamentos em processos de tomada de decisão e iniciativas estratégicas para garantir que todas as vozes sejam ouvidas.
Promover uma cultura de comunidade/colaboração: Promover uma cultura organizacional que valoriza a colaboração e a comunicação entre departamentos é essencial para superar os silos. Isso pode envolver a criação de incentivos para a colaboração e a celebração de sucessos colaborativos.
Partilha de informações: Facilitar a partilha de informações entre departamentos através de sistemas de gestão de conhecimento, reuniões regulares e canais de comunicação eficazes.
Estruturas organizacionais flexíveis: Rever a estrutura organizacional para eliminar barreiras desnecessárias e promover a integração entre departamentos.
Formação: Oferecer formação em competências de colaboração e comunicação para funcionários em todos os níveis da organização.
Projetos Colaborativos: Promover projetos e equipas interdepartamentais para incentivar a cooperação e resolver problemas complexos.
Redes Sociais Internas: Utilizar ferramentas de redes sociais internas para conectar funcionários e partilhar conhecimentos e recursos.
Definir objetivos comuns: Estabelecer objetivos e metas comuns que requerem a colaboração de múltiplos departamentos.
Avaliação e monitoração: Avaliar regularmente a eficácia das estratégias de quebra de silos e fazer ajustes conforme necessário.

Fonte: elaboração própria, a partir de Tett (2015).

De facto, a orgânica que compõe a estrutura formal da administração pública pode ser ela própria entendida como formada por várias comunidades: os funcionários públicos apresentam as mais das vezes uma forte identidade de pertença à sua Direção-Geral, ao seu departamento e à sua divisão (evidenciada, durante as entrevistas, pela utilização de expressões de apropriação como “a minha casa”). Isso levanta uma questão: haverá na administração pública uma hierarquia de identidades que impede uma estrutura social da transformação? Por outro lado, a progressiva descapitalização da administração pública em resultado das restrições orçamentais da última década há de ter agravado a luta por recursos e pela acumulação de capital social, podendo sustentar a hipótese de uma hierarquia de prestígio.

No decorrer das entrevistas, essa tensão entre comunidade vs. silo foi ainda evidenciada pela existência de lógicas de competição ao nível político que são depois reproduzidas ao nível da administração em função da sua dependência a esse nível (ver Tabela 37). As Secretarias de Estado, enquanto espaço de intermediação direta entre a esfera política e a esfera administrativa, parecem ter um papel central nessa reprodução. Como refere Tavares (2022), esta tendência para a formação de silos administrativos em Portugal remonta à forma de organização ministerial durante o Estado Novo, tendo adquirido novos contornos com as reformas de inspiração gestionária.

Das entrevistas, ficou também claro que há diferenças entre a forma como a AMA, o INA e o PlanAPP estão a responder ao desafio dos silos: o caso da AMA aparenta estarmos já perante uma “comunidade-silo” (fechada em si própria); por seu turno, no caso do INA há esforços claros da nova direção em empregar estratégias colaborativas muito em linha com as estratégias apresentadas na Tabela 44, o que pode torná-lo futuramente num forte dinamizador de Comunidades Transformacionais; e no caso do PlanAPP, embora se estejam a criar bases colaborativas fortes (por exemplo, com a criação da RePLAN), parecem existir já alguns receios sobre a força da sua estrutura (pela sua proximidade ao centro do poder e, portanto, pela exposição à instabilidade política), e até anseios por mais hierarquia, o que pode vir condená-lo também a uma comunidade-silo.

Em suma, a estrutura da transformação da governação em Portugal parece corresponder ainda grandemente à estrutura formal da administração pública, apesar de encontrarmos nessa estrutura cliques formadas por entidades que, pela sua missão e pelas inovações nos seus modelos organizacionais, apresentam um potencial de contribuir para o surgimento de Comunidades Transformacionais. Porém, para tal, essas entidades terão de superar o desafio da tendência para a mentalidade de silo: contrariar as forças para a formação de comunidades-silo, portanto, entidades isoladas, consolidando-se como comunidades colaborativas a partir de redes de interações entre várias entidades que partilhem dos mesmos objetivos e da mesma identidade/cultura.

Isso só é possível se houver uma transformação conjunta do sistema político-administrativo: uma entidade que visa promover a transformação transversal e que depende da colaboração com entidades-silo dificilmente conseguirá formar uma comunidade

colaborativa que envolva essas entidades, se não tiver: 1) visão, liderança e comprometimento político; e 2) se todas essas entidades não estiverem capacitadas para tal. Esse é o paradoxo da transformação ilustrado pelo caso da AMA. Porém, o atual movimento de capacitação em curso poderá facilitar essa transformação, desde que com a orientação e apoio político necessários, o que implica desde logo superar o padrão de *Star&Stop* que caracteriza a mudança em Portugal.

O Start&Stop da mudança: Crónica de uma Morte Anunciada

A análise das barreiras e facilitadores à transformação da governação em Portugal evidenciou que a mudança no país parece obedecer a um padrão análogo a um sistema de *Start&Stop*: se, por um lado, lideranças políticas fortes foram identificadas como um fator crítico para que uma ideia de mudança seja introduzida, percebida como relevante, aceite e aconteça com sucesso; por outro lado, a grande rotatividade dos cargos políticos, sobretudo ao nível das Secretarias de Estado, impede a estabilidade necessária a que a administração concretize a mudança. Nesse sentido, para além da dependência à capacidade de liderança política em cada momento, essa rotatividade traduz-se invariavelmente num *reset* dos projetos de mudança em andamento.

A esse nível, há tensões entre partidos políticos e também tensões internas aos próprios partidos que, aquando da mudança política, resultam na captura da administração pública. Esta captura ocorre sobretudo pela nomeação de dirigentes com base em critérios de confiança pessoal e/ou política. Isso significa que, independentemente de ser ou não o mesmo governo, quando muda o político, geralmente muda o dirigente. O tempo longo dos processos concursais da CReSAP e a possibilidade de nomeação política em regime de substituição possibilita dar continuidade às práticas de nomeação política instaladas. Estas práticas contribuem para a mentalidade de silos institucionais ao reproduzirem na administração pública tensões e lógicas de competição política.

Sendo que o tempo acelerado da política (que é pautado pelos quatro anos da legislatura e pelas prioridades a cada momento) contrasta com o tempo estendido das necessidades dos cidadãos e das empresas (que implicam simultaneamente resposta e planeamento), ambos colidem com o tempo lento da administração (o funcionário público só faz o que está regulamentado, e mudar a legislação em áreas que não são politicamente

prioritárias, requer um tempo longo). Deste desfasamento surge uma lógica de governação em que o urgente substitui-se ao principal, a qual foi chamada de “paradigma de gestão corrente”. A mudança, a acontecer, só se torna possível quando há um alinhamento feliz entre estes tempos, que é o mesmo que dizer, entre política e administração.

Acresce uma perversidade que decorre do facto de os ciclos políticos serem de quatro anos e os cargos de dirigentes serem de cinco. Apesar desse desfasamento pretender garantir uma maior isenção da administração, um dirigente que seja nomeado a meio de uma legislatura, sabe de antemão que poderá permanecer pouco tempo no cargo, o que origina estratégias autofágicas de manutenção do poder. Perante uma “morte” política anunciada, o corolário da excessiva dependência da administração à esfera política é uma instabilidade que não permite aos dirigentes um planeamento da mudança a longo prazo.

Ora, este cenário de tensão entre o tempo curto, de resposta imediata a urgências, e o tempo longo, necessário à reflexão e à transformação a prazo, convoca o debate sobre visões de futuro sobre uma melhor governação. Como refere Ferrão (2022), as visões de futuro servem justamente para responder à aparente disjunção entre urgência e utopia. Elas permitem identificar os fatores explicativos das urgências, ao mesmo tempo que evidenciam as utopias/idealizações que confrontam as causas dessas urgências. Portanto, ao debatermos visões de futuro sobre a governação idealizada, estamos também a lançar luz sobre respostas de fundo à urgência dos problemas atuais.

4.1.3. Visões de futuro na administração pública em Portugal

A terceira questão de investigação desta pesquisa prendia-se com as visões de futuro que circulam no campo da administração pública em Portugal e que poderiam estar a orientar a formação e/ou a ação de Comunidades Transformacionais. A partir das entrevistas realizadas, foram atingidas oito categorias de visões de futuro, que se apresentam agora de forma resumida:

1) Esperança em mudanças emergentes ao nível local e por via da renovação geracional – não representa propriamente uma visão de futuro, mas sim uma orientação para o futuro baseada na esperança. Essa orientação reconhece que a governação atual é predominantemente reativa e focada em questões imediatas, alimentando uma lógica de

“gestão corrente” que impede o planeamento a longo prazo. No entanto, há um otimismo associado a mudanças em curso, como a vitalidade crescente ao nível local e a renovação geracional de técnicos e decisores. A esse nível, a descentralização e o surgimento de redes municipais e novas formas de associação intermunicipal são vistas como positivas, assim como a chegada de uma nova geração de líderes e profissionais na administração pública, que trazem novas perspetivas e abordagens.

2) Uma governação baseada na consensualização e colaboração para equacionar *trade-offs* entre crescimento económico/competitividade, coesão e qualidade de vida – idealiza uma governação pública centrada na colaboração e no consenso como pilares essenciais. Destaca a importância de envolver diversos atores e setores para equilibrar o crescimento económico e competitividade com a coesão social e a qualidade de vida. Para isso, é necessário garantir que todas as partes interessadas tenham voz na formulação de políticas públicas e que as decisões estejam alinhadas com objetivos comuns.

3) Uma governação que aposta no crescimento económico como prioridade para promover o desenvolvimento do país, estabelecendo metas realistas e reformas que as possibilitem – idealiza uma governação centrada numa meta específica: a duplicação do PIB em 20 anos. Esta visão baseia-se na crença de que o crescimento económico é fundamental para superar a pobreza estrutural e impulsionar o desenvolvimento nacional. Alcançar essa meta exige reformas profundas em múltiplos setores, de modo a recuperar a confiança nas instituições.

4) Uma administração pública de excelência: mais capacitada, competente, confiável e eficiente – idealiza uma administração pública mais robusta, qualificada e respeitável. Nesse contexto, o conhecimento, a capacitação e a competência são aspetos altamente valorizados, destacando-se a importância de funcionários públicos mais bem preparados e qualificados. A eficiência é também enfatizada como um atributo central para construir a confiança dos cidadãos nas instituições governamentais, promovendo o funcionamento eficaz da democracia.

5) Separação e complementaridade política-administração: uma administração mais autónoma e influente – idealiza uma administração pública mais autónoma e influente,

revelando o desejo de uma separação adequada entre política e administração, especialmente na nomeação de altos dirigentes. Reconhece que uma administração menos politizada pode melhorar a tomada de decisões ao nível político, possibilitando uma colaboração mais eficaz entre essas esferas e uma administração com capacidade estratégica para apoiar a formulação e implementação de políticas públicas mais fundamentadas.

6) Uma governação integrada, colaborativa e centrada no cidadão – idealiza uma governação baseada numa abordagem “*Whole of Government*” e “*Whole of Society*”, ou seja, centrada na colaboração ativa entre a administração pública, sociedade civil, ONGs e setor privado, de modo a responder a problemas sociais e políticos complexos. Dentro da administração, isso envolve superar barreiras organizacionais, promover a colaboração interdepartamental e otimizar recursos para melhorar a eficácia das políticas públicas.

7) Uma administração pública inclusiva: serviços públicos centrados nos Direitos Humanos – idealiza uma governação baseada numa abordagem “*Human Centric*”, transformando a prestação de serviços públicos para garantir equidade e justiça, levando em conta as diversas dimensões humanas dos cidadãos. Essa abordagem não só enfatiza a eficácia dos serviços, mas também a promoção de direitos fundamentais, exigindo sensibilidade às diferentes realidades dos cidadãos e a adaptação dos serviços às suas necessidades específicas.

8) Uma administração pública mais digital rumo a uma “Algocracia” – descreve uma visão disruptiva do futuro da administração pública, onde o digital se torna progressivamente o ambiente central da governação pública, passando-se da desmaterialização de processos, para uma reestruturação completa da administração pública. O cenário final é uma “Algocracia”: uma forma de governação por algoritmos em que as decisões são tomadas predominantemente por sistemas automatizados de IA. Porém, a tendência para esse cenário cria preocupações éticas, alertando para a necessidade de um debate amplo sobre os impactos da digitalização, bem como para a necessidade de estratégias de gestão de riscos e de antecipação de possíveis crises tecnológicas.

Estas categorias evidenciam maioritariamente “visões valorativas” (Ferrão, 2022), ou seja, visões que, ao invés de apresentarem uma imagem de futuro clara, com fins e caminhos pré-estabelecidos, assentam em valores e princípios mais genéricos, deixando antever futuros desejados, mas sem fechar esses futuros nem os caminhos para os alcançar. Para Ferrão (2022), este tipo de visões têm a vantagem de serem mais mobilizadoras, ao possibilitarem maior identificação e a construção coletiva das direções e dos caminhos a seguir.

De entre os valores mais presentes nos discursos dos entrevistados, destacam-se a colaboração, visão integrada e a participação/envolvimento das partes interessadas. O enfoque nestes valores pode ter duas leituras: por um lado, a colaboração e o envolvimento dos *stakeholders* são um dos principais discursos da inovação e da *NPG*, o que os torna muito atraentes para os profissionais da administração pública (Teasdale *et al.*, 2021); por outro lado, se a estes valores associarmos o da visão integrada, eles podem também evidenciar a centralidade atribuída à necessidade de adotar estratégias para quebrar os silos administrativos, a qual é, aliás, explicitada pela categoria “Uma governação integrada, colaborativa e centrada no cidadão”.

As categorias alcançadas sugerem ainda que a generalidade dessas visões está associada ao que Adam e Groves (2007) chamaram de “futuros latentes” ou “em formação”, ou seja, a processos de futuros que estão já em andamento, tais como os relacionados com a descentralização, governança colaborativa, governação integrada ou à digitalização. No entanto, esses processos refletem uma diversidade de desafios e de abordagens à transformação da governação que são já debatidos pela literatura académica há bastante tempo, o que nos leva a um conjunto de interrogações.

A hipótese do “delay” estrutural

A abordagem do “*Whole of Government*”, por exemplo, reflete uma resposta à fragmentação da governação gerada pelas reformas da *NGP* que data de estratégias empegues por diversos países anglo-saxónicos no final da década de 1990 (Christensen & Læg Reid, 2007). Em Portugal, essas ideias foram popularizadas na academia através do conceito de “governação integrada” há mais de uma década (Marques, 2017). É certo que as reformas inspiradas pelo movimento da *NGP* chegaram também mais tarde a Portugal,

o que pode justificar que só agora se esteja a procurar responder aos desafios que outros países, pioneiros nesse movimento, já enfrentaram no passado.

No entanto, também isso é relevante. Parece haver em Portugal um certo “*delay*” (por vezes de uma década) em relação a tendências de governação pública que surgem em outros países. Esses movimentos, geralmente detetados primeiramente pela literatura científica, acabam muitas vezes de ter de ser disseminados e monitorizados por organizações internacionais como o Banco Mundial ou OCDE, antes de chegar à prática governativa em Portugal. Tal “*delay*” poderia ser benéfico se houvesse uma aprendizagem a partir dos efeitos negativos já evidenciados em outros países. Porém, a sua existência significa também um descompasso estrutural em relação aos “*futuros em formação*” (Adam & Groves, 2007): cada nova tendência esbarra com o atraso dos processos anteriores, ou seja, com a materialidade (ou a falta dela) de visões, decisões e ações passadas que condicionam as opções posteriores.

Por outro lado, a categoria “*Esperança em mudanças emergentes ao nível local e por via da renovação geracional*”, que reforça a ideia de esperança que foi sendo consecutivamente transmitida pela generalidade dos entrevistados, pode ter aqui também duas leituras. Como referem Bryant e Knight (2019), a “*esperança*”, enquanto orientação para o futuro, significa um reconhecimento de condições concretas que geram a perceção de um potencial de mudança, criando um otimismo mobilizador. Contudo, no quadro do *delay* referido, ela pode tanto significar simplesmente o reconhecimento de “*futuros em formação*”, o qual, pelo desfasamento estrutural (cumulativo), pode não se traduzir em mudança efetiva; quanto um potencial real, desde que: 2) haja aprendizagem em relação a experiências já mais consolidadas; 2) se trate de uma área em que realmente Portugal esteja na vanguarda; ou 3) se atinja um momento de crise e de rutura.

Entre a convulsão e a impulsão

Em face sobretudo às barreiras culturais e políticas identificadas, os momentos de crise e de rutura parecem ter um papel de facilitadores da mudança particularmente importante em Portugal. De facto, poderá ser que estejamos já perante um novo momento de crise e de rutura a vários níveis. No decorrer das entrevistas, foram feitas referências a quatro fatores que colocam atualmente a administração pública entre a convulsão e a

implosão. O primeiro está relacionado com a ausência de visão política e com a consequente lógica de gestão corrente:

Nós estamos a chegar a uma crise da administração pública exatamente neste cruzamento de dissociação entre a decisão, a informação da decisão, a tal ideia da visão e, vá, chamemos-lhe, o paradigma da gestão corrente. (E1)

Um segundo fator prende-se com a perceção de que se atingiu um “estado de falha” (Rakšnys & Guogis, 2016) em que irá haver mudanças organizacionais e de reconcentração de serviços que podem estar relacionados ao movimento de “centrificação de competências”:

É assim, depois, quer dizer, há transformações que estão na calha, transformações...por exemplo, eu sei que a AD&C vai ter uma renovação orgânica, não sei em que sentido, não posso dizer se é muito inovadora se não é, não sei. Mas, quer dizer, eu acho é que nota-se que estamos a chegar a um período em que há aqui uma espécie de uma convulsão e que vai haver mudanças organizacionais. Mesmo, por exemplo, esta que é publicitada na comunicação social do CampusAPP, que é a mudança e concentração dos serviços do Estado todos ali na Caixa Geral de Depósitos, é uma transformação complexa, porque vai para lá o Governo, vão para lá os organismos no centro do Governo, ou seja, GEPs, as Secretarias Gerais, etc., é todo um movimento que vai acontecer e... (E20)

O terceiro fator relaciona-se com a progressiva descapitalização da administração pública e para a qual o movimento de “centrificação de competências” pode ser apenas um paliativo, no sentido em que essa descapitalização penalizou, não só as competências, mas também as carreiras na função pública, gerando uma onda silenciosa de descontentamento interno:

Portanto, a administração pública tem aqui um grande...se não quiser implodir, o poder político tem aqui de ser minimamente transformador. Eu acho que está a haver algum esforço agora, sou franca, acho mesmo que está a haver um esforço. Estas negociações permanentes com os sindicatos, tentar desbloquear ali certas coisas que estavam bloqueadas, eu acho que isto é importante, mas não vai ser suficiente. (E20)

Finalmente, um quarto fator decorre de uma transformação de fundo que é evidenciada pela categoria “Uma administração pública mais digital rumo a uma *Algocracy*”. A esse nível, há uma perceção de que a digitalização colocou em curso mudanças disruptivas e que ao se estar a criar um *front office* transversal (com o desenvolvimento de um portal único de interação com o cidadão), isso começa a gerar mudanças em cadeia que põem em causa entidades bem estabelecidas, como o IRN, a AT e o ISS. Isso leva-nos a formular a hipótese de que toda a administração pública (profissional) poderá estar a entrar numa crise identitária.

A hipótese de uma crise identitária criada pela digitalização

Com o surgimento de entidades de projetos transformacionais, como a AMA, entidades que tradicionalmente prestavam serviços centrais vêm-se cada vez mais reduzidas a atividades e procedimentos de *back office*, muitas delas que nos foi referido poderem já nem existir. Mesmo a esse nível, entidades centradas em agregar processos/serviços de apoio, como o eSPap e o SPMS, vêm tirar partido da tecnologia, sobretudo da interoperabilidade, para centralizar tais atividades e procedimentos. Por outro lado, o potencial da tecnologia em reformular serviços existentes, reduzir procedimentos e criar novos serviços, cria também uma “sombra de ameaça” sobre o futuro destas entidades. Assim, talvez de forma intuitiva, tais entidades vão percebendo a sua progressiva perda de utilidade e mesmo inutilidade futura.

Porém, o caminho da digitalização parece inevitável. O que queremos alertar com esta hipótese é que esse caminho poderá estar já a colocar essas entidades perante um dilema existencial, o que pode significar uma crise identitária mais ampla no futuro. Essa crise parece estar já a manifestar-se de diversas formas: conflitos entre organismos; estratégias de bloqueio à transformação e à atuação de entidades em áreas transversais; e lógicas autofágicas de sobrevivência que perpetuam processos e serviços obsoletos. O resultado poderá ser ainda um maior fechamento em silos administrativos, o que pode levar à falta de clareza dos objetivos, propósitos e valores da administração pública como um todo e à perda da sua legitimidade perante decisores políticos e cidadãos.

Para lidar com uma potencial crise de identidade na administração pública, é fundamental, em primeiro lugar, um reconhecimento desse potencial ao nível das suas lideranças internas; e, em segundo lugar, a promoção de uma reflexão alargada sobre o processo de digitalização em curso, seus cenários e as suas implicações futuras nos diferentes setores e organismos da administração pública. Só em função de um debate amplo que confronte esses cenários com o futuro desejado para a digitalização, será possível uma redefinição da identidade destas organizações. O Plano Transformacional proposto por esta pesquisa poderá revelar-se uma ferramenta útil para potencializar essa redefinição.

4.1.4. Relações entre visões de futuro, modelos de governação pública e uma melhor governação

A nossa quarta questão de investigação interrogava-se sobre a relação existente entre visões de futuro, os modelos de governação pública e uma melhor governação. Ao se analisar a convergência das finalidades e/ou valores e princípios presentes nas diferentes categorias de visões identificadas com os subjacentes aos diversos modelos de governação pública, pudemos observar o seguinte: 1) a Nova Governança Pública (*NPG*), seguida pelo Estado Neoweberiano, são os modelos que mais relações fortes apresentam com as visões de futuro atingidas; 2) o NSP e o Governo Digital surgem sobretudo como modelos de apoio ou de complementaridade aos modelos com relações fortes; 3) apesar do Modelo Burocrático e da NGP apresentarem menos relações com essas visões, em alguns casos, sendo até apresentados como exemplos pela negativa, todos os modelos de governação parecem ter um papel na idealização de uma melhor governação.

Assumindo os modelos de governação como referenciais, analíticos e normativos, intermédios entre a prática e a utopia (Bouckaert, 2022; Ongaro, 2020), as correspondências com as categorias de visões de futuro apresentam várias implicações importantes:

1) Sintonia entre modelos e visões: Cada visão de futuro parece encontrar maior sintonia com certos modelos de governação pública. Isso poderá indicar que a dimensão normativa desses modelos tem uma influência maior sobre a prática do que aquela que geralmente lhe é reconhecida.

2) Diversidade de finalidades e de abordagens: As diferentes visões de futuro refletem finalidades e abordagens diversas de governação pública. Isso evidencia que não existe uma finalidade única da governação pública e que diferentes modelos podem ser relevantes para moldar o futuro.

3) Convergência de princípios: Mesmo com abordagens distintas, há valores e princípios transversais que emergem em vários modelos, como a colaboração, visão integrada ou digitalização. Isso sugere a importância prática dos modelos de governação, tanto para o diagnóstico da realidade atual, quanto para a promoção de uma melhor governação.

4) Integração de modelos: A correspondência entre visões de futuro e modelos de governação sugere que a promoção de uma melhor governação implica envolver a integração de princípios e práticas de diferentes modelos. Eles apresentam-se como referenciais flexíveis que são mesclados para idealizar diferentes tipos de melhor governação.

Em suma, as correspondências entre categorias de visões de futuro e modelos de governação parecem sugerir que, na administração pública, a transformação em direção a futuros desejados resulta de processos de idealização, sobretudo ao nível organizacional, assente em valores e princípios que têm uma relação direta com os modelos de governação pública, porém, sem uma sobreposição completa. Estes fornecem um referencial de valores e princípios diversos, cuja flexibilidade de configurações permite explorar e adaptar caminhos e estratégias em função de diferentes finalidades. A dimensão normativa destes modelos também possibilita evidenciar a “tensão transformacional” (Van der Helm, 2009) entre presente e futuro, ao enfatizarem a perceção dos desfasamentos existentes entre teoria/retórica e prática.

Em outras palavras, as visões de futuro têm o importante papel de dar sentido prático aos modelos de governação pública: ao terem a si associadas finalidades específicas, bem como valores e princípios que parecem derivar da forma como os diferentes modelos de governação se adequam a tais finalidades, elas ganham expressão prática ao possibilitar orientar tipos específicos de melhor governação.

4.1.5. Contributos da pesquisa para os Estudos Políticos e Humanitários

Finalmente, situando-se esta tese de doutoramento na área dos Estudos Políticos e Humanitários, importa situar os contributos e as implicações teóricas e práticas da pesquisa para esta área. Em termos gerais, podemos dizer que os Estudos Políticos e Humanitários são uma área multidisciplinar que se dedica ao estudo e análise de questões políticas, sociais e humanitárias num quadro alargado. Entre outros aspetos, esse quadro inclui compreender como as sociedades são governadas e como as decisões políticas são tomadas e implementadas.

A esse nível, não pensar cientificamente o futuro significa descurar a performatividade do mesmo e, por conseguinte, desconsiderar o próprio presente e a promoção de políticas públicas efetivas (Wenger *et al.*, 2020). No entanto, apesar do futuro ser um tempo fundamental para os Estudos Políticos e Humanitários, mormente enfatizado pela institucionalização das Agendas do Milénio e dos ODS (UN, 2015), o campo em que o futuro é objeto central está ainda em emergência. Esta tese procurou contribuir para a construção desse campo, propondo e aplicando alguns dos seus conceitos principais.

Em particular, sendo a administração pública a principal estrutura de suporte à implementação de políticas públicas, bem como de intermediação da relação cidadão-Estado, a aplicação desses conceitos ao estudo da performatividade/ação transformacional decorrente das visões de futuro sobre uma melhor governação neste campo em específico, demonstrou também ser uma área de pesquisa que pode contribuir para o avanço dos Estudos Políticos e Humanitários em diversas frentes, as quais passamos agora a elencar.

Desde logo, ao procurar mapear a estrutura social da transformação da governação em Portugal, esta pesquisa possibilitou uma visão abrangente das principais entidades e indivíduos que atualmente lideram os esforços de melhoria da governação no país. Simultaneamente, a exploração da existência de Comunidades Transformacionais nessa estrutura, bem como a identificação de barreiras e facilitadores à transformação num quadro aplicado, possibilitou também uma visão panorâmica do cenário político-administrativo que molda atualmente a governação em Portugal, lançando luz sobre a complexidade das dinâmicas que impulsionam e dificultam as mudanças (a partir) desse cenário.

Neste quadro, a identificação dos aspetos que tornam a esfera política um fator crítico para a estabilidade e o sucesso da mudança é particularmente relevante para os Estudos Políticos e Humanitários, pois enriquece a compreensão das interações entre política e administração e como elas moldam as respostas governativas aos desafios complexos enfrentados atualmente.

Por outro lado, a análise das visões de futuro no campo da administração pública revelou reivindicações, expetativas e desejos, úteis para compreender qual a narrativa de

melhor governação que alimenta a esperança e a ação dos transformadores nesse campo, mas também as necessidades da própria sociedade em relação à governação. Várias dessas visões estão relacionadas com um desenvolvimento económico e social mais justo e equitativo e à necessidade de abordagens mais colaborativas e participadas que promovam a coesão social e qualidade de vida das populações, que são temas centrais para esta área de estudo.

Estas e outras visões refletem ainda uma preocupação com a confiança nas instituições democráticas, a qual evidencia um reconhecimento de que é necessário um compromisso entre novas formas de governança e a consolidação da democracia. Tais preocupações revelam também que a análise das visões de futuro na administração pública vai para além de questões meramente técnicas, contribuindo para os debates dos Estudos Políticos e Humanitários.

Outras visões apresentam uma preocupação com os Direitos Humanos e com uma administração pública mais inclusiva, o que amplia ainda mais a relevância do estudo das visões de futuro na administração pública para os Estudos Políticos e Humanitários. Essas visões refletem o reconhecimento de que uma melhor governação não pode ser alcançada apenas através de políticas económicas e sociais, mas precisa também abordar questões relacionadas com a dignidade da pessoa humana, base dos direitos fundamentais, a igualdade e a não discriminação. Para além de fortalecer a base ética da governação, esse reconhecimento é relevante para realçar a importância da governação como um meio de proteger e promover os direitos fundamentais de todos os cidadãos, independentemente da sua origem, género, orientação sexual, religião ou outros aspetos da sua identidade.

Esta ampliação/passagem de um paradigma *citizen-centric* para um *human-centric* remete para outros debates humanitários relevantes (Arendt, 1943; Agamben, 2000 [1993]). A esse nível, as aspirações por serviços públicos mais acessíveis e inclusivos, podem ser lidas como uma resposta direta à necessidade de representação e participação de todos os cidadãos na esfera pública e mesmo uma abertura à cidadania global (“o direito a ter direitos”) (Seixas, 2005).

Além disso, o estudo das visões de futuro na administração pública pode ainda contribuir para a avaliação de políticas públicas. As visões que reivindicam uma administração mais competente, autónoma e influente sobre a tomada de decisões revelam o reconhecimento da necessidade de uma governação baseada em evidências e num planeamento de longo prazo. Para os Estudos Políticos e Humanitários, o estudo deste tipo de visões aplicado aos cidadãos pode possibilitar um quadro de referência útil para analisar as reivindicações em direção a uma governação mais fundamentada, mas também para a avaliação de políticas públicas à luz dessas aspirações, permitindo uma análise do desempenho governativo em relação às expectativas sociais. Em outras palavras, a relação entre processos *top-down* e *bottom-up* poderá possibilitar uma governança da transformação mais efetiva que é, aliás, o desiderato dos ODS, como é evidente no seu título: “*Transforming our World*” (UN, 2015).

A inovação tecnológica é outro tema que surgiu ligado às visões de futuro na administração pública sobre uma melhor governação. Essas visões reconhecem que a rápida evolução tecnológica está a ter impactos profundos na forma como os organismos públicos se organizam e prestam serviços. Apesar do seu potencial na promoção de uma governação mais eficiente e alinhada com as necessidades e realidades dos cidadãos, a inovação tecnológica levanta preocupações sobre os perigos e riscos da automatização crescente, reivindicando uma digitalização mais reflexiva e responsável. Isso inclui considerar questões de cibersegurança, proteção de dados, equidade no acesso digital e os potenciais efeitos, organizacionais e sociais, da automatização. Portanto, o estudo das visões de futuro na administração pública contribui diretamente para abordar a dicotomia entre a “sociedade transparente” (Vattimo, 1991) e o “governo aberto” por um lado, e o “homem de cristal” e o contínuo “Estado de Exceção” (Agamben, 2010) por outro, que é um desafio central nos Estudos Políticos e Humanitários.

Finalmente, os resultados e contributos desta pesquisa revelam ainda que a integração da disciplina da administração pública no âmbito dos Estudos Políticos e Humanitários pode ser benéfica, tanto para essa área multidisciplinar, quanto para a própria Ciência da Administração.

Embora a Ciência da Administração seja também uma área multidisciplinar, o seu foco está ainda muito em questões práticas e técnicas da gestão pública, carecendo de uma perspectiva mais reflexiva sobre a governação em sentido amplo (Raadschelders, 2011). Isso é, aliás, uma das críticas que, ao longo do tempo, têm motivado os debates sobre uma crise de identidade neste campo (Bouckaert, 2020; Raadschelders, 2009). A integração com os Estudos Políticos e Humanitários amplia essa perspectiva, permitindo uma análise mais abrangente das implicações políticas, sociais e éticas dos processos e resultados de mudança na/da governação.

Nesse sentido, o cruzamento destas duas áreas pode enriquecer mutuamente as suas teorias e práticas, tornando-as mais holísticas e completas. Essa integração pode igualmente facilitar a pesquisa interdisciplinar, contribuindo para uma abordagem mais inovadora e abrangente dos problemas sociais e políticos complexos.

Por outro lado, a administração pública tem um impacto direto na política e na sociedade (Bouckaert, 2020). Assim, a sua integração com os Estudos Políticos e Humanitários permite-lhe abordar questões políticas e sociais fundamentadas em valores humanitários, possibilitando tornar as suas pesquisas mais relevantes e úteis para a governação e para a sociedade. Para além disso, possibilita expandir o seu foco tradicional nos aspetos económicos das políticas públicas aos impactos sociais e ambientais, contribuindo para uma abordagem mais holística na formulação e implementação de políticas públicas em linha com os princípios dos ODS (INA, 2019).

Em suma, a integração da Ciência da Administração nos Estudos Políticos e Humanitários que defendemos com esta tese pode contribuir para o avanço do conhecimento, teórico e prático, em ambos os campos, possibilitando uma compreensão simultaneamente mais abrangente e profunda da governação atual.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A esperança é o sonho do homem acordado

Aristóteles

Ensaiai uma conclusão para um trabalho de pesquisa desta dimensão revelou-se um exercício difícil. Se é verdade que existem cânones que nos dizem a estrutura a que uma conclusão de um trabalho desta natureza deve atender, não o é menos que eles não nos preparam para lidar com os sentimentos que emergem em face ao simbolismo inerente a este momento.

Por um lado, a conclusão é o momento em que se espera já que o investigador seja capaz de enunciar “de cor” os principais resultados e contributos da sua pesquisa. Trata-se, portanto, de um momento decisivo para a comunicação da investigação, porém, não definitivo, ao contrário do que a ideia de conclusão poderá transmitir. O sentimento com que ficamos, tanto mais tratando-se de um trabalho grandemente exploratório, é o de que a pesquisa que desenvolvemos não nos permite fornecer respostas definitivas, mas somente tecer algumas considerações e formular outras tantas questões, cujo propósito principal dever ser o de indicar possíveis avenidas de pesquisa para que outros trabalhos possam construir sobre as bases que aqui lançamos. Ou seja, mais do que um sentimento de conhecimento, sentimos o enorme desconforto do desconhecido, embora possamos refletir sobre as implicações, teóricas e práticas, que alimentam esse desconforto, e avançar algumas pistas sobre os seus contornos.

Por outro lado, estamos a falar de um trabalho que se desenrolou ao longo de um período de quase cinco anos e, como tal, que implicou um percurso com muitos altos e baixos, para além de um grande investimento pessoal. Assim sendo, os resultados desta pesquisa não podem ser desligados desse percurso, pois dele decorreram também muitas das opções que foram sendo tomadas. Em face deste momento final, é, portanto, normal, que surjam dúvidas sobre essas opções e se não poderíamos ter feito as coisas de forma diferente. A resposta é óbvia: outros caminhos teriam sido possíveis e até talvez mais

produtivos e, em alguns casos, porventura mesmo mais adequados, mas é também essa a aprendizagem que se retira desse percurso. Só nos resta, a esse respeito, reconhecer que este estudo não está isento de limitações, as quais merecem ser abordadas no sentido de contextualizar os resultados alcançados e a sua interpretação.

i. Síntese da Pesquisa – Para além da esperança e da exaustão: Como realizar o potencial de transformação

As pistas das quais falamos, implicam, antes de mais, um exercício de síntese sobre a pesquisa e os seus resultados. Não pretendemos, porém, fazer uma síntese exaustiva sobre todos os passos seguidos e de todos os resultados alcançados, caindo no risco de tornar este exercício demasiado descritivo. Relembramos apenas que o nosso objetivo principal era o de explorar a relação entre a existência de Comunidades Transformacionais na administração pública em Portugal, suas visões de futuro e contributos para uma melhor governação, sendo que para isso procuramos identificar e auscultar, o mais possível, os transformadores (entidades e pessoas) neste campo. Assim, fazendo uma síntese simples, foram alcançados os seguintes resultados principais:

- 1) identificaram-se as entidades e pessoas atualmente mais envolvidas com a transformação da governação em Portugal, atingindo-se um *ranking* de entidades e de transformadores, bem como um *ranking* do seu impacto transformativo potencial;
- 2) identificaram-se 6 perfis-tipo de transformadores (o académico-consultor; o servidor público experiente; o pioneiro; o assessor-cooptado; o académico-dirigente; e o político-académico), os quais sugerem que a transformação da governação implica um “terceiro espaço”, intermediador entre as esferas política e administrativa;
- 3) mapeou-se a estrutura social da transformação da governação em Portugal, revelando-se esta grandemente formal, o que não possibilita falar de Comunidades Transformacionais na administração pública, pois a tendência para a formação de silos não viabiliza a cooperação interorganizacional que as comunidades deste tipo implicam;
- 4) essa tendência foi revelada pela identificação de 13 categorias de barreiras à transformação e 14 categorias de facilitadores, evidenciando-se um padrão de

Start&Stop da mudança decorrente da grande instabilidade/rotatividade ao nível político e das suas repercussões ao nível administrativo;

- 5) ainda assim, foram detetadas 2 cliques potencialmente transformacionais nessa estrutura, uma de âmbito mais local, formada pelo quadrado DGT-CCDR-LVT-AML-ICS, e que corporiza um movimento de transformação ao nível da governança territorial/multinível, e outra de nível central, formada pelo triângulo AMA-INA-PlanAPP, refletindo dois movimentos amplos de transformação em curso: um de transversalização da digitalização de processos e serviços; e outro de “centrificação de competências”;
- 6) ao nível desse potencial, atingiu-se um conjunto de 8 visões de futuro, disseminadas sobretudo de nível organizacional, que apontam para uma narrativa cultural em que se idealiza uma governação mais colaborativa, equilibrada, integrada, independente, inclusiva e digitalmente responsável; e
- 7) tais visões apoiam-se em valores e princípios dos diferentes modelos de governação pública, com destaque para a *NPG* e o *ENW*, apoiados pelo *NSP* e o Governo Digital, atribuindo-lhes sentido prático.

Desta síntese de resultados, há um conjunto de considerações que entendemos ser relevantes fazer, sobretudo no que respeita à esperança depositada pelos transformadores entrevistados em mudanças emergentes e em transformações já em curso.

A esperança é concebida como um reconhecimento de um potencial de mudança implícito à realidade atual, o que implica um certo otimismo de que é possível avançar em direção a um futuro desejado. Nesse sentido, a esperança que nos foi expressa pelos transformadores no campo da administração pública não parece ser por eles abraçada como uma mera expectativa, mas antes como um compromisso ativo com diferentes visões do que *poderia e deveria ser* a governação no país. Tais visões não configuram, portanto, um desvanecimento utópico, mas sim um repto à ação transformacional sustentado numa narrativa cultural sobre um potencial de “melhor governação” por realizar. O facto de alguns desses transformadores estarem envolvidos, ou mesmo liderarem entidades centrais para a transformação da governação, confere uma esperança dupla em relação à possibilidade de acolhimento desse repto.

No entanto, este foco na perceção dos transformadores significa que estamos também perante as pessoas e entidades em que, porventura, esse otimismo é maior. Mesmo assim, nos discursos dos transformadores entrevistados, tal otimismo surgiu igualmente acompanhado por um ceticismo em relação à possibilidade de concretizar esse potencial de mudança a curto/médio prazo. Ou seja, estes transformadores não expressaram uma esperança ingénuo: eles reconhecem que as ações de mudança da governação em Portugal enfrentam diversas barreiras e desafios que dificultam estabelecer os rumos e caminhos a seguir. Isso leva-nos a um segundo conjunto de considerações sobre a transformação da governação em Portugal.

O potencial de transformação da governação parece estar dependente de dois fatores: 1) do seu reconhecimento ao nível político; e 2) do seu reconhecimento ao nível administrativo. Do reconhecimento político surgem os debates e a visão sobre o potencial a realizar, para além da decisão de dotar a administração para tal. O reconhecimento administrativo deve informar a esfera política do potencial que permanece invisível, não testado e emergente, bem como das condições que esta necessita para realizá-lo. Em Portugal, porém, não só não há esse reconhecimento ao nível político, como as sucessivas crises das últimas décadas, a par da progressiva descapitalização da administração pública, impossibilitaram uma base ou infraestrutura para que o país pudesse explorar todo o seu potencial transformativo.

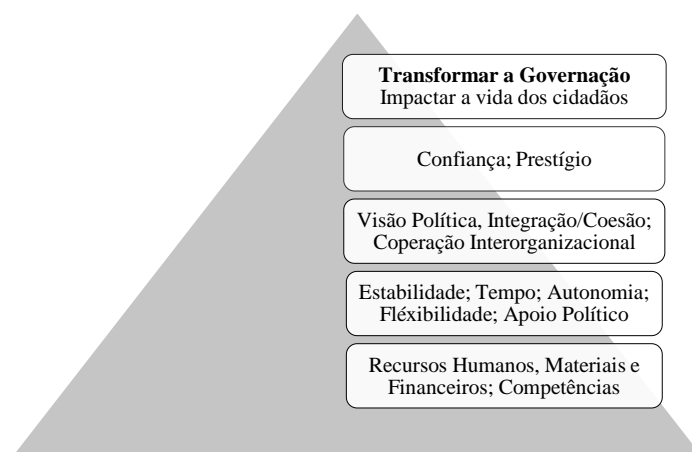
Entre a crise e a urgência, a ausência de separação efetiva entre política e administração e o padrão de *Start&Stop* que daí decorre não permitem concretizar nenhum potencial, sendo a única transformação possível a desse potencial em impotência. Ou seja, seguindo as ideias de Bryant e Knight (2019) sobre o círculo vicioso “crise-emergência”, num quadro em que são mais as promessas por realizar do que o potencial concretizado, o mais provável é que a esperança dê lugar à *exaustão* como principal orientação para o futuro. Cada nova promessa criará apenas um sentimento de *déjà vu*, em que cada um sabe já o que é preciso fazer para sobreviver, tornando o futuro numa vertigem temporal.

Esse é já um sentimento que transparece, não só no campo da administração pública, como na sociedade portuguesa em geral. Precisamos então de nos interrogar sobre o que é necessário para desbloquear esse potencial transformativo.

Nesta tese atingimos dois níveis interpretativos. Desde logo, na apresentação dos dados optou-se por utilizar as categorias/unidades de registo como base para uma primeira análise. Na discussão dos resultados, procurou-se depois fazer uma interpretação relacional entre Comunidades Transformacionais, visões de futuro e melhor governação. Finalmente, e de forma agregadora, talvez seja agora possível apresentar-se ainda um terceiro nível de análise interpretativa.

Procurando contribuir para superar a exaustão e, portanto, adotando já uma perspetiva em parte normativa, a relação entre esperança e potencial no contexto da administração pública poderá, porventura, ser lida, pelo seu valor heurístico, socorrendo-nos da Pirâmide de Maslow, não obstante alguma simplificação que o recurso a este modelo possa originar. Entendemos aqui o conceito “necessidades” (demasiado funcionalista) como “expetativas”, adaptando, assim, o modelo de Maslow (1943) ao nosso quadro teórico de transformação. Na verdade, das barreiras e desafios à transformação identificados por esta pesquisa, parece decorrer uma hierarquia de necessidades/expetativas que é preciso satisfazer para que a administração pública possa ativar a sua capacidade transformacional (Figura 20).

Figura 20: Hierarquia de necessidades/expetativas a satisfazer para ativar a capacidade transformacional da administração pública em Portugal



Fonte: elaboração própria.

Na base dessa pirâmide teremos as necessidades/expetativas mais básicas para um normal funcionamento da administração pública, tais como recursos humanos

qualificados, bem como recursos materiais e financeiros. Não estando atualmente atendidas estas necessidades/expetativas, elas são uma das razões para a competição entre organismos e para o fechamento em silos.

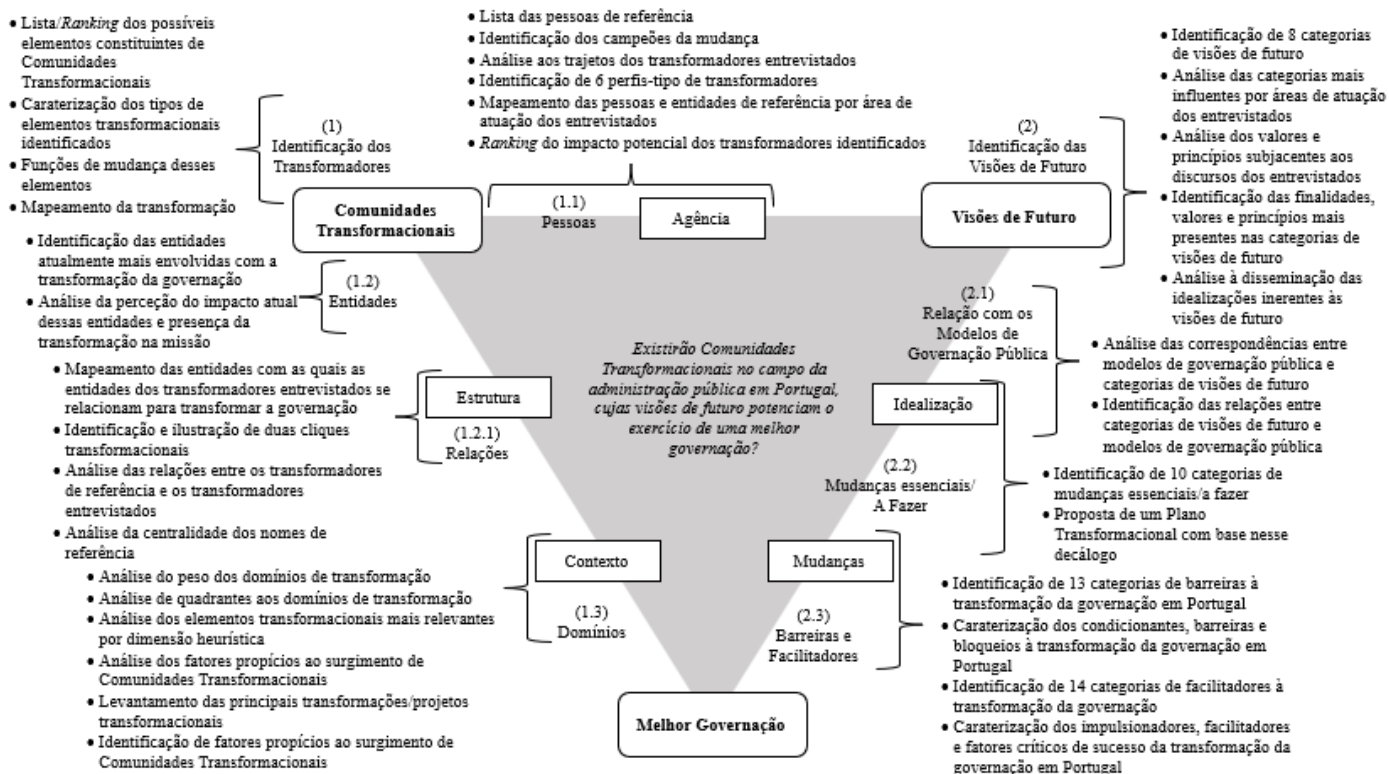
Seguem-se as necessidades/expetativas de segurança, as quais envolvem estabilidade em face aos ciclos políticos e mudanças de decisores, tempo para a administração pública cumprir a sua missão, autonomia e flexibilidade das suas estruturas. As carências a este nível contribuem para criar uma “sombra de ameaça” que alimenta lógicas autofágicas de processos e de sobrevivência, pessoal e institucional, criando resistências à mudança e perpetuando o *statu quo*.

No nível seguinte encontramos necessidades/expetativas de pertença, implicando uma visão política, maior integração e coesão, bem como cooperação interorganizacional. A ausência de satisfação nessas áreas pela reprodução de lógicas políticas é outro fator que contribui para o isolamento em silos, impedindo a formação de Comunidades Transformacionais.

Acrescem as necessidades/expetativas de confiança e reconhecimento, seja ao nível político, seja ao nível social, essenciais para a motivação e valorização da ação transformacional da administração pública. A este nível, a administração está ainda presa a uma imagem negativa de si mesma que não lhe permite ser mais influente na governação. Por fim, no topo da pirâmide encontramos o planeamento do futuro e a transformação da governação propriamente dita.

Este modelo serve-nos aqui somente para dar uma imagem redutora das expectativas/necessidades que impedem a administração pública de desenvolver todo o seu potencial transformacional. Uma exploração mais completa de todas as variáveis que esta tese atingiu, implica um modelo muito mais complexo (Figura 21), sendo que tal modelo está, ainda assim, em aberto, uma vez que há variáveis que poderão não ter sido analisadas/identificadas.

Figura 21: Modelo exploratório da transformação da governação



Fonte: elaboração própria.

Em face deste modelo, ir para além da esperança e da exaustão implica um foco especial nas dimensões presentes no eixo *visões de futuro-melhor governação*, pois é em função delas que encontramos pistas sobre como realizar tal potencial de transformação da governação.

Este potencial está veiculado a um discurso de mudança (visões de futuro e mudanças essenciais/a fazer) que pode assumir diversas formas, tais como modernização, digitalização, simplificação, desburocratização, capacitação, só para referir algumas. Mas independente da forma, estamos perante um discurso que não é novo: longe disso, todos estes processos apresentam já um longo historial de reformas, embora associados a movimentos e/ou modelos de governação pública diferentes. O que cada novo modelo de governação traz, é o potencial de corrigir e de melhorar esses processos.

Dito de outro modo, os modelos de governação pública poderão ter também um papel importante na renovação da esperança perante a exaustão, cada um deles legitimando

uma narrativa cultural de melhor governação que confronta os resultados das tentativas de implementar modelos anteriores. A narrativa que esta tese atingiu caracteriza-se por 5 valores maiores (cooperação, equilíbrio, integração, autonomia, inclusão e responsabilidade digital), não se vinculando a um único modelo, evidenciando antes uma mescla que adquire sentido contingencialmente.

Neste quadro, o que chamamos de processo de “centrificação de competências” parece ser o movimento de transformação que, atualmente, mais potencial poderá ter na atribuição de sentido prático aos modelos de governação. A sua existência torna-se visível numa preocupação generalizada com a recuperação de competências críticas e da “capacidade pensante” da administração pública que foram perdidas em função da forte fragmentação e descapitalização provocadas pelas reformas inspiradas na NGP.

Essa recuperação surge associada a modelos organizacionais inovadores e mais flexíveis, como os Centros de Competências e os Serviços Partilhados, sugerindo também uma nova fase do processo de autonomização da administração pública portuguesa. Paralelamente, também se manifesta na construção de redes que, tirando partido das novas TIC, visam a troca de conhecimentos e a capacitação em áreas-chave, podendo estas futuramente configurar Comunidades Transformacionais (o caso da RePLAN). Ou seja, este movimento parece estar a acelerar novas formas de governação em rede, mas ainda longe da governança idealizada, mais aberta à participação de atores não estatais.

Nesse sentido, a relação existente entre visões de futuro e os modelos de governação pública parece ser dupla: por um lado, os modelos de governação fornecem simultaneamente uma memória de lastros de futuros (uma cronologia dos tipos de melhor governação, idealizados e experimentados ao longo do tempo) e uma *pool* de finalidades e/ou valores e princípios diversos que possibilitam experimentar e testar novas configurações valorativas e abordagens em função da tensão transformacional em cada momento; por outro lado, as visões de futuro expressam a tensão transformacional que decorre simultaneamente das expectativas frustradas dos futuros por concretizar nesses lastros (as promessas que esses tipos de melhor governação não conseguiram materializar) e novas finalidades e/ou valores e princípios. É em face da confrontação entre a realidade

existente, realidade potencial e essa memória, que se parecem idealizar novos tipos de melhor governação.

Em suma, os modelos de governação pública estabelecem um potencial de transformação. Porém, a sua concretização depende da esperança sobre a realização desse potencial. Num quadro em que a mudança de um paradigma de governação para um de governança está ainda em curso, o hibridismo (pela sobreposição e mescla de valores e princípios dos diferentes modelos) que os atuais movimentos transformacionais corporizam (governança territorial/multinível, transversalização da digitalização e centrificação de competências), poderá acelerar ou atrasar essa mudança (ou seja, podem ser uma profecia que se autorrealiza ou que se autodestrói).

Caso haja um esforço substancial em colmatar as expetativas/necessidades funcionalistas mais elementares, é possível que a esperança potencialize um futuro em direção à narrativa de melhor governação idealizada. Contudo, se, pelo contrário, essas lacunas se aprofundarem, é provável que a exaustão substitua toda a esperança nessa narrativa. Sendo que o hibridismo pode ser lido como sinais de um tempo de relativismo extremo em que os modelos de governação dão lugar a boas práticas e preceitos mais ou menos avulsos (Ongaro, 2020), a renovação da esperança em função do surgimento de novos modelos (idealizações de governação entre a prática e a utopia) poderá estar ameaçada. A questão que se coloca é: sem esperança, que futuro é possível?

ii. Limitações da pesquisa

Em relação às limitações da pesquisa, é importante adotarmos uma reflexividade subjetivista, objetivista e hermenêutica (Seixas, 1997), isto é, do investigador enquanto pessoa, enquanto cientista e enquanto produto cultural. Ao nível subjetivista, esta pesquisa enfrentou, desde logo, limitações, pela relação do investigador com o objeto de estudo no quadro de dois doutoramentos distintos. A esse nível, a escolha do futuro como tema de pesquisa implicou uma confrontação direta com o fechamento do campo científico da administração pública a esse tema, o que não só influenciou a problemática que acabamos por adotar, como moldou a exploração teórica pela qual enveredamos. Nesse sentido, a tramitação de doutoramentos a que tivemos de recorrer para viabilizar a pesquisa, obrigou a algum reposicionamento teórico, tornando a problemática adotada mais complexa do que

talvez fosse necessário se a pesquisa tivesse, desde o início, sido proposta na área dos Estudos Políticos e Humanitários.

Estas limitações subjetivistas relacionam-se também com o próprio tempo sociocultural em que é feita a investigação, implicando uma reflexividade hermenêutica. A investigação desta tese configurou uma “consciência possível” (Sedas Nunes, 1977) num tempo em que no campo em causa não há ainda uma tradição consolidada sobre a importância do estudo dos futuros e das suas reflexividades/performatividades sobre a ação.

A pesquisa enfrentou também limitações objetivistas, sejam relacionadas com a definição do objeto de estudo, sejam com as teorias e métodos deste campo em particular. Ao nível do objeto, colocou-se a opção entre a análise na administração pública como um todo e uma análise centrada em estudos de caso ou numa área de atuação específica. Esta última opção talvez tivesse contribuído para uma análise mais aprofundada e/ou representativa. Entendemos, porém, que seria mais proveitoso obter um retrato panorâmico que nos fornecesse uma ideia mais global e holística das complexidades que atualmente perpassam a transformação da governação em Portugal.

Ao nível teórico, tendo sido necessário explorar um novo campo de estudos a partir de várias tradições teóricas e em face da quase ausência de bibliografia e tradição portuguesa na área, a pesquisa não poderia deixar de ser exploratória e os conceitos usados, em alguns casos, ainda em consolidação.

Quanto aos métodos, a opção pela análise de conteúdo tem também a si associada um conjunto de limitações decorrentes da dependência da análise à subjetividade do investigador, o que configura um desafio à validade interna (precisão) e externa (generalização) dos resultados. Procuramos mitigar essas limitações, respeitando as 5 regras (exaustividade, não redundância, relevância, homogeneidade e fidelidade ao material) apresentadas por Bardin (1977) como fundamentais para manter a validade, a confiabilidade e a qualidade geral da aplicação da técnica.

A opção pela utilização de técnicas sociométricas para mapear e ilustrar a estrutura social da transformação em Portugal também se revelou desafiadora. Por um lado, tratando-se de uma estrutura dinâmica, o escopo amplo da pesquisa dificultou atingir um retrato que transmitisse esse dinamismo. Por outro lado, o resultado de alguns dos exercícios planeados estava dependente da realização de entrevistas com todos os elementos dessa estrutura, o que não se revelou possível, podendo isso ter afetado a precisão e generalização dos resultados. Acresce a pouca familiaridade do investigador na aplicação deste tipo de técnicas, o que implicou um processo de experimentação e de aprendizagem gradual e a adaptação dos métodos ao longo do estudo.

A recolha de dados sociométricos centrados em relações pessoais e institucionais sensíveis também envolveu questões éticas e possíveis limitações. Muitos dos transformadores entrevistados ocupavam, ou tinham ocupado, cargos públicos de topo, o que se traduziu em alguma apreensão e contenção na revelação de informações sobre as suas relações e perceções. Procuramos contornar essas questões, garantindo a confidencialidade das informações e oferecendo a possibilidade de anonimato de forma a não comprometer a identidade dos entrevistados. No entanto, há que ter consciência que os resultados alcançados foram os possíveis em face das informações que os entrevistados entenderam partilhar.

Ficou ainda claro que muitas das relações informais são atualmente estabelecidos através de listas de telemóvel e grupos de WhatsApp. Embora se trate de informações que seriam centrais para identificar, mapear e caracterizar Comunidades Transformacionais, são igualmente muito difíceis de aceder.

iii. Implicações teóricas e práticas

Em relação às implicações teóricas e práticas desta tese, a pesquisa realizada apresenta vários contributos para a compreensão e melhoria da governação atual, tendo um impacto importante tanto no avanço do campo dos Estudos Políticos e Humanitários, quanto da Ciência da Administração.

O futuro é a causa do presente: este é um contributo central desta tese ao ter procurado construir objetos de estudo empíricos que possibilitem a construção do campo

e a operacionalização de conceitos centrais para tal desiderato. Contribui-se, assim, com um universo conceptual específico, o qual se considera um processo em aberto: Comunidades Transformacionais, visões de futuro e melhor governação. Haverá certamente outros conceitos relevantes, mas estes relacionam três vertentes fundamentais para os Estudos Políticos e Humanitários: a sociedade, a ideologia/utopia e o sistema piloto político-administrativo.

Este é também um campo que, sendo emergente, está carente da proposta e construção de hipóteses gerais e mesmo teorias. Esta tese pretendeu, dentro do possível, abrir esses caminhos. Ao caracterizar visões de futuro de comunidades/estruturas transformacionais visando uma melhor governação, esta tese possibilita ainda reflexividades individual, institucional e científica acerca destas dinâmicas que poderão levar a reflexividades institucionais aprofundadas e a uma maior performatividade dos futuros. Tais resultados de reflexividades e performatividade em cadeia poderiam/podem ter consequências muito positivas no sentido de potenciar a esperança na mudança que esta tese identificou.

O conceito de visões de futuro demonstrou-se particularmente útil para identificar aquela que poderá ser lida como a expressão portuguesa de uma narrativa cultural de uma “melhor governação”. A identificação dessa narrativa permite informar a teoria e a prática sobre os valores em relação ao futuro que devem ser disseminados e analisados para que esse futuro se torne uma referência para a ação, ampliando a capacidade reflexiva da Ciência da Administração.

Para além disso, as idealizações de tipos de melhor governação evidenciadas por esta pesquisa, também dão conta da utilidade deste conceito para revelar as tensões existentes entre potencialidade e realidade e como tais tensões moldam a ação ou a falta dela, contribuindo para compreender e especificar barreiras e facilitadores à mudança num quadro aplicado.

Por outro lado, o conceito de Comunidades Transformacionais, ao expandir o conceito de comunidade de prática, assumindo o futuro como elemento mobilizador de cooperação interorganizacional, revelou-se igualmente útil para explorar o potencial

agregador das visões de futuro na administração pública e as suas tensões ao nível das relações que compõem a estrutura social da transformação da governação. Ao revelar essas tensões, a conjugação destes conceitos contribuiu para a compreensão das dinâmicas político-administrativas que impulsionam e dificultam a transformação da governação em Portugal, bem como para propor um Plano Transformacional que poderá orientar a ação rumo à governação idealizada.

Acresce o contributo das visões de futuro para compreender como os modelos de governação pública podem adquirir sentido prático ao serem conjugados quer para confrontar o presente, revelando tensões transformacionais, quer o futuro, gerando novos tipos de melhor governação.

iv. Sugestões para pesquisas futuras

Por fim, deixamos um conjunto de sugestões para pesquisas futuras que poderão contribuir em simultâneo para o avanço do conhecimento e para a melhoria da governação. Tendo em conta que, com esta tese, se procurou abrir um campo pouco explorado, ou, no caso de Portugal, quase ausente, uma primeira proposta seria um estado da arte ao nível internacional do campo (o futuro na administração pública), tal como se propôs desde logo nesta tese, com a participação de todos que a nível internacional já deram contributos válidos. Este estado da arte implicaria, de forma muito clara, uma discussão aprofundada sobre os conceitos/teorias e as metodologias adequadas a este novo objeto.

Quanto a sugestões específicas, uma forma de contribuir para compreender melhor a dinâmica da transformação no setor público português poderá passar por realizar pesquisas longitudinais para analisar como as visões de futuro na administração pública evoluem e se traduzem em mudanças efetivas na governação. Outra forma de contribuir para essa dinâmica é através da realização de estudos que comparem as Comunidades Transformacionais, visões de futuro e narrativas de melhor governação na administração pública de Portugal com casos de outros países. Isso permitiria identificar boas práticas e lições aprendidas que poderiam ser aplicadas em Portugal, bem como destacar áreas onde o país pode melhorar ou liderar.

Outra direção de pesquisa relevante seria realizar estudos de caso sobre as cliques potencialmente transformacionais identificadas nesta pesquisa, bem como de outras que estivessem fora da influência do centralismo de Lisboa. Isso implicaria uma análise aprofundada, nível a nível, de quais seriam essas entidades e de como as mesmas interagem, como superam as barreiras à colaboração interorganizacional e como as suas visões de futuro se traduzem em práticas transformacionais concretas.

Além disso, considerando a relevância comunicacional das redes sociais, seria muito relevante que se pudessem explorar alguns estudos de caso, por exemplo, em teses de mestrado e doutoramento que fossem desenvolvidas por *policymakers*, centrando a análise da sua própria rede de contactos.

Por outro lado, o aprofundamento da aplicação da ARS para mapear e quantificar as relações entre as entidades e as pessoas envolvidas na transformação da governação em Portugal poderia ser útil para identificar lacunas e oportunidades nas redes existentes, bem como para explorar formas de fortalecer essas redes e de promover uma transformação mais eficaz.

No contexto das barreiras identificadas, seria também relevante aprofundar a análise das causas subjacentes ao padrão de *Start&Stop* da mudança em Portugal e ao fechamento das organizações públicas em silos administrativos. Esta pesquisa apresentou um conjunto de hipóteses que poderão servir de base a uma investigação mais aprofundada sobre as razões da persistência dessas barreiras e como podem ser superadas, incluindo a identificação de estratégias nesse sentido. O Plano Transformacional proposto, poderia aqui ser desenvolvido como um instrumento de avaliação orientado para monitorizar as melhorias em direção à governação idealizada.

Outro aspeto que nos parece importante é investigar as implicações éticas da transformação da governação, particularmente em relação à digitalização, abrindo o debate à discussão pública.

Finalmente, considerando a importância da relação entre governança e democracia presente nas visões identificadas, seria ainda relevante investigar como as visões de futuro

na administração pública podem incorporar as perspetivas e a participação ativa dos cidadãos. A avaliação contínua de políticas públicas propostas com base em visões de futuro coletivamente discutidas também seria uma área de pesquisa relevante para promover uma governação mais democrática, participada e inclusiva.

Estamos em crer que estas sugestões de pesquisa podem ajudar a aprofundar o conhecimento sobre a transformação da governação em Portugal e fornecer importantes contributos para potenciar as mudanças rumo à governação idealizada para o desenvolvimento do país.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Adam, B. (2008). Future matters: futures known, created, and minded. *Twenty-First Century Society*, 3(2), pp. 111-116.
- Adam, B. (2018). Four meditations on time and future relations. *Time & Society*, 27(3), pp. 284-388.
- Adam, B. e Groves, C., (2007). *Future Matters: Action, Knowledge, Ethics*. Leiden & Boston, Brill Books.
- Adam, B. e Groves, C. (2011). Futures Tended: Care and Future-Oriented Responsibility. *Bulletin of Science Technology & Society*, 31(1), pp. 17-27.
- Agamben, G. (2000 [1993]). Beyond Human Rights. In: Agamben, G., *Means without End. Notes on Politics in Theory Out of Bounds*. Minneapolis/London, University of Minnesota Press, pp. 15-26.
- Agamben, G. (2010). *Estado de Exceção*. Lisboa, Edições 70.
- Ahmada, M. H., Ismailb, S. e Saleha, A. L. (2019). Readiness of Change Management in the Malaysian Public Organization. IOP Conference Series: Materials Science and Engineering, 620.
- Aneesh, A. (2006). *Virtual Migration: The Programming of Globalization*. Duke University Press.
- Appadurai, A. (2013). *The future as cultural fact. Essays on the global condition*. London, Verso Books.
- Araújo, E. (2005). O Conceito de Futuro. Actas de Seminário “O Futuro não pode começar”, Núcleo de Estudos de Sociologia, Universidade do Minho, maio de 2005.
- Arendt, H. (1943). We Refugees. In: Kohn, J. e Feldman, R. H. (Eds.), *The Jewish Writings*. New York, Schocken Books, pp. 264-274.
- Bannister, F. e Connolly, R. (2011). Trust and transformational government: A proposed framework for research. *Government Information Quarterly*, 28, pp. 137-147.
- Basto, M., Ramos, P. B. e Isfan, T. M. (2021). *Para lá do horizonte, próximo do cidadão: prospetiva estratégica e políticas públicas*. Notas Futuras 4, Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros.

- Barcellos, R. M. R. de, e Dellagnelo, E. H. L. (2013). Novas formas organizacionais: do dominante às ausências. *Revista Pensamento Contemporâneo em Administração*, 7(1), pp. 1-16.
- Bardin, L. (1977). *Análise de Conteúdo*. Lisboa, Edições 70.
- Barzelay, M. e Thompson, F. (2010). Back to the Future: Making Public Administration a Design Science. *Public Administration Review*, 70(s1), pp. s295-s297.
- Beck, U. (2015). *Sociedade de Risco Mundial: Em Busca da Segurança Perdida*. Lisboa, Edições 70.
- Beck, U. (2017). *A Metamorfose do Mundo. Como as Alterações Climáticas estão a Transformar a Sociedade*. Lisboa, Edições 70.
- Beckert, J. e Suckert, L. (2021). The future as a social fact. The analysis of perceptions of the future in sociology. *Poetics*, 84, 101499.
- Bell, W. e Mau, J. A., (Eds.) (1971). *The Sociology of the Future: Theory, Cases and Annotated Bibliography*. New York, Russell Sage Foundation.
- Berelson, B. (1952). *Content analysis in communication research*. Free Press.
- Bhabha, H. K. (1994). *The Location of Culture*. Routledge.
- Bilhim, J. A. (2013). *Ciência da Administração*. Lisboa, Edições do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Bilhim, J. A. (2014). Política e administração: em que medida a atividade política conta para o exercício de um cargo administrativo. *Sociologia: Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto*, Vol. XXVIII, pp. 11-31.
- Bilhim, J. A. (2017). Nova governação pública e meritocracia. *Sociologia, Problemas e Práticas*, 84, pp. 9-25.
- Bilhim, J. A. (2021). As reformas da administração pública em Portugal: Últimos 20 anos. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 26(84), pp. 1-20.
- Bilhim, J. A., Ramos, R. e Pereira, L. M. (2015). Paradigmas administrativos, ética e intervenção do Estado na economia: O caso de Portugal. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, n.º 14, pp. 91-125.
- Borgatti, S. P. e Foster, P. C. (2003). The Network Paradigm in Organizational Research: A Review and Typology. *Journal of Management*, 29(6), pp. 991-1013.
- Borup, M. *et alli*. (2006). The sociology of expectations in science and technology. *Technology Analysis & Strategic Management*, 18(3), pp. 285-298.
- Bourdieu, P. (1994). *O Poder Simbólico*. Algés, Difel.

- Bouckaert, G. (2010). Research in Public Administration for the Future. *Society and Economy*, 32(1), pp. 3-15.
- Bouckaert, G. (2020). From Public Administration in Utopia to Utopia in Public Administration. In: Bouckaert, G. e Jann, W. (Eds.), *European Perspectives for Public Administration: The Way Forward*. Belgium, Leuven University Press, pp. 71-84.
- Bouckaert, G. e Jann, W. (Eds.) (2020). *European Perspectives for Public Administration: The Way Forward*. Belgium, Leuven University Press.
- Bouckaert, G. (2022). The neo-Weberian state: From ideal type model to reality? *UCL Institute for Innovation and Public Purpose, Working Paper Series (IIPP WP 2022-10)*.
- Bouckenooghe, D., Devos, G. e Van der Broek, H. (2009). Organizational Change Questionnaire—Climate of Change, Processes, and Readiness: Development of a New Instrument. *The Journal of Psychology*, 143(6), pp. 559-99.
- Bourgon, J. (2009). Debate: The future of public administration—Serving beyond the predictable. *Public Money & Management*, 29(1), pp. 3-10.
- Braibant, G. (2002). The Past and Future of Public Administration. *International Review of Administrative Sciences*, 68, pp. 333-343.
- Burns, T. e Stalker, G. M. (1961). *The Management of Innovation*. London, Tavistock Publications.
- Bushouse, B. K. *et alii*. (2011), Crossing the Divide: Building Bridges between Public Administration Practitioners and Scholars. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(1), pp. i99-i112
- Bryant, R. e Knight, D. M. (2019). *The Anthropology of the Future*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Cai, W. J., Loon, M. e Wong, H. K. (2016). Leadership, Trust in Management and Acceptance of Change in Hong Kong's Civil Service Bureau. Proceedings of 6th Global Business and Finance Research Conference 27-29 October 2016, Howard Civil Service International House, Taipei, Taiwan.
- Campos, A., *et alii*. (2015). Representantes e dominantes: Os governantes e as relações de classe em Portugal. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 108, pp. 55-74
- Carvalho, E. (2013). Decisão na administração pública: diálogo de racionalidades. *Sociologia, Problemas e Práticas*, nº. 73, pp. 131-148.

- Catana, C., Debremaeker, I., Szcola, S. e Williquet, F. (2021). *The Communities of Practice Playbook: A playbook to collectively run and develop communities of practice*. Luxembourg, Publications Office of the European Union.
- Christensen, T. e Lægreid, P. (2007). The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform. *Public Administration Review*, 67(6), pp. 1050-1066.
- Conselho Económico e Social [CES] (2020). *Administração Pública e Interesse Público: Dos últimos aos próximos 20 anos*. Editorial do Ministério da Educação e Ciência.
- Cortegano, M., *et alii*. (2021). 'Mértola, a lab for the future' as a transformational plan for the mediterranean semi-arid region: A learning case based on landsenses ecology. *The International Journal of Sustainable Development and World Ecology*, 28(7), pp. 612-621.
- Cortez, M., *et alii*. (2018). Liderar em Contexto de Problemas Sociais Complexos e de Governação Integrada. In: Nanita, P., Freitas, M. J. e Teixeira, P., (Coord.), *Fatores Críticos de Sucesso e Governação Integrada*. Fórum para a Governação Integrada, pp. 9-67.
- Crozier, M. (1963). *Le Phénomène bureaucratique*. Paris, Editions du Seuil.
- Denhardt, R. B. (1999). The Future of Public Administration. *Public Administration & Management: An Interactive Journal*, 4(2), pp. 279-292.
- Denhardt, R. B. e Denhardt, K. G. (1979). Public Administration and the critique of Domination. *Administration & Society*, 11(1), pp. 107-120.
- Denhardt, R. B. e Denhardt, K. G. (2000). The New Public Service: Serving Rather than Steering. *Public Administration Review*, 60(6), pp. 549-559.
- Denhardt, R. B. e Jennings, E. T. (1984). The Future of Public Administration: The Pursuit of Excellence. *Dialogue*, 6(3), 1-10.
- Dias, R. C. e Gomes, M. (2021). Do Governo Eletrónico à Governança Digital: Modelos e Estratégias de Governo Transformacional. *Revista Ciências e Políticas Públicas*, Vol. VII, N.º 1, pp. 93-117.
- Dias, R. C. e Seixas, P. C. (2018). Modelos Regionais de Governança da Sustentabilidade: Uma Análise às Primeiras Estratégias Integradas de Desenvolvimento Territorial em Portugal. *Revista Portuguesa de Estudos Regionais*, n.º. 48, pp. 6-16.
- Dias, R. C. e Seixas, P. C. (2020). Territorialização de Políticas Públicas, Processo ou Abordagem?. *Revista Portuguesa de Estudos Regionais*, n.º. 55, pp. 47-60.

- Dias, R. C. e Seixas, P. C. (2022). Preparing the Future: The Transformation of Public Administration for the Anthropocene Era. *In: Leal Filho, W. et alii. (Eds.), Sustainable Practices and Solutions in Energy, Environment and Health Research.* Springer, pp. 485-498.
- Dias, R. C., Seixas, P. C. e Lobner, N. (2022). State transformations through public, multilevel, and territorial governance in European Union: Towards a metagovernance paradigm. *European Policy Analysis*, 8(1), pp. 1-17.
- DiMaggio, P. J. e Powell, W.W. (1983). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, 48(2), pp. 147-160.
- Dunleavy, P. *et alii.* (2006). New Public Management is Dead: Long Live Digital-Era Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, 16(3), pp. 467-494.
- Durkheim, É. (1893). *De la division du travail social*. Paris, Félix Alcan.
- Eikenberry, A. M. (2009). The Present and (Normative) Future of Public Administration and Implications for ASPA. *Public Administration Review*, 69(6), pp. 1060-1067.
- ESRC. (2004). Mapping the Future: Research into Public Policy, Administration and Management in Britain. An ESRC Funded Workshop. *Public Policy and Administration*, 19(2), pp. 64-76.
- Farazmand, A. (2012). The Future of Public Administration: Challenges and Opportunities - A Critical Perspective. *Administration & Society*, 44(4), pp. 487-517.
- Farinho, D. S. (2018). Os centros de competências e estruturas partilhadas na Administração Pública portuguesa: uma primeira reflexão. *In: Gomes, C. A., Neves, A. F. e Serrão, T. (Coord.), Organização administrativa: novos atores, novos modelos.* Lisboa, AAFDL Editora, pp. 693-711.
- Farinho, D. S. (Coord.) (2018). *Gabinetes de Estudos e de Planeamento na Administração Pública Portuguesa do Século XXI*. Relatório elaborado no âmbito do projeto de investigação “Observatório Permanente da Administração Pública” do Centro de Investigação de Direito Público, Instituto de Ciências Jurídico-Políticas da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.
- Ferrão, J. (2022). Animar localmente prefigurações de futuros desejados: da inovação social à transformação societal. “VI SIMEGGER – Simpósio Internacional

- Metropolização do Espaço, Gestão Territorial e Relação Urbano-Rural”, PUC-Rio, Rio de Janeiro, 3 de outubro de 2022.
- Fialho, J., Saragoça, J. M. L. e Silva, C. A. da (2017). Descodificando interações sociais. A análise de redes sociais aplicada ao diagnóstico social. *In: Fialho, J., Vieira, C. P., Moreira, A., e Vieira, C. C. (Eds.), Diagnóstico social: reflexões teóricas e desafios empíricos. Género, saúde, envelhecimento e desenvolvimento social.* Santo Tirso, Whitebooks, Cap. 3, pp. pp 47-72).
- Filippin, M. (2017). Administração e Política: Uma Relação Dialética. Atas do “VI Colóquio Internacional de Epistemologia e Sociologia da Ciência da Administração”, 26 a 28 de abril, Florianópolis, SC, Brasil.
- Fischer, F. e Forester, J. (1993). *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning.* Durham, NC, Duke University Press.
- Fonseca, F. e Carapeto, C. (2009). *Governação, Inovação e Tecnologias: O Estado Rede e a Administração Pública do Futuro.* Lisboa, Edições Sílabo.
- Foucault, M. (1975). *Surveiller et punir: Naissance de la prison.* Paris, Gallimard.
- Freitas, J. G. de (2020). Administração Pública. *In: Sousa, F. el alli. (Coords.), Dicionário de Ciência Política e Relações Internacionais.* Coimbra, Almedina, pp. 38-39.
- Galaskiewicz, J., e Wasserman, S. (1993). Social Network Analysis: Concepts, Methodology, and Directions for the 1990s. *Sociological Methods & Research*, 22(1), pp. 3-22.
- Gardner, N. (1976). The Non-Hierarchical Organization of the Future: Theory vs. Reality. *Public Administration Review*, 36(5), pp. 591-598.
- Gibbon, I. G. (1930). The Future of Public Administration. *Public Administration*, 8(1), pp. 67-72.
- Giddens, A. (1984). *The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration.* Berkeley, CA, University of California Press.
- Golembiewski, R. T. (1996). The Future of Public Administration: End of a Short Stay in the Sun? Or a New Day A-Dawning? *Public Administration Review*, 56(2), pp. 139-148.
- Goody, J. (1977). *The Domestication of the Savage Mind.* Cambridge, Cambridge University Press.
- Guerra, I. C. (2010). *Pesquisa Qualitativa e Análise de Conteúdo. Sentidos e formas de uso.* Parede, Princípia.

- Gulick, L. (1937). Notes on the theory of organization. *In: L. Gulick e L. Urwick (Eds.), Papers on the Science of Administration*. Concord, NH, The Rumford Press, pp. 1-46.
- Gulick, L. (1983). The Dynamics of Public Administration Today as Guidelines for the Future. *Public Administration Review*, 43(3), pp. 193-198.
- Habermas, J. (1984). *The Theory of Communicative Action, Volume 1: Reason and the Rationalization of Society*. Boston, Beacon Press.
- Hafer, J. A. (2016). Public Administration's Identity Crisis and the Emerging Approach that May Alleviate It. *Hatfield Graduate Journal of Public Affairs*, 1(1), Art. 6.
- Haque, M. S. (1996). The Intellectual Crisis in Public Administration in The Current Epoch of Privatization. *Administration & Society*, 27(4), pp. 510-536.
- Hajer, M. A. e Wagenaar, H. (2003). *Deliberative Policy Analysis. Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Hall, P. A. e Taylor, R. C. R. (2003). As três versões do neo-institucionalismo. *Lua Nova*, 58, pp. 193-223.
- Harmon, M. M. (1989). The Simon/Waldo Debate: A Review and Update. *Public Administration Quarterly*, 12(4), pp. 437-451.
- Hoffman, A. (Ed.) (2017). *Creating a Transformational Community: The Fundamentals of Stewardship Activities*. Washington, D.C., Lexington Books.
- Holzer, M. (2022). The Future of Public Administration. *Public Integrity*, 24(1), pp. 102-104.
- Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons. *Public Administration*, 69(1), pp. 3-19.
- Hustedt, T., Randma-Liiv, T. e Savi, R. (2020). Public Administration and Disciplines. *In: Bouckaert, G., & Jann, W. (Eds.), European Perspectives for Public Administration: The Way Forward*. Belgium, Leuven University Press, pp. 129-146.
- Instituto Nacional de Administração [INA]. (2018). *Construir hoje a Administração Pública do futuro - Ambiente de trabalho positivo: missão possível*. Lisboa, INA Editora.
- Instituto Nacional de Administração [INA]. (2019). *Agenda 2030: Uma agenda de inovação na gestão pública*. Lisboa, INA Editora.

- Ingrams, A., Piotrowski, S., e Berliner (2020). Learning from Our Mistakes: Public Management Reform and the Hope of Open Government. *Perspectives on Public Management and Governance*, pp. 257-272
- Jasanoff, S. (2020). Imagined worlds. The politics of future-making in the twenty-first century. In: Wenger, A., Jasper, U. e Cavelti, M. D. (Eds.), *The Politics and Science of Prevision: Governing and Probing the Future*. Routledge, pp. 27-44.
- Jasanoff, S. e Kim S.-H. (2015). *Dreamscapes of Modernity: Sociotechnical Imaginaries and the Fabrication of Power*. Chicago, University of Chicago Press.
- Johnsøn, J., Marcinkowski, L. e Sześciło, D. (2021). *Organisation of public administration: Agency governance, autonomy and accountability*. SIGMA Papers, No. 63, OECD Publishing, Paris.
- Joyce, P. (2020). Governing for the Future: Means, Ends and Disconnects. In: Bouckaert, G. e Jann, W. (Eds.), *European Perspectives for Public Administration: The Way Forward*. Belgium, Leuven University Press, pp. 85-102.
- Jørgensen, R., et alii. (2021). Improving public sector knowledge sharing through communities of practice. *VINE Journal of Information and Knowledge Management Systems*, 51(2), pp. 318-332.
- Jung, (2019 [1961]). *Memórias, Sonhos, Reflexões*. Lisboa, Relógio D' Água.
- Kezar, A., Gehrke, S. e Bernstein-Sierra, S. (2018). Communities of Transformation: Creating Changes to Deeply Entrenched Issues. *The Journal of Higher Education*, 89(6), pp. 832-864.
- Kettl, D. F. (1999). The Future of Public Administration. *Journal of Public Affairs Education*, 5(2), pp. 127-133.
- Kickert, W. J. M., e Stillman II, R. J. (2006). The Future of European Public Administration. Part IV: Portugal Introduction. *Public Administration*, 84(2), pp. 387-388.
- Kissler, L. e Heidemann, F. G. (2006). Governança Pública: Novo Modelo Regulatório para as Relações entre Estado, Mercado e Sociedade? *Revista de Administração Pública*, 40(3), pp. 479-499.
- Kitsing, M. (2020). Scenarios as Thought Experiments for Governance. In: Bouckaert, G., e Jann, W. (Eds.), *European Perspectives for Public Administration: The Way Forward*. Belgium, Leuven University Press, pp. 103-128.

- Konrad, K., *et alii.* (2017). Performing and Governing the Future in Science and Technology. In: Miller A. C., *et alii.* (Eds.), *The Handbook of Science and Technology Studies*. Cambridge, MIT Press, pp. 465-493.
- Koliba, C. e Gajda, R. (2009). “Communities of Practice” as an Analytical Construct: Implications for Theory and Practice. *International Journal of Public Administration*, 32(2), pp. 97-135.
- Krippendorff, K. (1980). *Content analysis: An introduction to its methodology*. Newbury Park, CA: SAGE.
- Kuhn, T. S. (1962). *The Structure of Scientific Revolutions*. Chicago, University of Chicago Press.
- Kuhn, T. S. (1977). Objectivity, Value Judgment, and Theory Choice. In: Kuhn, T. S. (Ed.), *The Essential Tension: Selected Studies in Scientific Tradition and Change*. Chicago, The University of Chicago Press, pp. 320-339.
- Kuipers, B. S. *et alii.* (2014). The management of change in public organisations: A literature review. *Public Administration*, 20(1), pp. 1-20.
- Lave, J. e Wenger, E. (1991). *Situated Learning: Legitimate Peripheral Participation*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Lasswell, H. D. (1927). *Propaganda technique in the World War*. Knopf, New York.
- Leitão, A. (2020). Novos modelos organizativos na Administração Pública: em especial, Centros de Competências e Centrais de Compras. *Revista de Direito Comercial*, pp. 1295-1318.
- Lewin, K. (1947). Frontiers in Group Dynamics: Concept, Method, and Reality in Social Science; Social Equilibria and Social Change. *Human Relations*, 1(1), pp. 5-41.
- Lewinsohn, R. (1961). *A Revelação do Futuro: Da Babilónia a Wall Street*. Lisboa, Livros do Brasil.
- Lovell, R. (1994). *Managing Change in the New Public Sector*. Oxford, Butterworth-Heinemann.
- Lucas, S. (2013). Public Administration’s Utopia. *Administrative Theory & Praxis*, 35(4), pp. 598-608.
- Madureira, C. (2015). A reforma da Administração Pública Central no Portugal democrático: do período pós-revolucionário à intervenção da troika. *Revista de Administração Pública*, 49(3), pp. 547-562.

- Mangnus, A. C., *et alii*. (2021). Futures literacy and the diversity of the future. *Futures*, 132, 102793.
- Marini, F. (1971). *Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective*. San Francisco, Chandler Publishing Company.
- Maslow, A. H. (1943). A Theory of Human Motivation. *Psychological Review*, 50(4), pp. 370-396.
- Matei, A. I. e Antoine, C. (2015). The Need for Positive Change: Adapting Management in Public Administration. *Procedia Economics and Finance*, 26, pp. 345-350.
- McSwite, O. C. (1997). Postmodernism and public administration's identity crisis. *Public Administration Review*, 55(2), pp. 174-181.
- Mead, M. (2005 [1977]). *The world ahead: an anthropologist anticipates the future*. New York, Berghahn.
- Meier, K. J. (2010). Governance, Structure, and Democracy: Luther Gulick and the Future of Public Administration. *Public Administration Review*, 70(s1), pp. s284-s291.
- Mendes, I. de O., Correia, P. M. A. R. e Monteiro, T. A. O. (2021). Os Laboratórios de Experimentação da Administração Pública, como extensão dos processos de inovação pública: o caso de Portugal. *Lex Humana*, 13(1), pp. 94-117.
- Mergel, I. (2018). Open innovation in the public sector: drivers and barriers for the adoption of Challenge.gov. *Public Management Review*, 20(5), 726-745.
- Merton, R. K. (1938). Social structure and anomie. *American Sociological Review*, 3(5), pp. 672-682.
- Merton, R. K. (1940). Bureaucratic Structure and Personality. *Social Forces*, 18(4), p. 560-568.
- Merton, R. K. (1949). *Social Theory and Social Structure*. Nova York, Free Press.
- Molitor, A. (1961). Public Administration Towards the Future. *International Review of Administrative Sciences*, 27(4), 375-384.
- Moreno, J. L. (1934). *Who Shall Survive? A new approach to the problems of human interrelations*. Washington, DC, Nervous and Mental Disease Publishing Co.
- Moscovici, S. (1961). *La psychanalyse, son image et son public*. Presses Universitaires de France, Paris.
- Mozzicafreddo, J. (2017). Como tornar a Administração Pública um Serviço Público no Contexto de Estados e Sociedades Complexas. *Estudos de Administração e Sociedade*, 2(2), 19-46.

- Muiderman, K. *et alii.* (2020). Four approaches to anticipatory climate governance: Different conceptions of the future and implications for the presente. *WIREs Clim Change*, 11, e673.
- Nabatchi, T., Goerdel, H. T. e Peffer, S. (2011). Public Administration in Dark Times: Some Questions for the Future of the Field. *JPART*, 21, pp. i29-i43.
- O’Leary, R., Van Slyke, D. M. e Kim, S. (Eds.) (2010). *The Future of Public Administration around the World: The Minnowbrook Perspective*. Washington, D.C., Georgetown University Press.
- Ongaro, E. (2020). Utopias, ideal-types, paradigms, models and ‘good practices’: repertoire of conceptual tools for public administration?. In: Ongaro, E. (Ed.), *Philosophy and Public Administration: An Introduction*. ElgarOnline, pp. 243-254.
- Oomen, J., Hoffman, J. e Hajer, M. A. (2022). Techniques of futuring: On how imagined futures become socially performative. *European Journal of Social Theory*, 25(2), 252-270.
- Osborne, D. e Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. New York, Addison-Wesley.
- Osborne, S. P. (2006). The New Public Governance?. *Public Management Review*, 8(3), pp. 377-387.
- Osborne, S. P. (2010). *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. Routledge.
- Osborne, S. P., Aulton, T. C. K. e Macfarlane, J. (2023). Theory and practice in disharmony? Toward a praxis ecosystem approach to the public administration and management discipline and profession. *Administrative Theory & Praxis*, pp. 1-18.
- Ostrom, V. (1971). *The Intellectual Crisis in American Public Administration*. Tuscaloosa, University of Alabama Press.
- Patterson, M. G., *et alii.* (2005). Validating the organizational climate measure: links to managerial practices, productivity and innovation. *Journal of Organizational Behavior*, 26(4), pp. 379-408.
- Pereira, S. e Correia, P. M. A. R. (2020). Movimentos Pós-Nova Gestão Pública: O Novo Serviço Público. *Lex Humana*, 12(1), pp. 69-85.
- Peretz, H. V. (2021). A perspective on organizational decline in the public sector: A case study. *Public Money & Management*, 41(2), pp. 161-171.

- Peschl, M. F. (2022). Learning from the future as a novel paradigm for integrating organizational learning and innovation. *The Learning Organization*.
- Pérez-Montoro, (2011). Communities of Practice in Public Administration: The Case of Catalonia's Government. In: Hernáez, O. R. e Campos, E. B. (Eds.), *Handbook of Research on Communities of Practice for Organizational Management and Networking: Methodologies for Competitive Advantage*. Hershey, IGI Global.
- Peters, B. G. (2003). The Changing Nature of Public Administration: From Easy Answers to Hard Questions. *Viešoji Politika ir Administravimas*, 5, pp. 7-20.
- Peters, B. G. (2008). Debate: The Two Futures of Public Administration. *Public Money & Management*, 28(4), pp. 195-196.
- Peters B. G. e Pierre, J. (1998). Governance without Government? Rethinking Public Administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8, pp. 223-243.
- Peters B. G. e Pierre, J. (2004). *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective*. London and New York, Routledge.
- Pierre, J. e Peters, B. G. (2000). *Governance, Politics and the State*. London, Macmillan Press.
- Pollitt, C. (2010). Envisioning public administration as a scholarly field in 2020. *Public Administration Review*, 70, pp. 292-294.
- Pollitt, C. e Bouckaert, G. (2004). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford, Oxford University Press.
- Pollitt, C. e Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. Oxford, Oxford University Press.
- Raadschelders, J. C. N. (2009). Understanding Government: Four Intellectual Traditions in the Study of Public Administration. *Public Administration*, 86(4), pp. 925-949.
- Raadschelders, J. C. N. (2011). The Future of the Study of Public Administration: Embedding Research Object and Methodology in Epistemology and Ontology. *Public Administration Review*, 71(6), pp. 916-924.
- Ramos, P. B., Fernandes, S. C. e Isfan, T. M. (2020). *De Lisboa para o futuro: resiliência, redes e re-União Europeia*. Notas Futuras 5, Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros.

- Riccuci, N. M. (2010). *Public Administration: Traditions of Inquiry and Philosophies of Knowledge*. Washington, D.C., Georgetown University Press.
- Ricœur, P. (1986). *Lectures on Ideology and Utopia*. New York, Columbia University Press.
- Rittel, H. W. J. e Webber, M. M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences*, 4, pp. 155-169.
- Roberge, I. e Dinning, B. (2013). Foresight: Constructing Futures in Public Administration. In: Conteh, C. e Roberge, I. (Eds.), *Canadian Public Administration in the 21st Century*. Boca Raton, CRC Press, pp. 189-206.
- Rocha, J. A. O. (1991). *Princípios de Gestão Pública*. Lisbon, Presença.
- Rocha, J. A. O. e Zavale, G. (2021). Innovation and Change in Public Administration. *Open Journal of Social Sciences*, 9, pp. 285-297.
- Rochester, C. (2013). The Hegemony of the Bureaucratic Model. In: *Rediscovering Voluntary Action*. London, Palgrave Macmillan.
- Rhodes, R. A. W. (1996). The New Governance: Governing without Government. *Political Studies*, XLIV, 652-667.
- Roy, A. (2017). Identity and Beyond: Revisiting the identity crisis of Public Administration. *Public Administration Review*, N.º XVIII, pp. 1-13.
- Rusaw, A. C. (2007). Changing Public Organizations: Four Approaches. *International Journal of Public Administration*, 30(3), pp. 347-361.
- Schedler, K. (2003). ‘... and politics?’ Public management developments in the light of two rationalities. *Public Management Review*, 5(4), pp. 533-550.
- Schmidt, E., Groeneveld, S. e Van de Walle, S. (2017). A change management perspective on public sector cutback management: towards a framework for analysis. *Public Management Review*, 19(10), pp. 1538-1555.
- Scout, I. e Gong, T. (2021). Coordinating government silos: challenges and opportunities. *Global Public Policy and Governance*, 1, pp. 20-38.
- Sedas Nunes, A. (1977). *Questões Preliminares em Ciências Sociais*. Volume 3 da Coleção Análise Social. Lisboa, Editorial Presença.
- Seixas, P. C. (1997). A Importância da “Quebra” Genérica no Processo de Escrever Culturas. In: Victor, M. P. da R. e Castillo, S. (Eds.), *Native American Women in Literature and Culture*. Universidade Fernando Pessoa, pp. 295-305.

- Seixas, P. C. (2003). O Viajante Enclausurado: Esboço da Nova Figura Metropolitana. In: Jorge, V. O. (Coord.), *Arquitetando Espaços: Da Natureza à Metropolis*. Porto-Coimbra, edições DCTP-FCUL/CEAUCP-FCT, pp. 233-241.
- Seixas, P. C. (2005). O Humanitário como Cultura Global?. In: *Fronteiras da Tolerância*. Lisboa, Pro-Dignitat, 29.
- Seixas, P. C. (2021). The Transformational Wave: The Feedforward Century. In: Seixas, P. C. e Lobner, N. (Eds.), *The Transformational Wave: Beyond Covid-19*. Amazon, pp. 19-49.
- Seixas, P. C. e Lobner, N. (2018). Transformational Communities: A Programmatic Ambivalence as a Learning Path for the Cognitive Planet. *Journal of Sustainable Development*, 11(6), 152-161.
- Selznick, P. (1943). An approach to a theory of bureaucracy. *American Sociological Review*, 8(1), pp. 47-54.
- Silva, P. (2018). *A Arte de Governar: Partidos, Governo e Administração Pública*. Lisboa, ICS.
- Simon, H. A. (1965 [1947]). *Comportamento Administrativo*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas.
- Smith, A. E. (2016). Knowledge by Association: Communities of Practice in Public Management. *Public Administration Quarterly*, 40(3), pp. 655-689.
- Snyder, W. M. e Briggs, X. de S. (2003). *Communities of Practice: A New Tool for Government*. Washington, DC, IBM Center for The Business of Government.
- Snyder, W. M., Wenger, E. e Briggs, X. de S. (2003). Communities of practice in government: Leveraging knowledge for performance. *The Public Manager*, 32(4), pp. 17-21.
- Stivers, C. (1999). Between Public Management and Post-Modernism: The Future of Public Administration. *Administrative Theory & Praxis*, (21)4, Millennium Issue, pp. 520-522.
- Sousa Santos, B. de (1988). *Um Discurso Sobre as Ciências*. Porto, Edições Afrontamento.
- Sousa Santos, B. de (1989). *Introdução a uma Ciência Pós-Moderna*. Porto, Edições Afrontamento.
- Stoker, G. (1998). Governance as theory: five propositions. *International Social Science Journal*, 50(155), pp. 17-28.

- Stoker, G. (2006). Public Value Management: A New Narrative for Networked Governance? *American Review of Public Administration*, 36(1), pp. 41-57.
- Sutarna, I. T., Husna, K. e Iswari, P. (2017). Elaboration on Public Administration Crises: An Endeavor in Seeking Scientific Identity. *Policy & Governance Review*, 1(1), pp. 2580-4820.
- Svara, J. H. (1999). Complementarity of Politics and Administration as a Legitimate Alternative to the Dichotomy Model. *Administration and Society*, 30(6), pp. 676-705.
- Svara, J. H. (2001). The Myth of the Dichotomy: Complementarity of Politics and Administration in the Past and Future of Public Administration. *Public Administration Review*, 61(2), pp. 176-183.
- Svara, J. H. (2008). Beyond Dichotomy: Dwight Waldo and the Intertwined Politics-Administration Relationship. *Public Administration Review*, 68(1), pp. 46-52.
- Tavares, A. F. (2015). *Cooperação Intermunicipal na Europa: Uma Aplicação do Enquadramento da Ação Coletiva Institucional*. Sumário pormenorizado da lição de síntese no âmbito da unidade curricular de Governo e Administração Local. EEG/Universidade do Minho.
- Tavares, A. F. (2019). *Administração Pública Portuguesa*. Lisboa, Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Tavares, A. F. (2022). Bureaucracy and Public Administration. In: J. M. Fernandes, P. C. Magalhães e A. C. Pinto (Eds.), *The Oxford Handbook of Portuguese Politics*. Oxford Handbooks Online, Chapter 13, pp. 197-211.
- Tavares, L. V. e Alves, A. A. (2006). The Future of Portuguese Public Administration and a New Agenda for Public Administration Sciences in the 21st Century. *Public Administration*, 84(2), pp. 389-406.
- Teles, F. (2020). Public Administration in Portugal. In: Bouckaert, G., e Jann, W. (Eds.), *European Perspectives for Public Administration: The Way Forward*. Belgium, Leuven University Press, pp. 439-452.
- Temizel, M. (2015). Transformation of public Administration and the Approach of Governance. *European Scientific Journal*, Special Edition, pp. 216-227.
- Tett, G. (2015). *The Silo Effect: The Peril of Expertise and the Promise of Breaking Down Barriers*. New York, Simon & Schuster.

- Thakhathi, A. (2018). Champions of Change and Organizational Development: A Return to Schön and Typology for Future Research and Practice. *Research in Organizational Change and Development*, 26, pp. 265-306.
- Tönnies, F. (1887). *Gemeinschaft und Gesellschaft*. Leipzig, Fues's Verlag.
- Tutton, R. (2017). Wicked futures: meaning, matter and the sociology of the future. *The Sociological Review*, 00, pp. 1-16.
- United Nations [UN]. (2015). *Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development*. A/RES/70/1, UN.
- Vala, J. (1986). A Análise de Conteúdo. In: Santos Silva, A. e Madureira Pinto, J. (Eds.). *Metodologia das Ciências Sociais*. Porto, Editora Afrontamento. Cap. IV, pp. 101-128.
- Van der Helm, R. (2009). The vision phenomenon: Towards a theoretical underpinning of visions of the future and the process of envisioning. *Futures*, 41, pp. 96-104.
- Van Veenstra, A. F., Klievink, B. e Janssen, M. (2011). Barriers and impediments to transformational government: insights from literature and practice. *Electronic Government, An International Journal*, 8(2/3), pp. 226-241.
- Vattimo, G. (1991). *Sociedade Transparente*. Lisboa, Relógio D'Água.
- Vaz, J. G. (2009). A construção dos sociogramas e a teoria dos grafos. *Revista Brasileira de Psicodrama*, número temático, pp. 67-78.
- Veenman, S., Kaufmann, M. e Haarbosch, S. (2023). Futures in the present: Unraveling foreclosing and pre-opening desired futures in the local environment with a Bourdieusian perspective. *Futures*, 149, 1031034.
- Vinuto, J. A (2014). Amostragem em bola de neve na pesquisa qualitativa: um debate em aberto. *Temáticas*, 22(44), pp. 203-220.
- Vries, H. de, Bekkers, V. e Tummers, L. (2016). Innovation in the public sector: a systematic review and future research agenda. *Public Administration*, 94(1), pp. 146-166.
- Waal, de A., et alii. (2019). Silo-Busting: Overcoming the Greatest Threat to Organizational Performance. *Sustainability*, 11, 6860.
- Waldo, D. (1946). *The Administrative State*. New York, The Ronald Press Company.
- Waldo, D. (1971). *Public Administration in a Time of Turbulence*. San Francisco, Chandler Publishing Company.

- Wenger, E. (1998). *Communities of Practice: Learning, Meaning, and Identity*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Wenger, E., McDermott, R. e Snyder, W. M. (2003). *Cultivating Communities of Practice*. Boston, Harvard Business School Press.
- Wenger, A., Jasper, U. e Cavelty, M. D. (2020). The Politics and Science of the Future: Assembling Future Knowledge and Integrating It into Public Policy and Governance. In: Wenger, A., Jasper, U. e Cavelty, M. D. (Eds.), *The Politics and Science of Prevision: Governing and Probing the Future*. Routledge, Part IV: Conclusion, pp. 227-251.
- Wessels, J. S. (2019). Challenges to inform the curricula of Master of Public Administration programmes. *Teaching Public Administration*, 38(2), pp. 144-167.
- Willow, A. (2022). Visions of transition: Centering the future in engaged sustainability research. *SN Social Sciences*, 2(56), pp. 1-17.
- Wilson, W. (1887). The Study of Administration. *Political Science Quarterly*, 2(2), pp. 197-222.

APÊNDICE A – Inquérito por questionário

Comunidades Transformacionais no Campo da Administração Pública em Portugal

Este questionário tem como objetivo **identificar Comunidades Transformacionais no campo da Administração Pública (AP) em Portugal**. Esta pesquisa é parte de uma tese de Doutoramento em Administração Pública, especialização em Administração e Políticas Públicas, no Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (ISCSP) da Universidade de Lisboa.

O questionário destina-se a dois grupos-alvo: a) membros da academia com funções de direção ou coordenação na área da AP e/ou das políticas públicas, bem como investigadores de referência ligados a estas áreas ou a áreas afins; b) profissionais (dirigentes e/ou técnicos) que, de forma direta ou indireta, estão ou estiveram ligados à prática profissional da AP ou à sua melhoria em algum dos seus níveis.

Os dados obtidos serão tratados de forma agregada e utilizados apenas para fins académicos, sendo de realçar que as respostas representam apenas opiniões pessoais e não da entidade a que o respondente pertence ou representa.

Desde já agradecemos a sua colaboração e disponibilidade.

OK

* 1. Consentimento Informado

- Declaro ter lido as informações sobre o âmbito e objetivos deste questionário e aceitar participar nesta pesquisa
- Os seus dados pessoais são recolhidos em conformidade com o Regulamento Geral de Proteção de Dados (RGPD). Consente que os seus dados sejam utilizados, nos termos da Política de Privacidade do ISCSP (disponível em <https://www.iscsp.ulisboa.pt/pt/politica-de-privacidade>)

2. Numa lista ordenada por importância decrescente, identifique **até 5 Comunidades Transformacionais na pesquisa e/ou na prática da AP portuguesa**, apresentando para cada uma delas uma breve justificação da sua escolha.

Por “Comunidades Transformacionais” entende-se grupos, projetos de pesquisa e/ou entidades, equipas, gabinetes ou departamentos ligados a políticas públicas e/ou à prática profissional da AP que de forma clara estão à frente na antecipação, experimentação e preparação do futuro da governação em Portugal.

Pense em comunidades de pesquisa e/ou de prática que, independentemente da área temática, possam ser apresentadas como casos de aprendizagem ou “melhores práticas”.

Poderá tratar-se de comunidades em que está ou já esteve integrado ou outras de que tenha conhecimento. No caso dessa comunidade não corresponder a uma entidade, equipa ou projeto com designação, poderá indicar apenas o nome das pessoas de referência de tais comunidades.

Visões de futuro na administração pública em Portugal: Contributos das Comunidades Transformacionais para uma melhor governação

1ª Comunidade

Transformacional

(Designação)

(1) Pessoas de
Referência

(1) Razão da Escolha
(Transformação
Digital; Territorial;
Sectorial; Climática...)

2ª Comunidade

Transformacional

(Designação)

(2) Pessoas de
Referência

(2) Razão da Escolha
(Transformação
Digital; Territorial;
Sectorial; Climática...)

3ª Comunidade

Transformacional

(Designação)

(3) Pessoas de
Referência

(3) Razão da Escolha
(Transformação
Digital; Territorial;
Sectorial; Climática...)

4ª Comunidade

Transformacional

(Designação)

(4) Pessoas de
Referência

(4) Razão da Escolha
(Transformação
Digital; Territorial;
Sectorial; Climática...)

5ª Comunidade

Transformacional

(Designação)

(5) Pessoas de
Referência

(5) Razão da Escolha
(Transformação
Digital; Territorial;
Sectorial; Climática...)

Visões de futuro na administração pública em Portugal: Contributos das Comunidades Transformacionais para uma melhor governação


3. De entre as seguintes opções, assinale o âmbito da(s) entidade(s) a que atualmente pertence (ou pertenceu caso já não esteja no ativo):

- Administração Central
 - Administração Regional/Sub-regional (CCDRS ou CIM/AM)
 - Administração Regional (Autónoma)
 - Administração Local
 - Entidade Pública Empresarial
 - Associação Pública
 - Agência
 - Consultora
 - Universidade/Politécnicos/Centro de Investigação
 - Outra (especifique)
-

4. De entre as seguintes opções, assinale todos os seus vínculos (presentes e passados) com o campo da AP:

- Dirigente Superior
- Dirigente Intermédio
- Técnico Superior
- Policymaker*
- Consultor/Especialista
- Diretor/Coordenador Académico
- Presidente/Diretor/Coordenador de Centro de Investigação
- Docente (Professor Universitário)
- Formador
- Investigador
- Outro (especifique)

CONCLUÍDO

Desenvolvido pela
 SurveyMonkey
Veja como é fácil [criar um questionário](#).

APÊNDICE B – Composição do painel de especialistas inquiridos

Nome	Afiliação	Posição/Cargo	Área de Pesquisa/Especialidade na AP
Paulo Castro Seixas	CAPP-ISCSP, UL	Ex-Presidente do CAPP; Ex-Coordenador da UCAPPT Investigador integrado do CAPP	Governança Territorial e Urbana; Políticas de Cidades; Comunidades de Transição e Desenvolvimento Sustentável
Sandra Firmino	CAPP-ISCSP, UL	Coordenadora Executiva do Curso Avançado de Administração Pública Investigadora integrada do CAPP	Parcerias Público-Privadas; Governança
João Ricardo Catarino	CAPP-ISCSP, UL	Coordenador da UCAP Investigador integrado do CAPP e Coordenador da linha SIns	Finanças Públicas
Ricardo Ramos Pinto	CAPP-ISCSP, UL	Coordenador da UCAP Investigador integrado do CAPP	Políticas Públicas
Alexandre Morais Nunes	CAPP-ISCSP, UL	Coordenador Adjunto da Escola de Administração e Gestão de Saúde, ISCSP-ULisboa. Coordenador Adjunto da Unidade de Coordenação de Administração Pública e Políticas do Território Coordenador Executivo da Pós-Graduação em Administração e Gestão de Saúde, ISCSP-ULisboa.	Administração da Saúde; Reformas no setor da Saúde
Elizabete Carvalho	CAPP-ISCSP, UL	Ex-Diretora Geral do INA Investigadora do CAPP	Modelos de Governação e Gestão Pública; Reformas Administrativas
Helena Monteiro	CAPP-ISCSP, UL	Coordenadora do ILab - eGovernment & eGovernance do ISCSP Presidente da APDSI - Associação para a Promoção e Desenvolvimento da Sociedade da Informação Investigadora do CAPP	Governança Digital; Transformação Digital
João Bilhim	CAPP-ISCSP, UL FACE/UNB	Professor Catedrático Jubilado Ex-Presidente do CAPP; CRE SAP; Investigador integrado do CAPP	Governança; Reformas Administrativas; Profissionalização da AP
Edmundo Ribeiro	CAPP-ISCSP, UL	EX-Subdiretor-Geral das Autarquias Locais (DGAL) entre outros cargos relevantes ligados à administração local	Administração Autárquica; Governo Local; Planeamento Estratégico
Filipe Ferreira	CAPP-ISCSP, UL AML	Investigador do CAPP Secretário Metropolitano da AML	Governança Territorial/Multinível; Política de Coesão da EU; Política de Cidades
Luís Baptista	CAPP-ISCSP, UL Município de Sintra	Investigador do CAPP Administrador SIG	Participação Pública com Sistemas de Informação Geográfica (PPSIG)
Ireneu Mendes	CAPP-ISCSP, UL Universidade de Coimbra	Investigador na área da inovação na AP	Modelos de Governação e Gestão Pública; Inovação no setor público; Planeamento Estratégico; Cooperação Intermunicipal
Sandra Pereira	CAPP-ISCSP, UL Universidade de Coimbra	Investigadora do CAPP na área da modernização da justiça	Modernização da Justiça
Pedro Miguel Alves Ribeiro Correia	Universidade de Coimbra	Investigador do CAPP e Coordenador da linha SIns Editor da Revista Ciências e Políticas Públicas	Modernização da Justiça; Valor Público
Pedro António Pimenta Costa Gonçalves	UC	Coordenador da Licenciatura e Mestrado em Administração Público-privada	Direito administrativo; Direito dos contratos públicos; Direito da regulação pública
Fernanda Paula Oliveira	UC	Docente e Investigadora no Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra	Administração Local e Planeamento Urbano
João Nogueira de Almeida	UC	Docente da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra	Finanças Públicas
António Tavares	CICP/Universidade do Minho	Diretor do Departamento de Relações Internacionais e Administração Pública	Governança; Governança Local; Participação Pública; Ação Coletiva Institucional
Miguel Ângelo Rodrigues	CICP/UM	Diretor do CICP Diretor da licenciatura e mestrado em AP	Gestão pública; Parcerias público-privadas; Autarquias locais e participação pública
Joaquim Filipe Araújo	UM	Professor Catedrático de AP	Gestão pública; Reforma administrativa; Mudança nas

Visões de futuro na administração pública em Portugal: Contributos das Comunidades Transformacionais para uma melhor governação

			organizações públicas; Governo aberto e transparência
Pedro J. Camões	CICP/UM	Investigador do CICP	Descentralização, Governo e Finanças Locais, Formas de Prestação de Serviços e Contratação Pública
Filipe Teles	GOVCOOP/ Universidade de Aveiro	Investigador do COVCOOP Pró-reitor para o desenvolvimento regional e política de cidades; Presidente da EURA	Governo Local em Portugal e na Europa; descentralização; Governança local e Cooperação Intermunicipal
Sara Moreno Pires	GOVCOOP/UA	Investigadora no grupo de pesquisa políticas públicas, instituições e inovação	Planeamento e políticas de monitorização da sustentabilidade urbana na Europa e em Portugal; qualidade da governação local; inovação territorial; cidades humanas inteligentes
Patrícia Silva	GOVCOOP/UA	Investigadora no grupo de pesquisa políticas públicas, instituições e inovação	Governança e administração local; partidos políticos; politização do recrutamento em funções públicas
Maria Teresa Geraldo Carvalho	GOVCOOP/UA	Diretora do Doutoramento de Políticas Públicas	Maneiralismo; NGP
Gonçalo Santinha	GOVCOOP/UA	Diretor do Mestrado em Administração e Políticas Públicas e do Mestrado em Administração e Gestão Pública	Políticas de ordenamento do território, governança territorial, geografia e políticas da saúde e impactos económicos, sociais e territoriais das TIC.
Luís Miguel Simões Lucas Pires	GOVCOOP/UA	Diretor da Licenciatura em Administração e Gestão Pública	Direito Administrativo
Luís F. Mota	IPLeiria	Investigador do GOVCOOP/UA	Governança; Gestão Pública; Implementação de Políticas Públicas;
Luís Pedroso de Lima Cabral de Oliveira	IPLeiria	Coordenador da licenciatura em AP	História do Direito e da Administração Pública
João Salis Gomes	IPPS-ISCTE	Diretor do Mestrado em Administração Pública e dos Cursos de Formação em Alta Direção na Administração Pública (FORGEP e CAGEP) Presidente da CReSAP	Direito Administrativo; Liderança e inovação organizacional; Governança multinível e políticas públicas
David Ferraz	IPPS-ISCTE ISCSP	Subdiretor do Mestrado em AP Ex-dirigente da Divisão de Recrutamento e Seleção do INA	Governança e Gestão Pública; Políticas Públicas; Gestão de Recursos Humanos
Tiago Fernandes	IPPS-ISCTE	Diretor do Doutoramento em Políticas Públicas	Movimentos sociais e democracia
Maria Asensio	IPPS-ISCTE	Docente do Mestrado e PhD em AP Investigadora principal do INA	Reformas no serviço de saúde; políticas públicas
Ricardo Paes Mamade	IPPS-ISCTE	Director do Mestrado em Economia e Políticas Públicas e Subdirector do Departamento de Economia Política do ISCTE Presidente da direção do IPPS	Inovação e Políticas Públicas
João Seixas	CICS.NOVA - NOVA FCSH	Investigador de referência na área da governança (urbana)	Governança urbana; Desenvolvimento urbano, Planeamento urbano, Mudança urbana
João Caupers	NOVA School of Law	Professor Catedrático Jubilado	Direito Administrativo, Ciência da Administração, Ciência da Legislação, Teoria da Norma Jurídica, Direito Público Comparado
Paulo Alexandre Neves Martinho Neto	Universidade de Évora	Diretor do Mestrado em Políticas Públicas e Projetos (M3P)	Economia e Planeamento Regional e Urbano; Economia do Conhecimento e da Inovação; Conceção, Avaliação e Monitorização de Políticas Públicas
Roberto Falanga	ICS	Investigador de referência na área da participação pública	Participação Pública e Democracia; Transição Urbana; Pesquisa responsável e Inovação
João Ferrão	ICS	Investigador coordenador aposentado do ICS	Governança urbana; avaliação de políticas públicas
João Morais Mourato	ICS	Investigador de referência em políticas e governança territorial	Governança; Política de Coesão da UE
Luís de Sousa	ICS	Investigador de referência nas áreas da transparência e corrupção	Transparência; Corrupção

Visões de futuro na administração pública em Portugal: Contributos das Comunidades Transformacionais para uma melhor governação

Domingos Soares Farinho	Faculdade de Direito, UL Instituto de Ciências Jurídico-Políticas (ICJP) Centro de Investigação de Direito Público (CIDP)	Investigador principal do Observatório Permanente da Administração Pública	Direito Constitucional; Direito Administrativo; Governança Pública
Bernadete de Lourdes Bittencourt	IPBragança	Diretora da Licenciatura em Gestão e Administração Pública	Inovação e empreendedorismo social, economia social, governança, redes sociais, desenvolvimento territorial sustentável
Claúdia Cristina Silva da Costa	IPBragança	Diretora do Mestrado em Administração Autárquica	Políticas Públicas
Anabela Miranda Batista Correia	ISCAL	Coordenadora da Licenciatura em Contabilidade e Administração - Ramo de Gestão e Administração Pública	S.I.
Luís V. Tavares	IST	Professor Catedrático Ex-Presidente do INA Agenda de futuro da AP	Processos de Decisão e Modelos Comportamentais e de Negociação; Sistemas de Informação e de Mercados Eletrónicos (E-Business); Avaliação e Gestão de Projetos; Prospetiva e Análise de Políticas Tecnológicas e de Desenvolvimento
André Azevedo Alves	Universidade Católica	Agendas de futuro da AP	Políticas Públicas; Governança; Escolha Pública
Nuno Romão	AD&C – Agência para o Desenvolvimento e Coesão.	Coordenador do Núcleo de Estudos e Políticas Territoriais	Governança Territorial e Multinível; Política de Coesão
Sérgio Barroso	CEDRU – Centro de Estudos e Desenvolvimento Regional e Urbano	Diretor	Avaliação de Políticas Públicas
Vítor Silva	Câmara Municipal de Cascais	Diretor Departamento de Planeamento do Território	Planeamento do Território
Carlos Gaivoto	Câmara Municipal de Cascais	Técnico Especialista em Transportes	Transportes
Ana Maria Oliveira	Câmara Municipal de Oeiras	GIP – Gabinete de Inteligência Territorial	Aplicação dos SIG à gestão autárquica e governança territorial
Jorge Lagarto	LABX - Centro para a Inovação no setor Público, da Agência para a Modernização Administrativa, I.P. (AMA, I.P.)	Diretor	Inovação no setor público
Patrícia Paralta	LABX	Designer de Serviços	Inovação do serviço público; relação com os cidadãos
Elsa Belo	INA	Ex-Subdiretora-Geral da Direção-Geral de Qualificação dos Trabalhadores em Funções Públicas Diretora do LABX	Inovação; Simplificação e modernização administrativa; transição digital
Abel Carreira	INA/DSMOPI	Diretor de Serviços de Desenvolvimento de Modelos Organizacionais e Promoção da Inovação (DSMOPI)	Modelos Organizacionais e Promoção da Inovação
Sofia Mota	TicAPP/AMA	Diretora do Centro de Competências Digitais da Administração Pública (TicAPP) da Agência para a Modernização Administrativa, I.P. (AMA, I.P.)	Transformação digital
Hélder Alexandre	TicAPP/AMA	Coordenador de Equipa da Transformação Digital do TicAPP	Transformação digital
Carina Américo	AMA	Chefe de Equipa de Competências e Formação	Atendimento público de qualidade
Ana Pio	AMA	Chefe da Equipa de Avaliação de Medidas de Modernização - SAMA2020 - PT2020	Modernização administrativa
Paulo Areosa Feio	PlanAPP - Centro de Competências de Planeamento, Políticas e Prospetiva da Administração Pública	Diretor	Avaliação de Políticas Públicas, Planeamento
Elisa Vilares	DGT	Chefe de Divisão de Desenvolvimento Territorial e Política de Cidades	Desenvolvimento Territorial e Política de Cidades

APÊNDICE C – Guião de entrevista

Guião de Entrevista

O meu nome é Ricardo Dias e estou a fazer uma pesquisa de doutoramento sobre a relação entre Comunidades Transformacionais na administração pública em Portugal, visões de futuro e uma melhor governação. Sendo uma das pessoas envolvidas com a transformação da governação no país, seria muito importante poder ouvir a sua opinião sobre este tema. É possível conversarmos um pouco e fazer-lhe algumas perguntas? Com esta entrevista pretende-se identificar alguns dos elementos dessas comunidades – pessoas e instituições – e as suas visões de futuro sobre a governação.

Para poder registar as suas respostas de forma mais precisa, gostaria de gravar a nossa conversa. Dá-me permissão para gravar a entrevista?

Antes de começarmos, gostaria de lhe mostrar este documento de consentimento informado sobre como as informações recolhidas no decorrer da entrevista serão protegidas. Avise-me se tiver alguma dúvida. Se concordar com as condições descritas, por favor, assine o documento.

Gostaria de começar por lhe fazer algumas questões sobre si.

1) Pode falar-nos um pouco sobre a **sua carreira** e sobre o **trabalho que desenvolve** atualmente?

2) Se tivesse de localizar o contributo da sua trajetória profissional e do seu trabalho para a transformação da governação em Portugal, como o faria? Ou seja, em que **áreas** entende que possa **estar a contribuir** ou ter contribuído para melhorar a governação no país? E até que ponto o seu trabalho pode ser considerado transformacional? Em que projetos esteve envolvido?

3) Há alguma **visão ou imagem de futuro** da governação que oriente ou inspire o seu trabalho? Consegue-me descrever essa visão?

Se a resposta for negativa: 4) Mas há melhorias na governação que **idealiza** ou que aspira realizar com o seu trabalho? De **onde vem essa idealização**? Ela é uma visão apenas sua ou é partilhada por outros colegas com quem trabalha? Com quem? É uma visão da sua organização?

Se a resposta for positiva: 4) E essa **visão de futuro de onde veio**? Ela é uma visão apenas **sua ou é partilhada** por outros colegas? Com/por quem? É uma visão da sua organização?

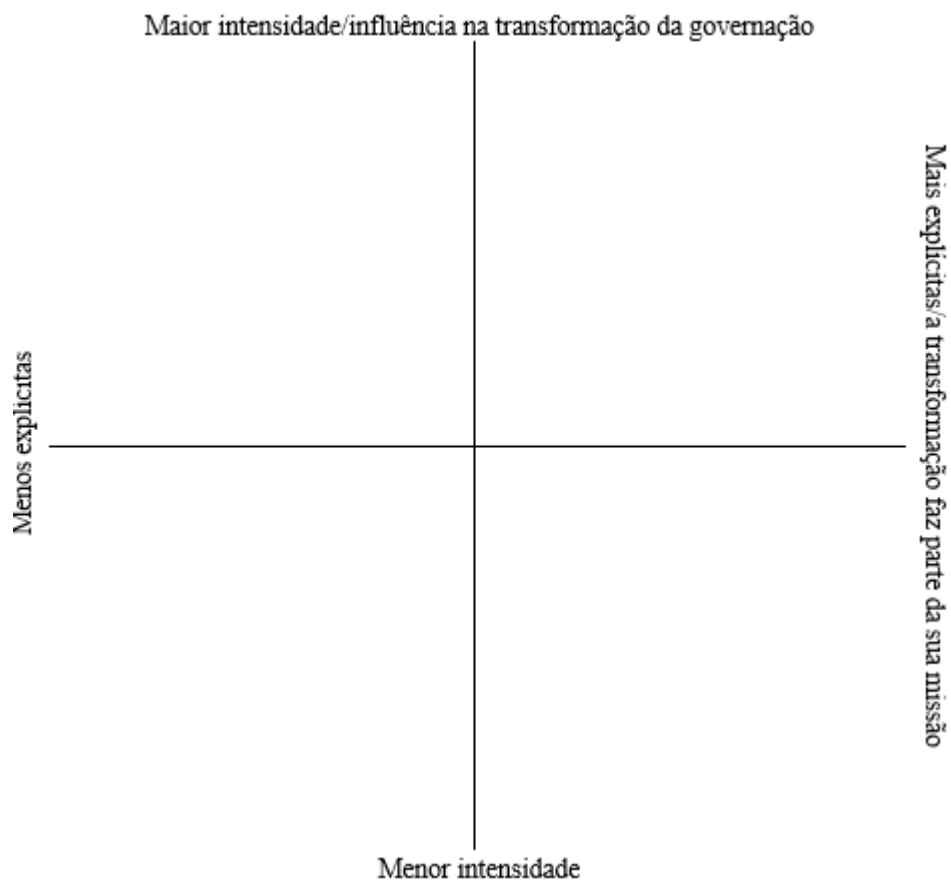
5) De que forma essa visão de futuro **influencia o seu trabalho**? E a sua organização?

6) No seu entender, que **mudanças são essenciais** fazer para melhorar a governação atual? Estamos **longe ou perto** de fazer essas mudanças?

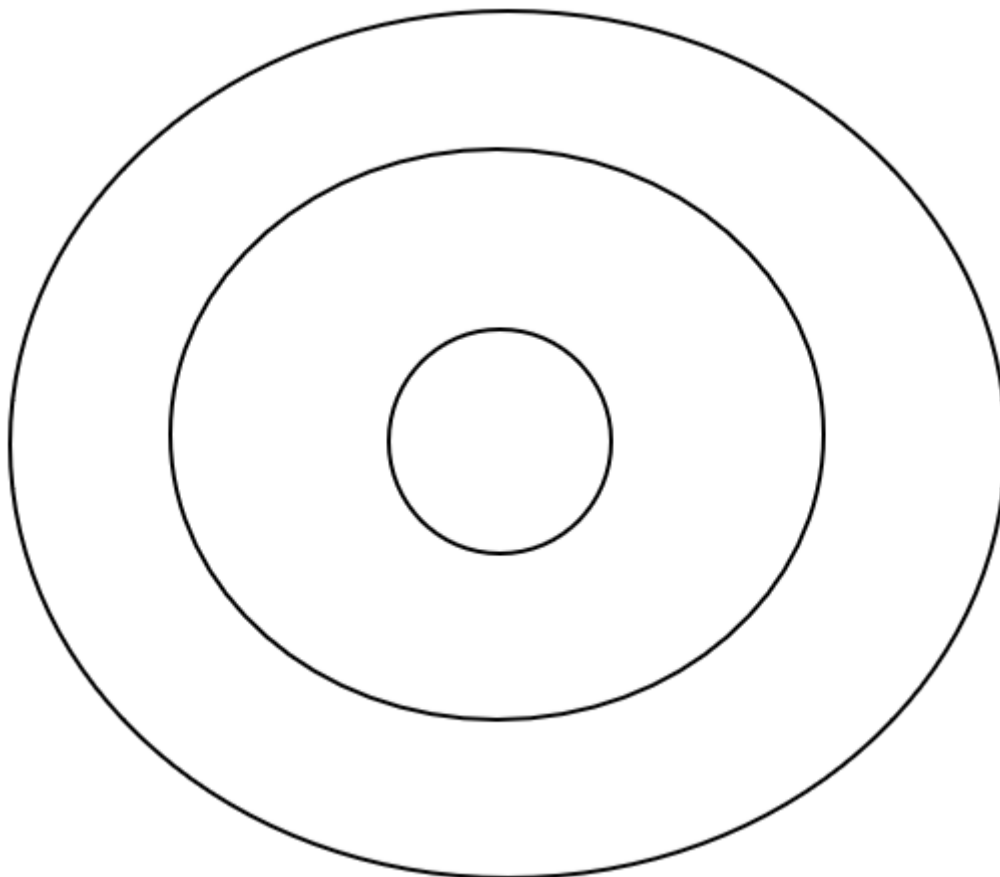
7) Ao longo da sua carreira, tem encontrado **barreiras às mudanças** que pretende realizar com o seu trabalho? Ou seja, sente que a mudança é bem recebida, ou há obstáculos que impedem a melhoria da governação? Fale-nos um pouco sobre esses obstáculos e de como eles se fazem sentir.

8) E oportunidades e **facilitadores à mudança**? No seu entender, o que é que facilita a mudança na governação?

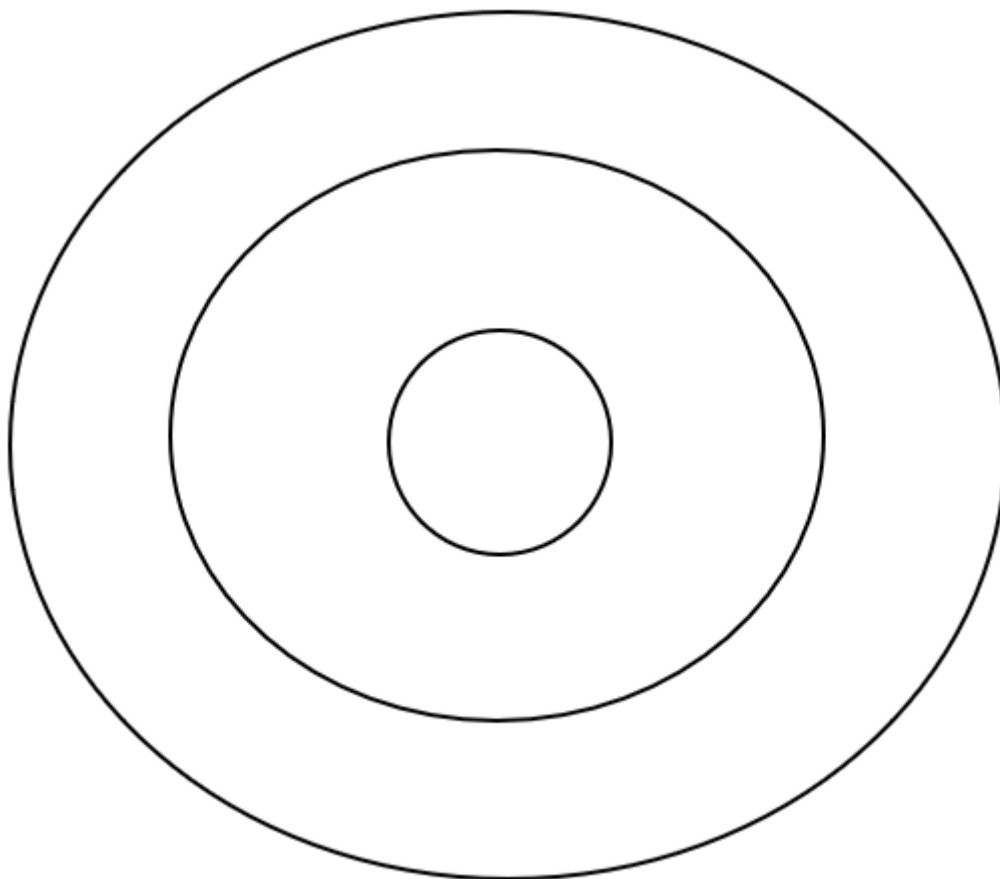
9) Quem são para si as **pessoas e/ou entidades em Portugal** mais envolvidas com a transformação da governação? Caracterize de 1 a 5 o seu nível de:



10) Na sua **área específica (de atuação ao nível da transformação)**, quem são as **pessoas e/ou entidades de referência** para si? Mantem ou já teve algum tipo de contacto com essas pessoas e/ou entidades? Faz parte de alguma rede? - rede egocentrada: desenho com círculos concêntricos, tendo no círculo central o nome do entrevistado.



11) Diga-me, por ordem de importância, **as 5 instituições que considera mais importantes para transformar a governação** e com as quais a sua instituição teve/tem relações. - rede egocentrada – instituição da pessoa no centro e depois solicitar para identificar instituições no primeiro nível, segundo nível...



12) Estamos quase a terminar. Mas antes queria lançar-lhe um desafio. Imagine que estava a montar uma **equipa transformacional** dentro da sua **área de atuação/cluster**. Poderia chamar qualquer pessoa para integrar essa equipa, independentemente de possíveis constrangimentos, institucionais ou outros. Quem chamaria e por que razões?

12.1) De entre essas pessoas, quem elegeria como **líder da equipa** e porquê?

13) Por último, vou-lhe apresentar uma lista de nomes. Conhece ou relaciona-se com alguma destas pessoas? Em que contextos?

Paulo Areosa Feio (PlanAPP)		Nuno Cunha Rolo (TI-PT)	
Elsa Belo (Lab X)		Susana Coroado (TI-PT)	
Jorge Lagarto (LabX)		João Paulo Batalha (TI-PT)	
João Dias (AMA)		Luís de Sousa (TI-PT)	
Tito Vieira (AMA)		Ricardo Paes Mamede (ISCTE)	
Elsa Castro (AMA)		Susana Corvelo (ISCTE)	
Fátima Madureira (AMA)		Maria de Lurdes Rodrigues;	
César Pestana (eSPap Lab)		David Ferraz (ISCTE)	
Filipe Teles (GOVCOPP)		Rui Marques (Programa Escolhas)	
Patrícia Silva (GOVCOPP)		José Alberto Rio Fernandes (CEGOT)	
José Mota (LP3)		Blanco de Morais (JurisApp)	

Visões de futuro na administração pública em Portugal: Contributos das Comunidades Transformacionais para uma melhor governação

Luísa Neto (INA)		Francisco Goiana da Silva (Taxação de bebidas açucaradas)	
Elisa Vilares (DGT-MCT)		Pedro Miguel Alves Ribeiro Correia (FDUC)	
José Manuel Félix Ribeiro (Estudos de Prospetiva e de Futuros)		Helena Monteiro (APDSI)	
Joaquim Azevedo (GETAP)		João Ferrão (ICS)	
José Pedro Tavares (IC)		Luísa Schmidt (ICS)	
Diogo Cunha Ferreira (hSNS)		Olivia Bina (ICS)	
Diogo Reis (PDM-SPMS)		João Mourato (ICS)	
António Tavares (EEG-UM)		Ricardo Ferreira Lopes (CESOP-Local)	
Pedro J. Camões (EEG-UM)		Joaquim Azevedo (Projeto Arco Maior)	
Joaquim Filipe Araújo (EEG-UM)		José Correia (INESC TEC)	
Miguel de Castro Neto (Nova Cidade)		Ricardo Pita (CM Lisboa)	
Victor Silva (CM Cascais)		Micael Sousa (Participação Pública no Território)	
Lídia Terra (CM Loulé)		Teresa Ponte (Porto Solidário)	
Heitor Gomes (CEDRU)		Marta Pinto (Projeto 100mil árvores)	

A entrevista terminou. Muito obrigado pela sua participação e disponibilidade.

APÊNCICE D – Consentimento informado

Consentimento Informado

Eu, _____ aceito participar no estudo da autoria de Ricardo Dias, no âmbito do seu doutoramento sobre a relação entre Comunidades Transformacionais na administração pública em Portugal, suas visões de futuro e uma melhor governação.

Compreendo também que a minha participação neste estudo é voluntária, podendo desistir a qualquer momento.

Eu entendo que as informações recolhidas serão usadas para fins académicos e que serão armazenadas de forma segura, pelo período de dois anos, depois do qual serão destruídas.

Eu compreendo que tenho o direito de aceder, retificar e excluir os meus dados pessoais a qualquer momento.

Entendo, ainda, que toda a informação obtida neste estudo será estritamente confidencial.

Em relação à minha identidade,

- Autorizo ter o meu nome na tese em acesso aberto
- Autorizo ter o meu nome na tese se esta estiver em acesso fechado
- Prefiro ter o meu nome codificado por um pseudónimo

Idade: _____

Qual a sua posição na
carreira _____

Assinatura _____

Data ___/___/___

APÊNDICE E – Análise de conteúdo aos perfis dos transformadores

Unidade de contexto	Unidades de registo	Categorias
<p>“Fui fazer um mestrado a Londres. [...] Fiz. Passei para o PhD.” (E1)</p> <p>“Passo a ser um adviser do governo do Reino Unido” (E1)</p> <p>“[D]epois de um pequeno interregno por outros ares, africanos, fui para Paris, onde estive durante 6 anos e meio na delegação de Portugal junto da OCDE. Tive oportunidade também de ter contato com muitas outras dimensões que nos importa, até ser convidado para assumir estas funções” (E5)</p> <p>“Na altura houve um contexto que favoreceu esta ligação que foi, nós tínhamos entrado para a então Comunidade Europeia em 1986 e, portanto, houve todo um trabalho que que na altura era novo para nós portugueses e eu tive a sorte de ter sido no primeiro quadro comunitário perito da Comunidade Europeia. Ou melhor, não, em 2 quadros comunitários seguidos, num fui perito pela Comunidade Europeia e no outro fui perito pelo Governo português, e foi muito interessante ver o mesmo problema, a mesma questão a partir de duas perspetivas completamente diferentes.” (E18)</p> <p>“E depois tive ocasião também de ter uma colaboração pontual, mas que foi importante para mim, num grupo de peritos da OCDE. Foi a primeira vez que contacta com OCDE, e tornaram-se claro para mim várias coisas, uma delas que é a necessidade de nós termos uma visão comparada das coisas.” (E18)</p>	<p>Formação internacional</p> <p>Experiência internacional</p>	<p>Internacionalização</p>
<p>“Faço uma formação pré-Bolonha, estou no mercado de trabalho, trabalho nos ateliês, trabalhei na indústria do planeamento, eu testemunhei a corrupção urbanística em primeira linha, até fiz desenhos para a corrupção urbanística, eu percebi o negócio todo como testemunha de quem participava nas negociatas do ateliê e via como tudo acontecia.” (E1)</p> <p>“[J]á na altura do doutoramento, participei em alguns projetos que foram profundamente transformadores, mas foram mais de âmbito privado.” (E9)</p> <p>“[E]u seis meses antes de ter a licenciatura feita, estava a trabalhar numa consultora de dois professores da própria faculdade, o recrutamento é uma coisa que acontece enquanto o pessoal lá está, tínhamos muitas visitas de... e por isso eu comecei exatamente pelo setor privado.” (E3)</p> <p>“[N]a altura quando eu vou em 81 para os Correios, como responsável dos recursos humanos da Direção Regional de Correios, eh pá, eu diria assim, o que é que há entre os Correios e a educação especial? Nada, apenas havia uma coisa que eles estavam carenciados, de inovação, e eu levava a inovação de onde eu tinha feito experiências. A educação especial para mim foi um laboratório, permitiu-me experimentar” (E11)</p> <p>“Em termos de percurso, já fui muita coisa. Já fui desde professora do ensino secundário e do ensino básico, já trabalhei na área da cultura, tive o privilégio trabalhar no Mosteiro dos Jerónimos e na Torre de Belém, acabadinha de sair da faculdade, porque eu tirei o curso de Comunicação Social e Cultural [...]. Depois acabei por ir para a Fundação Portuguesa das Comunicações, na altura, ainda também na área da cultura, na parte do museu.” (E19)</p>	<p>Experiência prática anterior de outros setores/áreas</p>	<p>Experiências em outros setores/áreas</p>
<p>“[A]o contrário da maioria das pessoas, eu comecei pela política antes de passar para a administração. Aqui faço o percurso inverso.” (E5)</p> <p>“[F]ui vereador por 2 mandatos e meio na Câmara Municipal da Amadora, da qual saí, portanto, para entrar para a AML”. (E6)</p> <p>“[F]ui fundador da JSD em 74 no Largo do Rato. [...] Depois, estive no topo da direção do Partido Socialista quando o António José Seguro foi líder, fui responsável do gabinete de estudo do Partido Socialista e tinha um programa de governo feito quando o António Costa nos ganhou o Congresso, passei para o líder, ajudei a fazer a transição do Partido Socialista, passei-lhe um programa do governo, nomeadamente o da saúde foi feito por mim, mas não só, o da justiça também”. (E10)</p>	<p>Experiência política prévia</p>	
<p>“Vamos lá ver, quando vou para o planeamento estratégico, assumir a direção, tinha existido, digamos, uma revolução legislativa [...], uma reforma jurídica profunda, no que diz respeito à forma de atuar e de conceber a arte do planeamento. E tudo isso começou aqui na casa, comigo, eu comecei a fazer todo o planeamento já com essa legislação”. (E2)</p> <p>“[F]izemos o primeiro plano de pormenor em regime simplificado do país, antes de sair, inclusivamente, o decreto regulamentar, que depois não sei se acabou por sair ou se não, com base numa reunião na</p>	<p>Ligado a/na origem de organismos/áreas novas na administração pública</p>	<p>Pioneirismo</p>

Visões de futuro na administração pública em Portugal: Contributos das Comunidades Transformacionais para uma melhor governação

<p>DGOT, porque não existia, mas havia legislação que dizia que poderiam existir.” (E2) “[O] meu departamento foi inclusivamente digamos tido como cobaia, um exemplo, o laboratório vivo para fazer isso, tal e qual, por exemplo, fizemos primeiro, os tais planos setoriais, um primeiro plano de mobilidade no país [...]. Fomos o primeiro a fazê-lo, fomos inclusivamente reconhecidos, até internacionalmente”. (E2) “[F]ui lançar o IVA em Portugal” (E7) “[E]u fiz parte de um grupo que construiu sistemas informáticos novos [no quadro da criação do primeiro Instituto de Informática da administração pública]” (E7) “Nos Impostos, fui eu que fiz a adaptação do sistema da Lisnave, do sistema de pagamentos aos funcionários, e aí começa a informática, aí é que começa a sério. Porque não havia informáticos no país, estamos a falar numa altura em que não havia informáticos, ponto final.” (E8) “Eu costumo dizer que, todos os projetos que eu fiz foram sempre novos, nunca afastei ninguém, pronto, foram sempre coisas que eu fiz novas, o INFOCID foi assim, o INFOJUR foi assim, o elo decisório do Ministério das Finanças que depois se transformou na Torre do Tombo nas representações todas que há hoje nas...todo o sistema para autonomizar os arquivos, tabelas de classificação temáticas, tudo isso nasceu comigo...esses projetos todos foram tudo coisas novas.” (E8) “[M]ontei os serviços de imunohemoterapia, os bancos de sangue, os serviços de sangue da medicina transfuncional no Alentejo todo, não havia nenhum nos anos 90.” (E10) “E eu e o Herman Carmo, eh pá, pintamos a manta, fizemos coisas que nunca ninguém tinha pensado. Começamos o primeiro sistema de avaliação de desempenho. O Estado até então dava dinheiro para as instituições privadas de solidariedade social, como se chamava ó tempo, sem fazer qualquer avaliação. Nós, como estávamos...exigimos avaliação, nós fazemos a avaliação.” (E11) “[E]u vou para a CReSAP, em que tenho uma lei e não tenho mais nada. Tenho um papel do Diário da República, não tenho espaço, não tenho nada, tive de criar tudo até o primeiro papel” (E11) “Eu lembro-me de ir a Bruxelas e trazia uns folhetos, umas coisas sobre avaliação, e nós estudávamos na altura, depois tínhamos de fazer avaliações e nós não estudávamos, não sabíamos nada de avaliação, não se fazia avaliação em meados dos anos 80. Portanto, esse foi um contexto de aprendizagem muito importante.” (E18) “[T]ive sempre, fossem funções técnicas, fosse depois em funções de direção, associada a organismos novos. E isso é uma coisa muito engraçada que eu só me dei conta depois a fazer uma espécie de balanço.” (E20)</p>		
<p>“[...] a bolsa e tenho direito ao meu primeiro momento de luxo, que foi o Peter Hall durante seis meses, todas as semanas a gente conversava. Ele explicava-me um pouco a sua visão da transformação e etc. Tudo isto entrou nesta cabeça.” (E1) “Do João Cravinho ia apanhado sobre as broncas do aeroporto, as broncas da ferrovia, e não a ler livros, sempre a ouvir esta malta, mas em presença direta.” (E1) “E a certa altura, foram várias sessões e eu via o Bilhim a fazer as palestras para os...e eu comecei a pensar, espera lá, há qualquer coisa nesta pessoa, que ele sabe o que está a fazer. [...] O Bilhim acabou por ficar meu orientador”. (E3)</p>	<p>Aprendizagem pelo contacto direto com pessoas com grande experiência prática</p>	<p>Aprendizagem experiencial relacional</p>
<p>“Eu passei praticamente pelos departamentos todos, mesmo enquanto administrativo, fui conhecendo toda a Câmara. [...] e isso dá-me também essa visão transversal.”. (E2) “[N]o Verão Quente de 75 eu vou para os Impostos, e na altura nem Diretor-Geral tinha e, portanto, fui eu que defini as carreiras todas dos impostos, o sistema de avaliação dos impostos, essas coisas todas, depois andei a fazer o sistema de avaliação do Banco Portugal, andei para aí, pronto, andei para aí metido nessas confusões dos recursos humanos [...] Portanto, eu tinha a visão transversal de toda a administração pública.” (E8) “[F]ui para o Instituto Diplomático, onde abri, com outras pessoas, já era técnica superior na altura, abrir o Centro de Formação do Instituto Diplomático, centro responsável pela formação no MNE, e depois daí fui para a Direção-Geral das Atividades Económicas, tive 4 anos, acho eu. [...]. Depois fui para o INA, onde tive de 2018 a 2021. Aí, tive a possibilidade de assumir cargos de direção, fui diretora da área da formação numa época muito conturbada em termos financeiros, em termos de organização. Fui diretora da área da formação e ao mesmo tempo, foi aí que eu iniciei a área da inovação.” (E19) “Um grande benefício de trabalhar na administração pública é que a pessoa tem a possibilidade de sair dos locais de trabalho, sair daqueles</p>	<p>Aprendizagem pela passagem por diversas áreas e serviços (que permite ter uma visão mais holística e levar inovações)</p>	<p>Aprendizagem experiencial transversal</p>

Visões de futuro na administração pública em Portugal: Contributos das Comunidades Transformacionais para uma melhor governação

<p>postos de trabalho, sair daquelas realidades e ir abraçar novos projetos. Eu fiz sempre isso. E é muito enriquecedor, porque tenho uma noção muito clara...trabalhei em Direções-Gerais, trabalhei em Institutos Públicos, trabalho agora numa agência.” (E19) “Só para lhe dizer, eu comecei a trabalhar com a administração pública, na verdade, em 1996, e numa coisa que se chamava a Comissão para a Inovação na Formação, e que depois, passado talvez 4 anos, deixou de ser Comissão e passou a ser Instituto para a Inovação na Formação, o INOFOR. [...] depois saí para o GEP para subdiretora do GEP, do Gabinete de Estratégia e Planeamento [...] convidou-me para ir para diretora do Departamento da Direção Municipal de Economia e Inovação na Câmara de Lisboa. [...] Pronto, depois, o meu percurso foi, trabalhei com o Ministro do Planeamento, que é um bocadinho a génese do que eu estou a fazer aqui agora. [...] Depois voltei aos gabinetes e depois em 2020, estive na ADENE, a Agência para a Energia [...] sai do Conselho de Administração da ADENE e vim para o PlanAPP” (E20)</p>		
<p>“Muito bem, então, essa história já leva 44 anos. Comecei a trabalhar aqui na Câmara em 1980, e já vou com 44 anos.” (E2) “É que mais não seja pelos cabelos brancos, não quer dizer que seja melhor ou pior. Eh pá, estás cá há mais anos. Conhecendo tudo isso... Eh pá, olha toma. Corre. Passaram-me o testemunho. E eu tive de fazer de um departamento, que era o meu, dois, para que o outro se mantivesse, e fundar um novo. Parti os dois. Houve dores fortíssimas. A todos os níveis, chefes de divisão, técnicos... Foi duro, mas de um departamento fiz dois e os dois sobreviveram e os dois estão aí.” (E2) “[E]u trabalho no SNS em dedicação exclusiva quase há 40 anos”, (E10)</p>	<p>O servidor público experiente (com muitos anos de casa/no mesmo organismo)</p>	<p>Aprendizagem experiencial longitudinal</p>
<p>“Eu com a minha formação, portanto, mais filosófica, etc., top-down, eu achava com a minha...eu não precisava de fazer mais nada. Com o meu lápis, com a minha esferográfica, aquilo que eu assinasse ou não assinasse, eu ia demandar a justiça, o equilíbrio, a verdade, etc., etc. Nada de mais errado. [...] Eu depois tiro Ciências Sociais e, portanto, a licenciatura em Ciência, Antropológicas e Etnológicas, eu passei a conhecer e analisar a realidade bottom-up e não top down. [...] Portanto, ou seja, as Ciências Sociais, o que me deram foi essa capacidade de olhar para o terreno, olhar para a rua, e perceber que, por melhores que sejam os princípios, o que está na rua pode concretamente contrariar e gozar com os princípios” (E11)</p>	<p>O reconhecimento que é necessária uma aprendizagem a partir de baixo que é reforçada pelas formação em Ciências Sociais</p>	<p>Aprendizagem a partir do “terreno” (instigada pela formação em Ciências Sociais)</p>
<p>“[D]epois licenciiei-me, continuei por aí fora [...] voltei à universidade e fui fazer um mestrado em Cultura e Formação Autárquica na Faculdade de Letras [...] tentei fazer o mestrado em Sociologia Urbana, mas depois não foi consequente, por várias questões, e vou tirar uma pós-graduação na Faculdade de Letras em Ordenamento do Território [...] Depois dessa pós-graduação fiz uma outra na Católica, em Engenharia Civil [...] E depois, evolui para o doutoramento” (E2) “[E]u comecei por estudar Física na Faculdade de Ciências da Universidade de Lisboa e depois estudei Estatística e Gestão de Informação na Universidade Nova. [...] O meu doutoramento foi na área...na altura chamava-se ciências sociais na especialidade de administração pública [...] Agora também sou licenciado em Direito desde 2020. [...] estou agora a fazer outra licenciatura em Estudos Gerais” (E3) Eu fiz o doutoramento em 2017, estava no INA. [...] “Fiz o mestrado em Teorias de Artes. [...] E depois do doutoramento já fiz outros cursos, já fiz o curso de Gestão de Projetos, fiz agora de Service Design. [...] Ou seja, é preciso as competência. Muitas vezes as competências não é que a pessoa fique competente para fazer algo, sente é segurança naquilo que vai fazer, muitas vezes, até uma segurança numa coisa que que é muito estranha à administração pública que é errar.” (E19)</p>	<p>Formação contínua ao longo da carreira como forma de se atualizarem e sentirem confiança no que estão a fazer</p>	<p>Aprendizagem pela formação contínua</p>
<p>“[N]a sequência disso, o dito Presidente dessa unidade de missão, que eu conhecia mal, então, convidou-me para dar o salto e deixar-me dessas lides académicas e passar então a meter a mão na massa, como se costuma dizer, e vir trabalhar com ele para uma estrutura que então tinha sido criada” (E5) “Eu vim para Centro Nacional de Cibersegurança no final de 2018. A minha vida era sobretudo ligada ao mundo académico [...] mas, aliás, gosto tanto desta experiência que não me apetece voltar ao mundo académico a 100%, gosto desta ideia de estar aqui nesta lógica muito mais...como é que hei de dizer, é menos fechada, o mundo académico, como sabem, têm lógicas muito fechadas às vezes, não é, na própria linguagem. Isto permite-nos, às vezes sacrificando um bocadinho algumas coisas em termos, se calhar, de profundidade, mas</p>	<p>O académico que depois de trabalhar para ou sobre a administração é convidado para passar para lá</p>	<p>Reconhecimento político-administrativo de um trajeto académico</p>

Visões de futuro na administração pública em Portugal: Contributos das Comunidades Transformacionais para uma melhor governação

<p>permite-nos comunicar muito mais rapidamente com o público, agir muito mais no olho do furacão, como se costuma dizer.” (E14)</p> <p>“Depois teve um segundo movimento migratório temporário que foi quando estive no Governo durante 5 anos.” (E18)</p>	<p>O académico que pelo seu trabalho com e sobre a administração é depois convidado para o governo</p>	
<p>“[E]u estava como dirigente na altura na área da formação e a fazer o meu mestrado sobre o tema da seleção de dirigentes públicos [...] e estudei alguns modelos de outros países. Na altura, [...] fui contactado pelo Governo do Doutor Pedro Passos Coelho [...], no sentido de facultar a minha dissertação de mestrado, porque eles tinham no programa do Governo a ambição de criar uma estrutura alternativa às nomeações políticas. O modelo na altura era para ser um modelo híbrido que combinava esses fatores que estávamos a referir, de confiança política com capacidade técnica, com o mérito. Portanto, ter aqui a garantia de que quem era escolhido para ser dirigente público tinha passado por um processo de seleção. [...] Ora, e este era o modelo que eu tinha estudado e depois fiz um conjunto de propostas na dissertação de mestrado, no sentido de criarmos aquilo que chamei a institucionalização das funções de direção, e que veio a ter lugar depois parcialmente com a CReSAP e cujo pressuposto era combinar os critérios de seleção profissional com os critérios de seleção política.” (E17)</p>	<p>O prático cujo trabalho académico é reconhecido ao nível político e origina mudanças significativas na administração</p>	
<p>“No meio deste caminho, estou cá desde 2021, mas fiz. um interregno antes, em que tive a possibilidade extraordinária, que aqueles convites que ninguém recusa, que é ir para de um gabinete do membro do Governo, acompanhar e fui para o momento quente da Saúde.” (E19)</p> <p>“[E]u nesta altura desta passagem lá do INOFOR para o GEP, tive uma experiência de trabalho, portanto, [...] fui para o gabinete do Secretário de Estado do Emprego e Formação Profissional”. (E20)</p>	<p>Passagem por um gabinete ministerial como ponto alto da carreira</p>	<p>Reconhecimento governamental do trajeto técnico</p>
<p>“Falei com o Professor [...] a dizer que, olha uma coisa interessante, era fazer o doutoramento, ficar aqui a tempo inteiro e, portanto, fazer a carreira aqui. Eu sei um horror de coisas, portanto, até é útil para os alunos e tenho sempre trabalhado aqui e, portanto, depois fiquei aqui em dedicação exclusiva, a tempo inteiro.” (E7)</p> <p>“Quando eu saio, já estou no ISCSP num concurso para professor catedrático. [...] Portanto, aí dedico-me inteiramente ao ISCSP [...], 100%, dedicação exclusiva, etc.” (E11)</p> <p>“[E]ntão eu já não estou no INA, não é? Agora eu só professor no ISCTE, mas passei de facto pelo INA, aliás, quer como técnico quer depois como dirigente em vários cargos”. (E17)</p>	<p>O prático que depois de vários anos na administração sai e faz carreira na academia</p>	<p>Academia como um upgrade/seguro de vida</p>
<p>“Gosto desta relação com o público, por exemplo, fui diretor da minha associação sócio profissional, a Associação Portuguesa de Arquitetos Paisagistas, ainda fiz lá uns mandatos, de forma graciosa.” (E2)</p> <p>“E, portanto, tive até no arranque da Associação de Gestores de Recursos Humanos, e essas coisas todas”. (E8)</p> <p>“[F]ui Presidente da Comissão dos Internos, quer dizer dos que saem licenciados em medicina de 86 a 87 e depois fui Presidente da Associação de Jovens Médicos, de que fui fundador, fui Vice-Presidente da Ordem dos Médicos, e sou ainda da direção nacional do Sindicato Independente dos Médicos. Portanto, tenho vida associativa médica, na minha área. Fui Secretário-Geral da Associação de imunohemoterapia que é a minha especialidade e, portanto, toda a minha vida foi política e cívica, mas sendo que a minha profissão é medicina”. (E10)</p> <p>E, portanto, depois fui convidado por um antigo Presidente da SEDES [...], para o Conselho Consultivo da SEDES, [...] conheci melhor os antigos Presidentes, depois convidaram para Presidente.” (E10)</p> <p>“[E]nquanto aluno ainda de licenciatura no ISCSP, era dirigente associativo”. (E17)</p>	<p>Passagem por associações e participação cívica ativa</p>	<p>Associativismo/ prolongamento da carreira</p>
<p>“Fiquei fascinado por uma coisa que não tinha aprendido na faculdade, que é que o jogo por de trás da transformação do território é muito mais interessante do que a transformação tout court do território.” (E1)</p> <p>“Eu acabo por ter ali uma conjugação de indivíduos que me dizem que a academia sem a prática não serve. Bem ou mal, essa é a minha doutrina” (E1)</p> <p>Se eu não acumula-se funções fora da academia, tinha produzido metade ou menos do que produzi, porque muito do que alimenta a minha produção [...] eu tenho...eu acho que da última vez que eu vi, eu tinha para aí 90 coautores ou mais, metade não são académicos, são pessoas da prática.” (E3)</p>	<p>O académico que compreende que é necessário articular a teoria com a prática</p>	<p>Melhorar a prática e contribuir com conhecimento útil</p>
<p>“E, portanto, juntei o útil ao agravável e sempre foi esse, digamos, a minha comunhão de levar a experiência da Câmara para dentro da</p>	<p>O prático que procura na formação académica</p>	

Visões de futuro na administração pública em Portugal: Contributos das Comunidades Transformacionais para uma melhor governação

<p>universidade, depois provar na universidade e vir fazer a contraprova novamente à Câmara em atividade prática.” (E2) “Agora também sou licenciado em Direito desde 2020, [...] achei que era um complemento interessante para compreender aqui melhor o que...compreender, ser levado mais a sério estou agora a fazer outra licenciatura em Estudos Gerais, na de Letras... Pronto, eu gosto de estar sempre a...” (E3) “E eu, até quando está quando estava a trabalhar na minha tese de doutoramento, o meu estudo de caso foi realmente a AML.” (E6) “E aconteceu que eu estive num Alto Comissariado entre 2002 e 2008 e no final desse trabalho, na fase final, surgiu de forma clara que gostaria de, depois de ter tido a prática, de estudar mais sobre o assunto. Às vezes há pessoas que vêm da teoria para a prática, mas eu normalmente tenho ido da prática para a teoria. Já tinha sido assim com o Mestrado em Ciências da Comunicação, onde tinha estudado autodeterminação de Timor-Leste, tema que tinha estado muito envolvido, e o agendamento mediático da causa de Timor-Leste, e depois no doutoramento decidi então estudar os problemas sociais complexos e a forma de lidar com os problemas sociais complexos e é aí que surge o conceito de “governação integrada”, que é um conceito que eu desenvolvi na tese, e que está, portanto, a tese é Problemas Sociais Complexos e Governação Integrada.” (E13) “[F]oi nessa altura que eu comecei o doutoramento e depois... eu fiz dois capítulos da tese, eu estava a trabalhar ao mesmo tempo e não estava a conseguir lidar com aquilo.” (E20)</p>	<p>formas de compreender e melhorar a sua prática</p>	
<p>“E, portanto, é um exemplo de trabalho académico que não é feito por interesse especulativo, académico, teórico, nem para carreira académica, que nunca fiz, mas para poder, a partir da experiência, somar uma nova camada conhecimento do trabalho científico em torno do tema e poder depois produzir alguma coisa que fosse útil para políticas públicas.” (E13) “[S]empre tive várias preocupações, mas neste contexto, a grande preocupação de ligar conhecimento científico à decisão pública, ou mais do que à decisão pública, às políticas públicas.” (E18)</p>	<p>Preocupação de com o trabalho académico contribuir para a tomada de decisões e para as políticas públicas</p>	
<p>“[A] minha preocupação que ainda hoje me mexe é porque é que Portugal, passados 40 anos, tem acesso às mesmas oportunidades que outros, e por alguma razão, parece que estamos encalhados.” (E1) “E foi assim que eu cheguei à SEDES, celebramos os 50 anos e aproveitamos a pandemia, está toda a gente em casa, e o zoom, para pôr as personalidades que eu tenho na SEDES, pus mais de 200, a escrever um livro, 350 páginas, que tem um programa de Governo para 20 anos, que é para o PS e o PSD se quiserem, fazerem alguma coisa de jeito.” (E10)</p>	<p>Vontade de contribuir para o desenvolvimento do país</p>	
<p>“Tenho de lutar, por um arquétipo, para dar resposta a uma necessidade coletiva que é o meu objeto de trabalho, que ao fim e ao cabo são as pessoas.” (E2) “É ter o cidadão no centro, no centro de todas as políticas públicas e de todos os processos”. (E8) “[S]ou funcionário pública, sou de coração, de princípio, se calhar até. Não me imagino a trabalhar noutra área que não administração pública, porque a administração pública é o serviço direto ao cidadão é o transformar as políticas públicas quando elas são formuladas, e colocá-las ao serviço dos beneficiários...eu digo sempre que um servidor público, eu gosto muito desta ideia do servidor público, que não existe tanto em Portugal, mas gosto muito desta ideia do servidor público, que é alguém que antes de pôr os interesses políticos, partidários, ou da máquina administrativa, coloca os verdadeiros interesses do cidadão e das empresas, que é a quem nós servimos”. (E19)</p>	<p>O Servidor Público por vocação</p>	<p>Servir os cidadãos e as empresas</p>
<p>“E aqui tive de me ajustar um pouco ao que é o papel do...do que é o nosso papel. Um híbrido só é normalmente aceite a pessoas mais experientes. [...] Então isso condicionou um pouco a minha evolução, mas por teimosia e por gosto, desde o início eu fui fazendo pontes cada vez mais próximas com as instituições públicas, maioritariamente nas questões do território.” (E1) “Eu sou tanto o gajo que é chamado para a AML e por aí fora, para a DGT, para fazer uma série de coisas, como depois tenho de aqui a andar, pronto, a correr atrás do prejuízo, a ser o académico tal e qual esperam que eu seja. É como se tu tivesses dupla vida.” (E1)</p>	<p>“O Híbrido” (Que se tem de dividir entre o papel de académico e o de prático)</p>	<p>Intermediação, tradução e influência</p>
<p>“[...] o nosso país é um país dedicado às estrelas, os campeões, os da linha da frente. Eu acredito na máxima do Império Romano que dizia que a força do império é o médio. Eu sou um grande médio. Não sou uma grande estrela, sou um grande médio. E acho que o nosso grande problema estrutural, [...] é termos poucos médios. Parece uma equipa de futebol, não é, muitos avançados, poucos médios. Às vezes o</p>	<p>“O Médio” <i>Knowledge broker</i> (Trabalho de bastidores; não é quem se destaca, mas é quem suporta os decisores)</p>	

Visões de futuro na administração pública em Portugal: Contributos das Comunidades Transformacionais para uma melhor governação

<p>médio não tem de marcar os golos, tem de disponibilizar a bola para que os golos sejam marcados” (E1) “[...] há indivíduos que vestem essa camisola... epá, é o que eu digo, às vezes a história é inerentemente injusta. Porque conta a narrativa que sobrevive, que é a narrativa de quem domina o seu desenvolvimento. Mas por trás, fica assim um conjunto de gente que... epá, no fundo, a meu ver, são os heróis desconhecidos.” (E1)</p>		
<p>“Qual é o papel, como tu dizes, o papel é um pouco, a certa altura, conheces a expressão knowledge broker? Mediador de conhecimento? Pronto, se fores ver a questão do papel do knowledge broker que é extremamente importante nos processos transformativos nas instituições, no fundo, esse papel é esse que eu aqui, enquanto elemento médio, assumi. A capacidade de decisão, todo o tipo de influência que eu tenho é à base da exposição, mediação e diplomacia, ok? É curioso, eu nunca tive poder de decidir nada. As decisões que eu vi testemunhar, que foram de acordo com aquilo que eu acho que devia ser decidido, foi sempre à base de uma tremenda paciência de exposição, mediação, negociação... Calmamente tens de convencer pessoas [...]” (E1) “Há ministros que olham para uma ideia nova e dizem, epá, mas isso funcionará entre nós, e podes argumentar sempre, bem, no caso dos holandeses está a funcionar, nós não somos menos que os holandeses, pois não? Fazer punchline...” (E1) “Com um ato provocatório. Provocando. [...] Eu apresentei-lhe, olhe, tenho aqui um desafio a 10 anos. Enquanto seu assessor, cumpre-me a obrigação de provocá-lo”. (E2) “[C]laro que um diretor de departamento tem de ter garra para puxar o pessoal de baixo e às vezes desconstruir quem está por cima. Isso só quero dizer que quem está por cima tenha uma má visão, às vezes pode é ter uma visão não conhecedora das ferramentas, para poder inclusivamente opinar.” (E2) “Primeiro começa-se pela diplomacia, às vezes acaba-se na guerra. E tudo, desde que haja honra na guerra, nobreza, tudo é possível para chegar ao fim.” (E2)</p>	<p>“O Mediador-influenciador” Procura influenciar os decisores Provocar os decisores para a mudança</p>	
<p>“Eu considero-me fundamentalmente ao longo da vida, sobretudo a partir de 50% da minha vida profissional, a partir de 20 anos da minha vida profissional, um tradutor entre mundos diferentes. E um tradutor que passou a sua vida toda, não só a traduzir, como também a passar da máxima competência para a máxima incompetência.” (E11) “[P]reocupação de saber fazer esta triangulação, isto é, do lado do académico, ter uma linguagem e uma forma de comunicar que é perceptível tanto do ponto de vista da administração, como do ponto de vista dos movimentos de desenvolvimento local que obviamente têm perspetivas completamente diferentes.” (E18)</p>	<p>O “Tradutor-Intermediador” entre mundos</p>	
<p>“Mas, por exemplo, houve uma altura em que nós começamos a negociar rendas, e toda a gente dizia, mas, o quê, vocês vão agora negociar rendas com os senhorios, porque muitas das Lojas não eram próprias, eram arrendadas. E posso-lhe dizer que houve casos de negociações de 52%. Portanto, eu cheguei a Braga, a um empresário bem conhecido da nossa praça, que me convidou para eu ir à reunião sozinho, coisa que obviamente eu não fui por motivos óbvios, não é, fui devidamente acompanhado, e disse-lhe, ouça, se não nos reduzir a renda nós saímos.” (E4) “[O]nde eu estive normalmente consegui baixar a despesa e aumentar a produção.” (E10)</p>	<p>O racionalista-otimizador (cujo papel assenta no desenvolvimento e implementação de modelos racionais)</p>	<p>Racionalização e otimização</p>
<p>“O Missionário. Há pessoas que me chamam Evangelista, mas agora com os evangélicos e os neo-pentocostais eu sinto-me às vezes um bocadinho ofendido com isso, mas, o que é um facto é que eu tenho uma visão...eu sou um funcionário público muito orgulhoso de ter sido...tenho uma visão de serviço que ninguém me pode tocar por esse aspeto e depois nunca me deixei capturar por nenhum ministério. Nunca, nunca. E por nenhuma atividade.” (E8) “[C]onvidaram-me para dirigir e para lançar as Lojas do Cidadão cá, e eu disse, eu não sou nem engenheiro civil nem gerente de centros comerciais, portanto, isto mostra qual é a minha postura. Eu não acreditava naquilo. Eu podia ter tido um cargo excelente, podia ter sido o Presidente de um grande Instituto, não fui. E não fui, porquê? Porque não acreditava naquilo.” (E8) “Qual é a minha batalha? É esta. Eh pá, enquanto tiver saúde, andamos para aqui a pregar. Sou muito cético, acho que vai ser muito difícil mudar isto e tenho a noção que vai ser muito difícil”. (E10) “Passo a vida a falar no PSD e no PS, ando a pregar! Chego com o livrinho, pareço o São Paulo, com o livrinho a dizer, olha, isto é assim... Isto é...estou a brincar, com é óbvio, quer dizer, é um bocadinho isso...” (E10)</p>	<p>O “Missionário” O Servidor Público convicto (Prega uma certa visão de serviço público e/ou de desenvolvimento do país)</p>	<p>Disseminação de um ideal de serviço público</p>

Visões de futuro na administração pública em Portugal: Contributos das Comunidades Transformacionais para uma melhor governação

<p>“E depois eu também tenho uma cassete, sou um chato. [...] Mas isto tem de ser assim, tem de se repetir.” (E10) “[O] meu objetivo era pôr na prática uma determinada filosofia de desenvolver ação pública, aberta quer internamente, quer externamente.” (E18)</p>		
<p>“Se nós vírmos os serviços, digamos, como um herói, que ao fim ao cabo, é um bocadinho o que está por aqui, o gajo que é disruptivo, o gajo que luta, o gajo que tenta chegar... Portanto, se formos ver o herói, o herói luta por um ideal.” (E2)</p>	<p>O “Herói Mítico” (luta por um ideal)</p>	
<p>“O que é curioso é que nós, consultores, depois acabamos por ser a memória da casa... [...] o nosso papel, em parte, há um período de seis meses em que a pessoa tem que se dar a conhecer outra vez, mas depois chegar lá e dizer, olhe essas ideias que está a ter e que acha que são originais, há 20 anos que estão a ser tidas, se não foi feito é porque não dá [...] isso já foi pensado há 10 anos, isso já foi pensado há 5 anos, isso é caro de mais, isso tecnicamente é inviável, os juizes estão contra isso, nunca será implementado”. (E3)</p>	<p>A “Memória da Casa” (a voz da experiência)</p>	<p>Voz da razão/da experiência</p>
<p>“Eu gosto de liderar equipas. Não pelo fascínio afrodisíaco do mando, mas pela discussão em si.” (E2) “[E]u sou líder, quando toco em alguma coisa é para mudar, senão não faço.” (E10)</p>	<p>Liderança</p>	
<p>“Eu tenho aliás, [...] eu quando vim para cá distribuí pelos dirigentes, fiz um esquema no papel dizendo, qual é a floresta INA, quais são as entidades em que nós nos temos de posicionar em cada uma das dimensões da nossa missão. Dimensão da formação, da internacionalização, etc., etc., e depois uma coluna a que chamei extra mile. [...] é um documento que eu tenho no share point e que qualquer pessoa sabe que a qualquer momento pode entrar e acrescentar.”. (E21)</p>	<p>Promove a participação na tomada de decisões</p>	
<p>“[E]u acho que um transformador tem de ser capaz de ser um realista-utópico ou um utópico-realista, ou seja, tem de ser alguém que tem uma visão, tem de ser capaz de saber para onde quer ir e qual o caminho para lá chegar, sendo, nesse sentido, ambicioso, sendo capaz de sonhar com a mudança, sendo capaz de sonhar com aquilo que não existe e não desistir pelo facto de não existir. Esta é, se quisermos, a dimensão mais utópica. Mas, ao mesmo tempo, se profundamente realista e pragmático na abordagem, como é que isto se faz, e conseguir provar, por A mais B, que aquilo que está a propor é mais eficaz e mais eficiente.” (E13)</p>	<p>Utópico-realista (É visionário, mas pragmático)</p>	
<p>“Houve um dia que quem me sucedeu que me disse, “Eh pá, a tua exposição...”. Eu disse, olhe é última vez que eu entro por esta porta. Fiz a nossa exposição. Se tu assumeres que eu fiz a minha exposição, não és digno de me representares.” (E2) “[U]ma vez, o Fausto Correia lá na reunião dos Secretários de Estado e dizia-me, eh pá, você pensa que o INFOCID é só seu? Eu rio-me para o Fausto Coreia e disse, finalmente alguém lhe disse o que eu ando a dizer sempre. As pessoas diziam, o INFOCID é ótimo, mas ninguém sabe quem coordena. Ótimo. É porque eles se apropriaram disto.” (E8)</p>	<p>Coletiviza os contributos</p>	<p>Promovem uma liderança partilhada</p>
<p>“Mas pronto, e essa visão que eu tinha depois trouxe-a cá para a fora. Dei sempre muitas aulas no INA, fui sócio fundador do INA, quer da área do departamento de informática, quer da área também da administração pública, portanto, dei sempre formação a vida toda...” (E8) “[E]u sempre gostei muito de dar aulas...e de influenciar pessoas e de fazer com que essas pessoas propagassem depois pelo caminho”. (E8)</p>	<p>Partilha as aprendizagens. Forma outros ou incentiva a formação.</p>	
<p>“É como eu te digo, um médio, no meio de um nada, não serve de nada. Um médio, num posicionamento de médios [...] é mais interessante.” (E1) “É realmente preciso ter alguém que seja disruptivo, mas depois se não tiver equipa, também não se vai lá.” (E2) “Trabalhamos muito em equipa. Eu diria quase que não fazemos nada sozinhos.” (E3) “Mas tenho uma administradora que me ajuda, tenho gente da gestão, portanto, é preciso saber criar equipas.” (E10)</p>	<p>Promove o trabalho em equipa</p>	
<p>“A gente vai deixar uma semente de uma ideia nestes gajos que quando voltarmos a falar de problemas sistémicos, temos de dizer, tá a ver isso é o que acontece com a areia.” (E1) “Um transformador tem de ser capaz de dizer que o modelo colaborativo tem vantagens e provar, sempre baseado numa política baseada em evidências, que a solução que se está a propor é mais eficiente, usa melhor os recursos, é mais eficaz, resolve melhor os problemas, ou, pelo menos, gere melhor os problemas existentes, do que outros modelos.” (E13)</p>	<p>Saber comunicar e convencer (ter ideias claras)</p>	<p>Capacidade de relacionamento e comunicação</p>

Visões de futuro na administração pública em Portugal: Contributos das Comunidades Transformacionais para uma melhor governação

<p>“[S]empre foi evidente para mim o seguinte, ou eu sou claro naquilo que digo, e para ser claro naquilo que digo, eu próprio tenho que ter ideias claras, e se eu for claro, os outros entendem melhor, ou então é uma conversa de surdos, e as pessoas dizem que entendem, mas não entendem e, portanto, não se passa nada.” (E18)</p>		
<p>“Ora, eu tenho de ter, num processo colaborativo, uma grande capacidade de gestão de egos e como é que eu consigo, por exemplo, palcos partilhados, modelos partilhados de liderança, não estão aqueles todos a trabalhar para um brilhar, porque os outros não gostam, como é evidente. E esta visão pragmática, no sentido dessa visão da compreensão da natureza humana, como a compreensão de que as pessoas se movem por interesses e isso não é mau à partida, depois se isso se desvia é outra questão, mas quais são os interesses que estão em presença, como é que eu respeito os diferentes interesses e construo soluções de soma positiva, que é outro conceito muito importante no nosso trabalho, que é passar de jogos de soma nula, em que um ganha e outro perde, de soma negativa, em que todos perdem, e jogos de soma positiva em que todos ganham, em que há soluções win-win.” (E13)</p>	<p>Capaz de criar consensos</p>	
<p>“Acho que tem de ter uma enorme paciência, a transformação é um processo de maratona, não é um processo de 100 metros, tem de ter boa disposição e sentido de humor, desde logo em relação a si próprio, não se levar muito a sério e, nesse sentido, que o mundo tem um conjunto de características que essas são relativamente consensuais, é cíclico, não avança em linha reta, não vai sempre à mesma velocidade e, portanto, precisa de ter paciência, persistência, alguma leveza no processo, mas, nunca perder, aquilo que é a chama essencial que mobiliza qualquer transformador, que é acreditar que é possível construir um mundo melhor.” (E13)</p>	<p>Paciente e persistente</p>	
<p>“[C]riei uma rede de serviços, porque isto tem de trabalhar em rede”. (E10) “E eu introduzi um processo colaborativo também com os serviços.” (E18)</p>	<p>Ativador e promotor de redes</p>	
<p>“Porque eu tinha algum privilégio que eu ia sabendo que se estava a passar nos ministérios com muita facilidade. Eu tive uma fase da minha vida em que me telefonavam no final do ano, sobretudo a partir de setembro, [...] eu tenho aqui X dinheiro para gastar diz-me onde é que eu devo gastar. Portanto, eu cheguei isso, quer dizer, porque eu tinha uma excelente relação com os ministérios...o INFOCID foi uma coisa nesse aspeto criou uma rede de amigos enorme...” (E8) “Portanto, ou seja, eu dava-lhes os contactos de toda a gente, tinha uma base de dados extraordinária que pus ao serviço daqueles dois jovens engenheiros que estavam ali”. (E11)</p>	<p>Ter rede/capital social</p>	
<p>“[E]u depois estava no Ministério da Agricultura e o Fernandes Costa, que foi um grande amigo meu, que no fundo criou o Instituto de Informática, estava na altura nos serviços mecanográficos do Ministério das Finanças, que são o seu antecessor, e também me conheceu, e pediu-me para o ajudar a montar o Instituto de Informática, pronto.” (E8) “[A] Isabel Corte Real, que estava na altura na Direção-Geral da Função Pública, e eu estava no Instituto de Informática, e eu é que negociei muito com ela, e depois ficamos amigos, e depois fui para a modernização administrativa por causa disso.” (E8) “Como escolheram aqui um sexagenário, já velho, que trata por tu o Primeiro-Ministro e essa gente toda, ajuda, porque os Presidentes da SEDES também eram pessoas com essa capacidade de influência.” (E10) “Sucede que eu conhecia muitos ministros pessoalmente. Por exemplo, eu fui orientador da dissertação de Mestrado do Vieira da Silva, e ele era Ministro de outra tutela.” (E18) “[A] Secretária de Estado da Inovação e da Modernização do Extrativa, que foi também Secretária de Estado da Administração Pública e Secretária de Estado da Saúde, daí eu ter ido lá parar”. (E19) “Depois, o Fernando convidou-me para continuar no gabinete quando ele passou a ser Secretário de Estado da Indústria e eu ainda lá estive um ano e depois saí para o GEP para subdiretora do GEP, do Gabinete de Estratégia e Planeamento. Nesta altura, não havia CReSAP nem havia coisa nenhuma, portanto, as pessoas eram convidadas pela sua, pronto, pela rede de contactos que normalmente têm, etc., mas também, espero eu, quero crer, pela sua competência técnica, pelo seu mérito, etc., e não por simples, enfim, conhecimento.” (E20) “Pronto, estive lá, mas por acaso tive pouco tempo, porque, mais uma vez, uma pessoa com quem eu tinha trabalhado no INOFOR, o [...], uma pessoa de quem eu gosto muito, convidou-me e volto a dizer, isto é mesmo assim, convidou-me para ir para diretora do Departamento</p>	<p>Rede de relações políticas/ capital político</p>	

Visões de futuro na administração pública em Portugal: Contributos das Comunidades Transformacionais para uma melhor governação

<p>da Direção Municipal de Economia e Inovação na Câmara de Lisboa.” (E20).</p> <p>“Pronto, depois o meu percurso foi, trabalhei com o Ministro do Planeamento, que é um bocadinho a génese do que eu estou a fazer aqui agora. [...] Depois voltei aos gabinetes e depois em 2020, estive na ADENE, a Agência para a Energia, tudo coisas, lá está, mais uma vez, tudo coisas por convite, portanto, não são processos de concorrência.” (E20)</p>		
<p>“Agora, eu convivi com esses ciclos todos, mais PS mais PSD, convivi com isso tudo. E convivi de uma forma muito tranquila, levando sempre... eu era um leitor atento das Grandes Opções do Plano, sempre, e do e dos programas do Governo, porque era a minha carta, é evidente, era o meu referencial. Eu poderia dizer, ah, eu disfarçava umas coisas e privilegiava outras, sim, confesso, se calhar cometi esse pecado como dirigente digamos ao longo da minha vida.” (E8)</p>	<p>Capacidade de sobrevivência política</p>	
<p>“A decisão foi política. Estava no programa do Partido Socialista e... pronto, havia também essa necessidade por outro lado. Havia essa orientação política, por outro lado havia também a necessidade identificada de não termos um mecanismo digital forte, portanto, [...] conseguimos adicionar foi, vamos fazer isso, mas damos identidade digital a toda a gente.” (E21)</p> <p>“[O]u seja, as outras são aquelas que nós somos obrigados a fazer para cumprir a nossa missão, depois se quisermos ser um bocadinho mais ambiciosos... e aquilo que me dá muito gosto é perceber que muitas das entidades da extra mile ao fim de dois anos já foram contactadas ou já estão a colaborar connosco.” (E21)</p>	<p>Ambição</p>	
<p>“Essa curiosidade é o que me mantém ainda cá hoje.” (E1)</p> <p>“[E]u era de matemática, e sempre fui curiosa e sempre gostei de estudar, investigar e ler, etc.” (E7)</p>	<p>Curiosidade</p>	
<p>“Eu ia andando, volta e meia, para conferências e representações da AMA e ia trazendo ideias para se desenvolverem... para se pilotarem, porque estas coisas têm de ser pilotadas, foi sempre o que nós fizemos até determinada altura, nada nascia sem ser protótipo e testado.” (E4)</p> <p>“[D]esde 1978 até 1984, até eu entrar no IVA, eu estudei as inovações na forma de desenvolver aplicações informáticas. E onde é que eu recebia essa informação? Recebia essa informação de pessoas que nós conhecíamos que iam ao estrangeiro fazer doutoramentos e que traziam os livros que tinham utilizado e que traziam depois as suas teses. [...] nós bebíamos, bebemos esses livros, discutimos entre nós e aplicamos na realidade. Portanto, as aplicações que nós desenvolvemos no fim de 70, princípio de 80 foram feitas com os princípios do mais moderno que existia no desenvolvimento das aplicações” (E7)</p>	<p>Prospetor e Experimentador</p>	<p>Mentalidade inovadora e adaptabilidade</p>
<p>“Eu sou muito disruptiva. Portanto, e tenho tendência a olhar... pronto, não olho muito no curto espaço, olho um bocadinho mais à frente, não estou a dizer... já não estou a pensar se calhar a 20 anos, mas a 5 ou 10.” (E16)</p>	<p>Disruptivo</p>	
<p>“Pimba, desenha a avaliação e a monitorização que quiseres, estás a ver, que isto não funciona. Então o que faz aqui este jovem adaptativo. Liga uma a uma e faz as perguntas ao vivo e a cores. Tire-me só aqui umas dúvidas. Tic, tic, tic. Epá, eu estive a preencher inquéritos, eu preencho inquéritos enquanto falo ao telefone. Ok. Mas o que é que consegues com isto? Taxa de resposta de 100%. Opa, e tu pensas assim, então espera lá, será que às vezes as soluções são assim tão simples.” (E1)</p> <p>“O improviso é extremamente importante, porque, vamos lá ver, se nós não pensarmos fora da caixa, as instituições, quer dizer que estejam cristalizadas, mas têm um peso brutal. E é preciso saber navegar dentro desses pesos, porque senão a inércia é tão grande que dificilmente se consegue romper esse invólucro, e é preciso algumas dores de cabeça e há algum risco para conseguir, pá, um risco controlado, mas é preciso algum risco, para conseguir ultrapassar essas questões” (E2)</p>	<p>Improviso, Adaptação e Propensão ao Risco</p>	
<p>“Aliás, no SIADAP, eu tinha um item lá nos objetivos que era as pessoas trazerem projetos novos que estavam até completamente fora do rol de competências do departamento e daquilo que era as tipificações normais das competências tudo departamento e da Câmara trazer coisas novas”. (E1)</p> <p>Dentro do departamento foi o que eu fiz, quer dizer, [...] motivei-as a estudar. Dei-lhes incentivo, quem trouxesse melhores projetos, e conseguimos realmente trabalhar”. (E2)</p>	<p>Instiga a inovação</p>	

Visões de futuro na administração pública em Portugal: Contributos das Comunidades Transformacionais para uma melhor governação

<p>“Portanto, não há o indivíduo que pensa por si, que tem consciência, que vai ao debate, que é frontal, que é autêntico. A autenticidade é uma das melhores virtudes que um gajo tem”. (E2)</p>	<p>Autenticidade</p>	
<p>“Eu comecei há cerca de 7 anos a fazer uma coisa que é tipo...por carolice, é projeto próprio.” (E1) “Meu amigo. Tudo de borla. De borla porque eu não peço, porque eu quero é que os primeiros tenham, porque se os primeiros tiverem, é a melhor mecânica de transformação em Portugal”. (E1) “[M]uitas vezes sem ganharmos os salários, mas era o prazer de fazer. E esse prazer de fazer, esquecendo o ordenado, que é a legítima retribuição, mas ver o sorriso na população valia mais”. (E2) “Eu era uma espécie de perito, e muitas vezes nem levava nada, até porque algumas das pessoas eram meus ex-alunos e tal, eu sempre gostei disso, era um prolongamento das aulas para mim.” (E18)</p>	<p>Voluntarista</p>	
<p>“Entendo quase como uma necessidade de...o cumprimento de um dever. Eu tenho de servir o público.” (E2)</p>	<p>Uma forte orientação para o serviço público</p>	
<p>“[N]unca me meti em partido nenhum, nunca...fui disputadíssimo para as maçonarias, fui disputadíssimo para as Opus Dei [...], portanto, eu fui disputado para essas seitas todas, mas eu não consigo estra nessas seitas. Não consigo, não me conseguem lá meter. Não é possível mesmo. E só assim é que eu sou uma pessoa profundamente livre e cheguei agora, vou agora fazer 74 anos, e tenho uma liberdade de pensamento que é uma coisa que poucas pessoas terão.” (E8) “[A]s pessoas quando me escolhiam para ser sub-Diretor-Geral foi sempre porque eu tinha o meu passado, tinha a minha carreira, tinha as coisas que eu tinha feito, foi sempre por razões técnicas e nunca por razões políticas. Aliás, muitos membros do Governo diziam, eh pá, nós adoramos o que tu fazes, mas é uma pena não seres do nosso partido...vários me disseram...” (E8) “Nunca exerci nenhum cargo político, nunca aceitei nenhum cargo público, fui convidado muitas vezes, porque gosto de medicina, gosto do que faço, e sempre fiz política para além disto, mas como atividade extra.” (E10) “Eu sempre ganhei dinheiro a partir do meu trabalho. Nunca foi a partir de favores. Aliás, como uma vez eu disse ao Costa. [...] O que eu tinha a dizer dizia. O quê que era necessário era o indivíduo não ter rabos de palha. Se tem rabos de palha, depois não pode dizer o que pensa, etc., etc. Prendem concretamente o rabo.” (E11) “[H]á um Secretário de Estado, uma vez, que me diz assim, ó Professor, ainda bem que o senhor é assim, porque nos mete a todos na ordem”. (E11) “Repara, mas eu quando vou para o cargo, o que é que eu faço logo em primeiro lugar. É dizer que vou, não vale a pena tentar influenciar. Eu cheguei à Assembleia da República quando fui ouvido, a primeira coisa que disse foi, não vale a pena. Ninguém se atreve. Quando concretamente eu sou interrogado por uma deputada do PSD, ainda por cima do PSD, ó Sr. Professor, mas alguma vez o Governo o influenciou? Eu digo assim, o Governo não influenciou nem se atreve. Ela até tem ficado assim...Quem é que diz esta segunda parte, não se atreve?” (E11)</p>	<p>Historial de neutralidade/ independência política</p>	<p>Integridade e orientação para o serviço público</p>

APÊNDICE F – Análise de conteúdo às visões de futuro

Unidades de contexto	Unidades de registo	Categorias
<p>“Respondo com dois pontos de humor, ou pelo menos de tentativa de humor, e depois vamos à parte séria. A primeira parte é, como é que eu vejo a visão de futuro, daqui a 2 anos estou no desemprego. Logo o meu futuro, para além daqui a dois anos, é muito complicado. A parte também do humor, há um comentário entre os colegas com quem vou fazer amizade na administração pública e por aí fora que é, o nosso estilo de pensar o futuro é gestão corrente. [...] Exatamente. Não temos, culturalmente, nem paciência, nem a meu ver a inteligência de perceber que, por mais que se faça este exercício: onde queremos estar em 2050, epá, tu estás há 50 anos para decidir uma aeroporto. A perda do estratégico diz tudo. A perda da infraestrutura pública, diz tudo. Às vezes, repara, isto é complicado discutir, porque imagina, nós podemos ficar presos em discussões também elas relevantes, como por exemplo, se há determinadas esferas de investimento que devem ser exclusivamente públicas, público-privadas ou privadas, essa é uma discussão válida, sim senhora, mas vamos aqui por um instante esquecer essa problemática e vamos só perguntar o seguinte: mesmo que seja exclusivamente privado, olha para a estratégia de desenvolvimento do país e pergunta, qual é? Estás a perceber?” (E1)</p>	<p>Ausência de visão política/gestão corrente</p>	
<p>“Uma visão de esperança...” (E1) “Eu tenho três esperanças...há um gajo que é o Václav Havel um dramaturgo que chegou a Presidente da República checa e que tem uma definição de esperança que é muito interessante. [...] o gajo diz-te assim, a esperança não é a noção de que as coisas vão correr bem, mas de que as coisas fazem sentido. E há seres humanos que, no fundo, adiantam a sua ação e pronto, e mantêm a sua esperança, nessa lógica de sentido. Onde é que eu vejo o sentido a ocorrer? Eu vejo uma grande revolução ao nível local, que eu acho que a maioria das pessoas não entende. Ah, eu acho que há muito progresso em muitas redes de municípios, há muito município que já bate a administração central [...] Nós não percebemos isso. O nosso país sempre foi municipalista. Nós não temos grandes discussões macro, nós não temos noção do que é o verdadeiro poder do poder local. A aposta no poder local talvez não seja...a maneira como o encaramos, talvez não seja a mais interessante. [...] Reparem, uma lógica de associativismo voluntários, colaboração, de municípios, que calmamente tem tido a maior taxa de descentralização de recursos e competências muito maior que as regiões, muito maior que as freguesias, e que ninguém fala. (E1)</p>	<p>Esperança na descentralização e no poder local (redes de municípios e associativismo intermunicipal)</p>	<p>Esperança em mudanças emergentes ao nível local e por via da renovação geracional</p>
<p>[...] a grande esperança é que acima de tudo há um grande conjunto de pistas de mudança que eu vejo que se estão a concretizar, há uma nova geração que a pulso chega a...digamos, a cargos técnicos, e há também uma nova geração de decisores.” (E1)</p>	<p>Esperança na renovação geracional de técnicos e decisores</p>	
<p>“A idealização é que para manter o ideal... uma coisa é manter um...para ter turistas, tenho aqui um determinado cliché, outra coisa é, eu quero isso. E repare que o turista se calhar quer boémia até às 4 da manhã, mas eu mando para casa, para o Hotel, porque eu quero que o residente durma à noite. É uma visão de comunidade. [...] E, portanto, é uma visão de futuro, de qualidade de vida. Agora essa qualidade de vida também faz aumentar os standards, não é? E quando aumenta o standard, nomeadamente, o custo da habitação, a população pode dormir, mas é debaixo da ponte porque não tem casa. E então agora vai haver políticas de habitação, portanto, aí essa governança é muito difícil...para essa visão de futuro. Manter standards de qualidade para a população e conseguir agarrar a população num país que é pobre, em que é uma população que está de partida, é uma equação quase irresolúvel.” (E2) “[P]artilhar o bem-comum, na tal equação, e todos juntos idealizar um arquétipo.” (E2)</p>	<p>Visão de um ideal de qualidade de vida para a comunidade e a equação “quase irresolúvel” entre equilibrar a qualidade de vida das populações com as pressões económicas</p>	<p>Uma governação baseada na consensualização e colaboração de modo a equacionar trade-offs entre crescimento económico/ competitividade, coesão e qualidade de vida</p>
<p>“Eu diria que existe, ou seja, a nível muito estratégico, existe realmente uma visão de futuro, que existe a noção em que nós temos sempre aquele trade-off clássico na política regional entre competitividade e economia, e estes documentos, pelo menos da parte da AML, mas depois foi internalizado também pela CCDR, o nosso foco aqui é coesão. É a coesão social e territorial. Eu diria que nesta visão estratégica de médio prazo, porque é isso, ou seja, nós a nível estratégico estamos alinhados, obviamente, porque pode haver aqui alguma discussão de âmbito mais setorial, se aquela opção que nós pusemos lá foi a melhor, mas eu diria que, grosso modo, existe...eu não sei se existe uma visão de futuro partilhado, mas pelo menos houve uma consensualização acerca da tal visão de futuro.” (E6)</p>	<p>Coesão Social e Territorial</p>	

Visões de futuro na administração pública em Portugal: Contributos das Comunidades Transformacionais para uma melhor governação

<p>“[A] política pública, eu acho que cada vez mais precisa de processos de consensualização. O que é que implica a consensualização? Implica trabalho, implica que a as visões, diria, entre aspas, totalitárias de cada ator, tem de ser amenizadas para quê? Para podermos contar com aquela figura que é o Outro. Eu acho que isso também é um benefício, até poderia ser objeto de outra escalagem, nós temos a noção que nós somos parte de um ecossistema e que é mau nós impormos a nossa visão tout court. [...] A consensualização é uma coisa boa. Neste caso é uma coisa boa, porque implica o quê? Implica trabalhar em conjunto com outros, implica os outros, ou seja, todos perdemos um bocadinho para que no final todos possamos ganhar algo. E acho que a nossa...esta visão, este futuro partilhado é isso” (E6)</p>		
<p>“E quando nós temos essa visão de como é que as coisas surgem e de para onde devem ir, as funções básicas do Estado resumem-se para aí...resolviam-se com quatro ou cinco ministérios, nós temos quantos? [...] Provavelmente vai chegar ao momento em que não vai haver dinheiro para tudo, dez vão à vida e ficam os essenciais, a não ser que haja um colapso total, e depois aí não há lei nem ordem, e esperemos não chegar aí, agora, nas condições atuais, é complicado... Que visão de futuro?” (E3)</p> <p>“[A] verdade é que administrar implica estes trade-offs. Se nós gastamos fundos ridículos com este tipo de situações, há outras partes do país que vão ficar destapadas. E eles [os chineses] nesse aspeto têm uma visão muito mais pragmática.” (E3)</p> <p>“Quais são as áreas nas quais o Estado deve...eu tenho uma visão muito própria, onde é que o Estado deve intervir de forma direta, que é, assegurar a existência do Ser Humano enquanto vida, e isso passa pela saúde, e deve-se concentrar na capacitação dos melhores trabalhadores na área da saúde e nas competências dos médicos, dos enfermeiros, de assistentes de saúde, deve providenciar isso, e deve assegurar, o Estado deve assegurar isso. [...] Depois é a segurança, a segurança no espaço público, e a salvaguarda dos bens privados. E depois também a área da educação.” (E19)</p>	<p>Recentrar o Estado nas suas funções básicas. O dinheiro não chega para tudo. A alternativa é o colapso.</p>	
<p>“[V]ocê para ter melhor saúde, melhor educação, melhor qualquer coisa, tudo que a gente quer, melhor salários para os jovens, tem de ter mais economia. Se não tiver crescimento económico, não há nada. A visão tem de ser essa. Andamos a distribuir pobreza desde quase que nos formamos, por isso é que fomos para Ceuta, para o comércio dos escravos, para as especiarias da Índia, para o ouro do Brasil, desde o 25 de Abril fomos para os fundos europeus e bazucas. Não chegar. Nós para crescermos economicamente, temos de fazer reformas a vários níveis. Na economia, na justiça, na política, reganhar a confiança das pessoas nas instituições, alterações das leis eleitorais”. (E10)</p>	<p>Duplicar o PIB em 20 anos</p>	<p>Uma governação que aposta no crescimento económico como prioridade para promover o desenvolvimento do país, estabelecendo metas realistas e reformas que as possibilitem</p>
<p>“A visão é um ideal de funcionário público. Que isso se recupere. Na verdade, havia um corpo de doutrina do CEAGP para formar funcionários públicos dignos, briosos, enérgicos. A missão do CEAGP era transformar a administração pública. [E]spero que esse CAT mantenha este tipo de espírito, porque este espírito é importante, porque a pessoa...há um sentido de missão no funcionário público. [...] Mas à parte de haver ou não em cada um esse brio, havia o incentivo desse brio. Ou seja, o CEAGP cria criar essa tônica, que as pessoas tivessem brio em serem funcionários públicos e que se vissem como uma força de alavancagem de uma nova administração pública. Até na verdade, o CEAGP cria ser visto como uma força transformacional e nós éramos os vetores, os agentes da transformação.” (E15)</p>	<p>Visão de um ideal de funcionário público ao nível da formação (dignos, briosos e enérgicos, como conhecimento transversal e capazes de serem agentes transformadores)</p>	
<p>“E, depois, no que diz respeito ao Plano Estratégico do INA, que é o tal que tem aquela visão de mobilizar a administração para o conhecimento e o conhecimento para a administração, os nossos objetivos estratégicos que nós resolvemos determinar foram: promover a capacitação baseada no conhecimento, esta será eventualmente aqui a diferença em relação ao que vinha de trás, porque a missão do INA sempre foi a da formação; incentivar a investigação e o desenvolvimento da inovação em gestão e serviço público; aumentar a notoriedade da marca INA; reforçar o posicionamento institucional enquanto parceiro natural nas redes de cooperação internacional.” (E21)</p> <p>“E a minha perspetiva aqui é mesmo esta, é que esta é uma possibilidade que nós temos de trazer uma capacitação à administração pública que tem de servir os cidadãos num Estado de Direito Democrático, a administração é um dos pilares do Estado de Direito Democrático. Portanto, essa é a minha motivação, o meu incentivo, é o meu foco sempre. Parece demasiado simples, mas é muito exigente. Mas é isto, já disse-o e já o escrevi em várias ocasiões, esta é claramente a minha visão.” (E21)</p>	<p>Trazer capacitação à administração pública que tem de servir os cidadãos num Estado de Direito Democrático (Mobilizar a administração para o conhecimento e o conhecimento para a administração)</p>	<p>Uma administração pública de excelência: mais capacitada, competente, confiável e eficiente</p>

Visões de futuro na administração pública em Portugal: Contributos das Comunidades Transformacionais para uma melhor governação

<p>“Eu diria que na área da administração pública, se eu tivesse de resumir a minha visão numa linha, eu diria que era uma administração pública em que as pessoas confiassem mais e que fosse mais eficiente. Atenção, aqui a palavra confiança não é tanto numa confiança do tipo as pessoas acharem que são todos os corruptos, não é isso, é confiança na eficiência. É quando se diz assim, a amanhã tem a sua casa isto, e as pessoas saberem que vão ter. As pessoas não pensam isso da administração pública, admito.” (E12) “Esse modelo de administração pública robusta, qualificada, prestigiada”. (E12)</p>	<p>Melhorar a imagem da administração pública: uma administração pública robusta, qualificada, prestigiada em cuja eficiência os cidadãos confiem</p>	
<p>E há aqui uma visão de...que as pessoas não têm muito, isto tem muito que ver também com a visão de mobilizar a administração para o conhecimento e o conhecimento para a administração. Há muito conhecimento dentro da administração pública que não pode ser desperdiçado. A administração pública é um repositório de inteligência coletiva, de big data, que tem de ser tratados e, portanto, esta questão da visão, do mobilizar o conhecimento para a administração e administração para o conhecimento é dizer às instituições de ensino superior, unidades de investigação, estudem o que está dentro da administração com dados com...isso que temos feito no programa do Liderança Executiva com a atual coordenação académica tripartida tem sido, de fato, uma coisa muitíssimo interessante de se trabalhar com dados da administração e dos professores nas instituições de ensino superior dizerem, “mas isto existe, mas está a ser feito”. Acho que há um desconhecimento enorme. E, por outro lado, dizer à administração não se ensinem nas mesmas práticas, suportem isto em termos de conhecimento.” (E21)</p>	<p>Uma administração pública orientada para o conhecimento e para a capacitação</p>	
<p>“[E]u tenho escrito várias coisas sobre isso, desta divisão de águas entre política e administração. Agora você pode dizer-me assim, você tem, por exemplo, nas políticas públicas, será que esta divisão é sempre clara em todas as fases? Imagine, as políticas públicas têm 4 fases, a fase do desenho, a fase de implementação, até podemos simplificar, 3 fases, e a fase da avaliação final. No design, eu diria assim, o político deve ter à volta, de concretamente 50, pode vir a 60-40, ok, mas claramente mais do político do que concretamente...porque o que o administrador deve dar é deve dar dados para eles depois decidirem, pela eles fazerem o planeamento, ok? Porque a decisão é política. Esta é a visão ideal. Na implementação, o administrador tem 80%, o político tem 20%. Na avaliação, deve ser a partir de um compromisso entre 50-50%, ou seja, esta relação, esta separação entre política, o peso da política e da administração não é idêntica em todas as fases, nas 3 fases das políticas públicas.” (E11)</p>	<p>Separação entre política e administração ao mesmo tempo que é necessária maior complementaridade, sobretudo na fase de conceção/desenho de políticas públicas</p>	
<p>“O que eu queria, o ideal para ser um concurso, era ser apenas uma pessoa. [...] É assim, você tem de lidar com o sistema, é sempre a pessoa e o sistema. Se você insiste, o sistema resiste, ok? Mais uma vez, aquele processo de mudança, se fosse insiste, o sistema resiste. Você tem de perceber como é que vai lidar com o sistema, vencendo a resistência. Ora bem, aqui é que fica a pergunta. Na minha leitura, o atual estado da nossa democracia e pelo atual estado da nossa administração pública, os 3 é o melhor compromisso, provavelmente para os meus filhos no final de vida, os meus netos, já não vai ser necessário. Espero que não seja necessário, mas nesta altura eu diria assim é melhor.” (E11)</p>	<p>Um sistema de seleção e recrutamento de dirigentes assente apenas no mérito</p>	<p>Separação e complementaridade política-administração: uma administração mais autónoma e mais influente</p>
<p>“A minha visão é que a administração pública não pode ser limitada, empurrada para uma função de meros executores de políticas definidas por quem toma decisões. E eu não estou de todo a pôr em xeque essa dimensão fundamental do nosso processo democrático. Eu sei e concordo que a decisão tem de ser tomada por quem tem legitimidade para o efeito. Agora, eu também sei que, para que essa dimensão, que é o sistema político no seu conjunto, possa tomar as decisões que melhor servem o país, esse processo de elaboração de estudo que conduz à tomada de decisão, tem de ser substancialmente diferente daquilo que é hoje. Isto é, tem de ser verdadeiramente sustentado numa administração competente em todas as suas dimensões, inclusive de julgar a dimensão política das decisões que se toma. Que é uma matéria que, por vezes, dizem, “ah, não isso é da política”, não, quer dizer quando estamos a falar de políticas públicas, tudo é política, tudo é política pública.” (E5) “A neutralidade do técnico, isso não existe. É um ideal. Os juizes independentes, não, isso não existe. Portanto, todos nós estamos impregnados de tudo isso, mas é possível que as administrações, no seu conjunto, tenham pela forma como se como se estruturam, garantindo pluralidade de opinião, garantindo espaços de debate e de articulação e de confronto de opiniões sobre as boas soluções, contribuam elas próprias para que esse processo de decisão seja mais informado do que</p>	<p>Uma administração mais autónoma da esfera política, mas mais complementar (ao estilo inglês). Uma administração que realmente suporte uma decisão política informada e baseada em evidência</p>	

Visões de futuro na administração pública em Portugal: Contributos das Comunidades Transformacionais para uma melhor governação

<p>é hoje e, portanto, mais sustentado e também, por essa via, mais capaz de produzir os efeitos que pretende.” (E5) “[A] administração, eu comecei por aí, não podem ser acantonados, a administração não pode ser acantonada na dimensão dos executores daquilo que outros decidem. Eu acho que administração tem uma outra função, que é também ajudar a boa decisão, preparar a boa decisão. E, portanto, a administração tem de ter a sua própria inteligência.” (E5) “Eu acho mesmo que um dos nossos problemas é termos elevado para o nível do sistema político, grande parte das funções que eu acho que tem de estar na administração.” (E5)</p>		
<p>“[A] integração das organizações, para todas funcionarem de forma articulada, cooperativa, em colaboração, cada uma tirando os seus benefícios, isso é que é o que se está a fazer e que se vai continuar a fazer. É a visão que eu tenho. A interoperabilidade é o nome técnico que permite que os sistemas falem uns com os outros.” (E7) “Quer dizer, o digital aí é instrumental, mas, portanto, realmente a visão da governação integrada, se quisermos em termos de benchmarking de referências internacionais, tem essa influência do Joined-up-Government inglês, do tempo do Blair, que representou um primeiro lãne de modelo de governação integrada, mas depois o Whole-of-Government approach, o Integrated Governance, na Austrália usava-se essa designação, ou seja, modelos que procuram ter governação em rede, que integra e que valoriza a colaboração e que procura ter geometrias variáveis consoante o desenho do problema, e que tem, portanto, uma alternativa radical face ao modelo burocrático e face à Nova Gestão Pública. [P]ara um problema que é em rede e que está todo entrelaçado, temos de ter uma resposta em rede que assenta em cima deste problema”. (E13) “[N]ós só temos futuro na medida em que colaborar-mos, portanto, nesse sentido a visão de futuro é a afirmação ao extremo do princípio da interdependência, isto sim, a minha visão de futuro é, nós somos interdependentes, vamos continuar cada vez mais interdependentes e só quando cuidarmos de todos é que cuidamos de cada um. Só quando eu for capaz de cuidar do bem de todos é que eu estou a cuidar do meu bem.” (E13) “[A] cibersegurança [...] é uma área que obriga de alguma forma a uma visão, nós costumamos chamar-lhe Whole of Society ou Whole of Government, ou seja, é preciso envolver a comunidade. Não conseguimos mitigar os problemas de cibersegurança apenas com soluções tecnológicas, por exemplo, numa rede central ou em algumas infraestruturas tecnológicas. Isso sem dúvida que é fundamental, mas ao mesmo tempo, e como será relativamente evidente, temos de envolver a sociedade, não só porque a rede tecnológica que nós queremos proteger, está distribuída, está disseminada pelo todo social, como as entidades consideradas relevantes para a segurança do ciberespaço, combina o setor privado com o setor público e como, ao mesmo tempo, os operadores de serviços essenciais, como nós lhe chamamos, as infraestruturas críticas, como também nós lhe chamamos e agora, até como vamos chamar, fruto de uma nova diretiva, entidades importantes, todas essas entidades estão distribuídas pela pelo tecido social, com muitas características diferentes, muitos setores diferentes, muitas responsabilidades diferentes e, portanto, se há área que teve o desafio de agregar, numa lógica minimamente interoperacionalizável, a diversidade da estrutura social e económica, foi a Cibersegurança.” (E14) “A ideia de envolvimento, a ideia de multidisciplinaridade e a ideia de distribuição regional [...]. Mas pronto, eu diria que esta esta lógica da multidisciplinaridade, da distribuição regional e o Whole of Government e o Whole of Society, são tudo coisas...ou seja, é muito uma lógica centrípeta, de dentro para fora um bocado isso.” (E14)</p>	<p><i>Whole of Government e Whole of Society: visão de Governação Integrada, multidisciplinariedade das equipas e descentralização (colaboração e cooperação interorganizacional, envolvendo as múltiplas partes interessadas)</i></p>	<p>Uma governação integrada, colaborativa e centrada no cidadão</p>
<p>“Isso é fundamental na minha visão, não é só proximidade, é mais do que isso. Porque proximidade é fácil, porque é balcão. Isso resolve-se o problema. E depois, está na web, está próximo do cidadão. Não, calma, proximidade é uma outra coisa. É ter o cidadão no centro, no centro de todas as políticas públicas e de todos os processos, e deixar de ver aplicações para ver processos. Deixar de ver, digamos, átomos, e passarmos a ver processos transversais.” (E8) “É muita co-criação, é uma governação partilhada com a sociedade, é muito isso.” (E8)</p>	<p>Federalismo institucional e transversalização da modernização da administração tendo o cidadão no centro</p>	
<p>“Quando pensamos no cidadão Human Centric, não é, estamos a pensar em... já não é Citizen Centric, é Human Centric, centrado no Ser Humano, temos de pensar em todas as suas dimensões de ser humano e aí nós temos, não sei se já viu, o design de serviços baseados em Direitos Humanos, que é a visão de olharmos para todas as valências e todas as dificuldades que um cidadão pode ter, desde a sua deficiência,</p>	<p>Uma abordagem <i>Human Centric</i> no desenho de serviços baseados nos Direitos Humanos</p>	<p>Uma administração pública inclusiva: serviços públicos centrados nos Direitos Humanos</p>

Visões de futuro na administração pública em Portugal: Contributos das Comunidades Transformacionais para uma melhor governação

<p>às suas inibições culturais, às suas inibições religiosas, à sua definição de género. [...] Os Direitos Humanos é quando nós estamos a construir um serviço público, quando estamos a definir um novo, a desenhar ou a redesenhar uma nova forma de entrega de serviço público, atendermos a todas as condições que aquele ser humano possa ter. Essa é a minha visão para o futuro.” (E19)</p>		
<p>“I: A minha questão é, se em termos gerais há essa visão, se essa transição a longo prazo tem como objetivo acabar com a prestação de serviço presencial. Ou seja, será possível que daqui a 50 anos... E4: Eu acredito que venha a ser possível, a curto prazo, não, até porque houve experiências que mostraram isso. Por exemplo, no tempo em que o Feliciano Barreiras Duarte foi Secretário de Estado, ele quis, com a ajuda da empresa privada que eu já não lembro qual era, desenvolver uma coisa que se chamava o Quiosque do Cidadão, que era uma espécie de Multibanco em que o cidadão chegava lá e fazia tudo sozinho. Isso provou-se que não funcionava [por causa da falta de literacia digital]” (E4)</p> <p>“Na componente de atendimento, há muito aqui a visão do digital, do digital first mesmo, portanto, temos já algumas iniciativas, o Espaço Cidadão, eu diria, se calhar ainda não completamente conseguido, tenta ser isso, os serviços que lá estão são os mesmos que estão no digital e o cidadão vai lá, ao Espaço Cidadão, e o funcionário ajuda-o a fazer o serviço no digital, com a expectativa de talvez ele a seguir consiga fazer autonomamente em casa sem voltar ao presencial. Pronto, a visão, em termos do atendimento é um bocadinho essa. É tentar trazer o cidadão para o digital, permitir que os locais de atendimento dentro das novas Lojas de Cidadão possam ter atendimentos mais indiferenciados e depois ter mecanismos para eu conseguir interagir digitalmente com uma segunda linha que não tem de estar fisicamente na Loja.” (E9)</p>	<p><i>Digital First</i> (Fim dos serviços presenciais)</p>	
<p>“[A] verdadeira lei é um algoritmo, porque eu tinha sempre aquelas discussões homéricas com os juristas, eh pá, para a interpretação da lei, era mais para a direita, era mais para a esquerda, quando eu a fechava num algoritmo, estava feito, estava acabado, e acabava-se a conversa. [...] Aquilo que nós fizemos nos impostos, de dizer, acabou, não há comunicações de estatísticas, elas são produzidas de forma automática, eu tipo pessoas no meio, não quero pessoas no meio! Pronto, lá vem a estatística, lá vem o formulário para preencher”. (E8)</p>	<p>Governança por algoritmos: automatização e desintermediação total (permite a burocracia sem as perversidades do fator humano)</p>	
<p>“A minha visão é simples, o cidadão não tem de interferir. O quê que é uma certidão? O quê que é um comprovante? É uma manifestação da incompetência do Estado. Completa. Porque aquilo é um bit. Uma certidão ou um comprovante se estou vivo ou se estou morto, se eu porto-me bem ou porto-me mal, um registo criminal, se eu devo ao Estado, se não devo ao Estado, isso é um bit, é uma comunicação, é um webservice entre sistemas do Estado. O cidadão não tem que...e é em tempo real! Portanto, é um Real Time Government” (E8)</p> <p>“O Estado é tão mais eficaz, quanto menos presente estiver na vida do cidadão. Se Eu não der conta que existe uma AT, eu sou feliz. Eu pago as minhas contas, mas ela não me exige, ela não está presente na minha vida, eu não preciso de saber disso. Eu sou tão mais feliz quando eu me sinto, sinto segura, e isso a PSP faz muito bem, o quanto eu me sinto segura na rua, mas eu não vejo polícias. Isso é a governação ideal para a qual temos de trabalhar!” (E19)</p>	<p><i>Real Time Government</i></p>	<p>Uma administração digital rumo a uma “Algocracy”</p>
<p>“[A] visão passa um bocadinho por uniformizar os canais de disponibilização de serviços públicos, e está-se a trabalhar nisso, as coisas que se está a fazer é tentar que do ponto de vista do cidadão seja relativamente indiferente se ele está a fazer o serviço no Portal das Finanças, no ePortugal, na Segurança Social, ou outra coisa qualquer, tentar fazer uma uniformização a esse nível em termos de experiência do utilizador, esse é um dos building blocks, outro dos building block é ter um mecanismo comum de identificação, baseado na Chave Móvel Digital, ou evoluções que venham a acontecer, portanto, ter essa omnicalidade, eu poder fazer, usando esse mecanismo de identificação eletrónica, poder ter esses serviços no digital, na app, ir à loja, ir ao contact center, pronto”. (E9)</p> <p>“[N]ós corremos atrás da digitalização, mas ela vai sempre à nossa frente, agora já estamos na inteligência artificial, agora já estamos nos chat bots e nos ChatGPTs, e nesse tipo de coisas, que são um misto de oportunidades e desafios, não é? Eu não sei exatamente qual deve ser a visão...sei o que ficou no PRR. O que ficou no PRR, e imagino que seja em grande parte o foco da Secretaria de Estado da Digitalização, foi que todos os serviços da administração estivessem também no digital e todos os serviços da administração estivessem reunidos num único portal a que nós acedíamos para fazer tudo, não haver o da Segurança Social e o da...” (E12)</p>	<p>Uniformizar os canais de disponibilização de serviços públicos e omnicalidade (aceder a múltiplos serviços utilizando o mesmo canal)</p>	

Visões de futuro na administração pública em Portugal: Contributos das Comunidades Transformacionais para uma melhor governação

<p>“Portanto, duas...é o cidadão no centro, que é uma coisa que a tecnologia permite fazer, trabalhando em torno do que é que a pessoa precisa em cada momento da sua vida, independentemente de qual é o serviço da administração pública que providencia e antecipando essas necessidades.” (E12)</p>		
<p>“Pronto, e eu tenho uma visão, como disse, muito disruptiva sobre a própria administração pública. Eu acho que a administração pública como se organiza hoje em dia, tem a sede em fundações que já não fazem muito sentido, esta segmentação toda e etc. E qualquer dia, quer dizer, a gente vai sempre mantendo, mas já temos tantas janelas e telhados e não sei quê, por cima de fundações que não fazem sentido que acho que um dia é preciso dar um grande abanão e mudar muita coisa. E eu acho que hoje em dia já era possível termos essa casa com fundações diferentes. Claro que o quê que se trata aqui? É de pensar como é que nós migramos de uma casa para outra, não é? Eu sou de opinião que há um conjunto de organizações do Estado que hoje em dia até podiam já não existir, não é? Nós temos organizações responsáveis por registos, responsáveis por...pá... [...] Portanto, há aqui um conjunto de ideias que vêm do nosso histórico que chocam com aquilo que pode ser a realidade no futuro. E enquanto nós estivermos sempre a aproveitar tecnologias para robustecer o histórico, estamos sempre a construir um futuro que vai melhorando, mas que está em cima de umas fundações que, se calhar, já não fazem muito sentido.” (E16)</p> <p>“[A] maioria das pessoas olha para isso, para os eventos de vida, como uma forma de fazermos um front office para o cidadão. Que é dizer, ok, quero...que é um dos projetos grandes da AMA, do SPMS, que é realmente termos vários serviços digitais nesse front office que é um portal único, mesmo que depois por trás haja back offices. Mas eu estou-lhe a falar mesmo do back office. No front office já dou de barato que toda a gente diz isto: o cidadão não deve ir a vários sítios fisicamente, não deve ir a vários portais. Mas depois, há que pensar, ok, já há as tais janelas e telhados, mas lá em baixo, no back office, nas fundações, será que nós também ainda precisamos de tantos pilares tão desligados? Tantos regulamentos?” (E16)</p>	<p>Disrupção na forma como se olha para aquilo que é hoje o serviço público e como está organizado. Num quadro digital, há entidades e processos que já poderiam não existir</p>	
<p>“[Sobre uma visão distópica]. Vocês têm algumas partes do Estado que são sistemas críticos. O quê que são sistemas críticos? Aviação, centrais nucleares, justiça, por exemplo, aqui para o caso, são sistemas que raramente falham, mas quando falham têm consequências catastróficas. O avião cai, morre toda a gente. A central nuclear, raramente falha, mas quando falha tens Chernobil com cinquenta mil casos de cancro e não sei quantos mortos. Justiça, é espetacular, tem novas tecnologias e plataformas não sei quê, ninguém está a pensar que um dia...pode vir das empresas que detêm as plataformas, comecem a exigir, ainda por cima são licenças anuais, todos os anos exigem um valor mais absurdo e chega a um ponto que é incontrolável, ou pode ser tão simples como uma tempestade solar, que manda abaixo a rede elétrica, no dia a seguir não há justiça. E agora? Deixamos de ter sociedade, posso andar aí a matar e a... Percebem? É que a própria lei, não permite que seja em papel.” (E3)</p> <p>“Deixamos de ter um problema físico, mas temos um problema informático que tem de ser casado. Porquê? Porque, lá está, como não são coisas pensadas estruturadamente, nós hoje desenvolvemos um sistema, depois há uma legislação que diz que, não, vocês vão ter de passar a fornecer essa informação a outra entidade, então desenvolve-se uma aplicação que não estava prevista no sistema. E, portanto, vai-se criando aqui uma nuvem de coisinhas que um dia uma cracha e para tudo. O: Catástrofe digital?</p> <p>E: Sim, é coisa que pode acontecer, muito facilmente.” (E4)</p>	<p>Catástrofe Digital</p>	

APÊNDICE G – Análise de conteúdo às barreiras à transformação

Unidades de contexto	Unidades de registo	Categorias
<p>“[O] português tem medo da mudança, é cauteloso, está traumatizado por 9 séculos de pobreza, Inquisição, Salazar, culpa...somos muito liberais e, portanto, somos pouco livres e independentes.” (E10)</p> <p>“Somos o país, a seguir à Inglaterra, na Europa, mais conservador. Os partidos não mudaram nada desse o 25 de Abril. Se você fizer sondagens, os resultados eleitorais são iguais a primeira eleição 75-76. Só há uma diferença. O Chega substitui o CDS, e o Bloco de Esquerda juntou a extrema-esquerda que estava separada, porque depois está igual, e o André Ventura está a fazer de Paulo Portas que fazia nas feiras e que fazia o discurso com o Manuel Monteiro contra a União Europeia. E agora faz o discurso populista, que já era também. Portanto, é tudo igual. O PS e o PSD governam alternadamente e o PS normalmente é o maior partido e o PSD é o segundo. O PSD só foi poder quando o PS levou o país para o FMI ou para a bancarrota. [...] E, portanto, você tem um sistema em que se o governo não levar o país à bancarrota, não sai de lá.” (E10)</p>	<p>Mentalidade conservadora e medo da mudança enraizada na sociedade portuguesa</p>	
<p>“Agora, vivemos muito com aquela política do abutre, fomos buscar o que é dos outros, as especiarias, o comércio, o ouro, e agora percebemos que a Europa é o dinheiro dos alemães, as bazucas. Andamos sempre assim. Ficamos sem as colónias, mas comportamo-nos como colonizador. [...] É, porque estás habituado, caite o dinheiro. A seguir a esta bazuca vem outra. E o Primeiro-Ministro, em vez de fazer a cultura ao contrário disso, diz isso aos portugueses, eu conseguia a bazuca, portanto, eu sou o maior.” (E10)</p>	<p>Um extrativismo histórico que se reproduz num extrativismo institucional</p>	<p>Persistência de traços conservadores na identidade nacional e institucional</p>
<p>“Sempre que olhavam para o ICS olham para a figura que conhecem, não olham para os novos. E tu vês isto na administração pública toda. Não é? Uma nova instituição, a planear para o futuro, ter um gajo que estava reformado, com todo o respeito por ele, mas a certa altura é uma mensagem que passas, então, não há ninguém na geração intermédia que pegue na coisa? Por amor de deus, é um bocado paternalista. [...] E imagina o que isso força o gajo que vem a seguir ter de fazer. Eu tenho sempre uma camada adicional de luta.” (E1)</p> <p>“Seminário, um sítio de gabarito, pá, CCB, Gulbenkian, não interessa, um painel de nomes que tu reconheces, clássicos, clássicos, não é, nunca há um jovem artista. A não ser que apareça na televisão e tenha assim... São os clássicos, os clássicos [...]” (E1)</p> <p>“As figuras de comando, chamam os que eles conhecem, e a coisa vai-se replicando e perpetuando. Depois a certa altura, a mudança geracional é feita por corte abrupto, tipo, estes dois gajos morreram”. (E1)</p> <p>“Torre do Tomo, vamos lá, o lançamento do PlanAPP e tal. Primeiro painel, quatro homens. O gajo mais novo, eu fui ver à net, tinha 72 anos. [...] Mas é impressionante que num painel, para além de ser todos homens, e isso hoje em dia já tem peso, a estrutura</p>	<p>Paternalismo (favorece-se quem se conhece e quem é conhecido)</p>	

<p>etária era toda... e tu pensas, caramba, é dos amigos, para os amigos, pelos amigos...” (E1) “Após a mudança da ditadura para a democracia, tu criaste ali uma clivagem muito interessante do que eram as figuras paternalistas. A maioria foi purgada e houve uns jovens que rapidamente chegaram ao poder e nós ainda estamos a viver essa geração. [...] imagens de certas pessoas são fatores tão interessantes que depois a certa altura, quando eles desaparecem, agora a pergunta é, e o quê que se segue?” (E1)</p>		
<p>“Nós somos muito hierárquicos, somos ortodoxos, temos desconfiança à mudança que não controlamos, brutal, brutal” (E1) “Porque o contexto não é particularmente promotor do indivíduo que diz, espera aí, vamos experimentar.” (E1) “E agora a grande pergunta é, se tu não fizes experiências, como é que tu aprendes? Dependes, pura e exclusivamente do dirigente político. Porque tu não tens cultura por trás, tu és perfeitamente dependente do indivíduo.” (E1) “O que eu acho fundamental dizer é que o contexto de transformação não existe. Isso não é promovido, mesmo que tu encontres agentes ou elementos que podem até querer e até promover, na sua medida, essa dinâmica transformadora, a verdade é que tem zero poder de influência sobre a continuidade da mesma, zero poder de influência e impacto e expansão da mesma, etc. etc. etc. A desagregação é maior que a congregação de interesses e por aí fora.” (E1) “Nas de primeira geração, cada entidade tinha as cadeiras de espera à frente da respetiva entidade. O que é que isso gerava? Uma pressão brutal para os funcionários, porque havia atendimentos mais demorados e quem estava à espera começava a criar ali uma pressão grande. O que é que nós fizemos? Realmente faz sentido, então vamos criar zonas comuns de espera em que toda a gente consegue ver numa televisão à frente dos sítios onde está. Mas de início, as unidades de gestão, cada loja tinha a sua unidade de gestão, “ah, isso não vai funcionar, isso agora fica ali tudo ao molho, vai-se fazer ruído”, pronto, há sempre estas pequenas resistências.” (E4) “Agora, parece-me que cada vez mais, politicamente, há medo de se fazerem esses testes. E essa metodologia, de ouvir os cidadãos, ou de ir até um bocadinho mais à frente e aplicar o design thinking, por exemplo, há uma resistência grande das pessoas em fazer isso.” (E4) “Não há prática de prestar contas e de assumir que há coisas que funcionam e há outras que não funcionam. Não há essa prática na administração pública. Isso impede que as coisas sejam testadas e validadas.” (E4)</p>	<p>Cultura hierárquica avessa à mudança e à experimentação (ausência de um contexto propício à transformação)</p>	
<p>“Um caso paradigmático é esta questão da avaliação da política pública. Basicamente faz-se muito pouca avaliação de política pública que não seja aquela que é associada aos Fundos Estruturais porque é obrigatória. Isto faz com que toda a política pública que está a ser concebida, quando está a ser concebida na sua génese, não pense que tem de ser avaliada no fim. E, portanto,</p>	<p>Ausência de uma cultura de avaliação de políticas públicas</p>	

Visões de futuro na administração pública em Portugal: Contributos das Comunidades Transformacionais para uma melhor governação

não são criados sistemas de indicadores de monitorização, não são bem definidas as questões de partida...” (E20)		
“Mas eu acho que faz falta uma cultura de participação à população portuguesa.” (E2)	Ausência de uma cultura de participação	
“Como isto é pequenino, [...] tomando o poder, e como ainda por cima o poder está muito concentrado no executivo e no governo, tem um défice de Parlamento, os deputados respondem perante os chefes, portanto, quem manda no Parlamento é o Primeiro-Ministro quando tem maioria absoluta, nem sequer é o PS, é o Primeiro-Ministro que manda no PS, manda no Parlamento. O poder está muito concentrado em São Bento. Os Ministros são adjuntos do Primeiro-Ministro, mas não é deste Costa, sempre foi assim.” (E10) “As áreas que lá estão, quase que podemos ter um mapa do Governo na cabeça e colocar ao lado o mapa do PRR. Foi totalmente feito dentro da administração. Eu não estou a dizer que é melhor ou pior por isso. Só estou a constatar um facto. O processo de participação de atores foi fechado no ecossistema, nem sequer do ecossistema público, no ecossistema da administração central.” (E6)	Concentração do poder executivo e preponderância do Primeiro-Ministro (centralismo da tomada de decisão, fechada ao ecossistema de atores da administração central)	Centralização do poder executivo e distorção geográfica da governação do país
“O poder central é um pouco, como direi, é um pouco autista, para não dizer muito, e distante da realidade, quer dizer, o Primeiro-Ministro tá lá num altar, aqui o Presidente da Câmara é confrontado diariamente na rua.” (E2) “Muitas das medidas que são pensadas, são pensadas a partir de Lisboa.” (E4)	Distanciamento do poder central à realidade (Portugal é Lisboa e o resto é paisagem)	
“A cultura burocrática é uma cultura induzida, não é uma cultura inata na administração. A administração pública portuguesa está hoje sujeita a uma carga burocrática que nos impede de trabalhar, mas não fomos... [...] O que nós hoje temos é um conjunto de regras que decorre de um processo de desconfiança sobre a máquina do Estado que se desenvolveu durante décadas e que hoje afeta a administração pública. Porque é que nós hoje, nós, no conjunto da administração, estamos sujeitos a um nível de escrutínio como temos hoje, que não é comparável com nenhum outro setor da nossa sociedade? E, portanto, isto não decorre da ação do funcionário público ou do serviço da administração. Não, isso decorre de um ambiente geral que se desenvolveu e que se repercute de uma forma muitas vezes dramática, nós sofremo-lo no dia-a-dia, sobre a nossa capacidade de ação. Não quer dizer que eu hoje defenda que se deve eliminar todas essas obrigações. Não é isso que eu estou a dizer, se calhar não há alternativa a que seja assim. Agora é preciso perceber que a administração está sujeita a esse coleto de forças que muitas vezes impede que seja mais eficaz e esse é um problema que a sociedade tem de tomar consciência no seu conjunto.” (E5)	Uma desconfiança no Estado que tem levado ao aumento da burocracia	Tendência para o aumento da burocracia e da rigidez do Estado
“[H]á um fator terrível que nos últimos anos tem contrariado muito os movimentos de políticas de integração e colaboração, que é a influência mediática e isto explica um pouco a ideia que é importante para perceber: cada vez que há uma crise, um escândalo,	Uma política ao sabor da pressão mediática (em alguns casos pode ser positivo, porque dá visibilidade a temas o	

<p>alguma coisa que corre mal, a resposta que a opinião pública impõe e que os dirigentes são incapazes de contrariar, é mais burocracia, mais controlo, mas...portanto, quando há qualquer coisa que corre mal, os incêndios de Pedrogão, por exemplo, a reposta foi, como é que nós colocamos mais mecanismos de controlo, mais burocracia, mais...criando uma falsa perceção de segurança, porque está muito controlado, sendo que ao limite está a acontecer uma coisa gravíssima na sociedade portuguesa que as pessoas não estão a perceber e que depois todos nós vamos pagar a fatura, que é esta “rigidificação” da resposta do Estado faz com que ele seja cada vez menos eficiente e menos capaz de dar respostas adequadas, quer no tempo...” (E13)</p> <p>“Nós estamos muito presos, ou muito dependentes ou muitos sujeitos ao ritmo da agenda mediática. E a agenda mediática eu acho que também marca muito as estratégias políticas, nacionais e a grande distribuição de recursos, não é? Isto é a minha opinião. E, portanto, desse ponto de vista, até ganhamos quando há visibilidade, quando há um grande incidente, não que deva acontecer ou que seja positivo, mas a verdade é essa.” (E14)</p>	<p>problemas que ganham centralidade na agenda política. Por outro lado, quando alguma coisa corre mal, a resposta a essa pressão é mais burocracia, mais mecanismos de controlo, o que leva à rigidificação do Estado)</p>	
<p>“Uma incapacidade brutal, brutal, de gerir e trabalhar em grupo.” (E1)</p> <p>“[...] porque é que tens o PlanApp a dizer assim, vamos fazer um grande evento para sabermos o que é que os portugueses querem do futuro, o quê que lhe vamos chamar? Portugal 2050: Visão do Futuro. Oh meu amigo, mas isso é exatamente o que a Gulbenkian abriu uma candidatura para fazer um projeto chamado Portugal 2050: Uma Visão de Futuro. Ah é, é? Como assim? Vai confirmar. E depois dizem-te, governança, parcerias, pá, mas o nosso não é bem o deles.” (E1)</p> <p>“Há um conjunto de municípios com uma vitalidade muito interessante? Há. Há um grande promoção interna de boas práticas, de partilha, etc.? Não.” (E1)</p>	<p>Incapacidade de colaboração</p>	
<p>“Mas isto deu-me para perceber as dificuldades de comunicação que há entre os diferentes níveis. O que é a loucura, [...] esta loucura de descentralização, semi-discutida, semi-fazeada, uma parte explícita e uma parte encapotada”. (E1)</p>	<p>Descentralização ambígua e dificuldades de comunicação</p>	
<p>“[N]ão temos nenhuma organização supramunicipal de nível regional em Portugal. [...] temos uma Europa em que a Política de Coesão está orientada para afetação de recursos financeiros e orçamentais, numa lógica que deveria ser da Europa das Regiões, mas ao mesmo tempo em Portugal, não temos a escala regional assumida. [...] A CCDR [...] representa a administração central no território, e a AML representa as autarquias na escala, ou seja, numa lógica intermunicipal e não supramunicipal. [N]ão temos essa escala regional, mas ao mesmo tempo aquilo que será a escala regional tem 2 entidades lá metidas que não são verdadeiramente regionais. [...] Temos um processo de adaptação, um processo de europeização, eu diria funcional, em que nós respondemos aos inputs emanados por parte da União Europeia, mas não temos verdadeiramente uma internalização, portanto, do que é</p>	<p>Ausência de regiões administrativas que façam a intermediação entre o nível central e local, ao mesmo tempo que há uma pressão europeia para tal</p>	<p>Um “vazio sobreocupado” no centro da organização territorial do Estado que se traduz na fragmentação de políticas e impede a colaboração</p>

<p>que significa, do que compreende a escala regional per si.” (E6)</p> <p>“Havia esta coisa das regiões que nunca saiu da Constituição e foi a União Europeia que veio de fora, com as NUTS que em teoria, é para efeitos meramente estatísticos, a dizer, “não, vocês agora vão ter que se organizar assim para efeitos estatísticos, porque todos os países da União Europeia vão ter NUTS I, II, III e IV, são os municípios, e, portanto, vocês vão ter que se organizar”. E houve estudos, análise e teve de haver decisões porque nós tínhamos um prazo que veio de fora para desenhar essas delimitações para efeitos estatísticos. Depois, muito mais tarde, quando apareceu a questão das CIM e das Áreas Metropolitanas, veio-se colar às NUTS III. Mas a verdade é que, por exemplo, no marcelismo, criaram-se as Regiões Plano, foi qualquer coisa, era uma conceção, lá está, uma conceção em que Estado...isto é muito curioso, porque era naquela parte final do Estado novo, mas era a época em que se valorizou muito o planeamento, em que o Estado tinha um papel fundamental no planeamento, em que o planeamento era visto como um fator de modernização e progresso e, portanto, foram instituídas as Regiões Plano, eram Regiões Plano. O Estado democrático, bom, consagrou as regiões administrativas como um nível do poder local, nunca foi instituído, mas, na verdade, nunca desenhou nada e, portanto, Portugal ficou com aquilo que eu costumo chamar um vazio sobreocupado. O nível regional é vazio, mas depois tem distritos, tem províncias, tem regiões planos...” (E18)</p>		
<p>“A AML é distinta das outras regiões, porque neste momento somos a única região mais desenvolvida no âmbito da Política de Coesão da UE. Em segundo lugar, e até há muito pouco tempo, até há 2 meses com alteração da lei área, a AML era o único território nacional em que o território da Entidade Intermunicipal equivalia ao território da respetiva CCDR. Estas questões, portanto, levam-nos aqui para a tal questão da competição, porque repara, se formos para a CCDR Norte, a CCCDR Norte tem de interagir com um conjunto de diversas Entidades Intermunicipais, se formos para a Região Centro e para o Alentejo a mesma coisa, só o Algarve é que é um modelo muito aproximado do nosso, em que a respetiva CCDR só tem de articular com uma Entidade Intermunicipal. [...] Há aqui um mismatch deste envolvimento das escalas territoriais, mas também dos próprios atores” (E6)</p>	<p>Um modelo de organização territorial esquizofrénico</p>	
<p>“[O] modelo de organização político-administrativa do Estado português, é um modelo que coloca como competidores no mesmo território”. (E6)</p>	<p>Concorrência entre entidades político-administrativas (sobreposição de níveis administrativos)</p>	
<p>“Está muito mais separado do que devia estar. Por isso esta posição da DGT, para dizer que DGT também é importante, não é só pelo PROT, este trabalho que a DGT fez também é importante, porque faz uma leitura desses dois vetores que muitas vezes estamos desirmanados, mas que na verdade correm a par,</p>	<p>Falta de integração e de alinhamento entre Desenvolvimento Regional e Ordenamento do Território (cria um</p>	

<p>podem correr a par sem haver interligação entre eles, mas correm a par, porque ambos estão a fazer ordenamento do território. Ambos estão a fazer, não é ornamento, até pode haver desordenamento, mas ambos estão a fazer transformação territorial, ambos, e andam a par e há pontos de convergência, mas na verdade há um desligamento entre uma coisa e outra.” (E15)</p> <p>“Exatamente e, sobretudo, mapas cognitivos, mapas identitários e mapas de ação, que ainda torna tudo mais complicado e as pessoas dizem ainda de que o distrito é que são. Alguns utilizam províncias, quando...há província que têm mais sentido, o Alentejo é óbvio, ainda há pessoas que dizem que são do Ribatejo, sou do Minho, sou de Trás-os-Montes. Portanto, coexistem estes vários referenciais geográficos de forma, de facto, caótica. Mas tudo isto para dizer, o território não tem essa força integradora que devia ter.” (E18)</p> <p>“[N]o desenvolvimento regional, a visão do desenvolvimento regional foi capturada por uma visão de mera gestão de fundos estruturais. Portanto, já não é desenvolvimento regional, podem lá chamar e tal, mas não é, aquilo é gestão de Fundos Estruturais. E, portanto, isto encolheu, e o ordenamento do território que antes era muito regulamentar, o que se pode fazer, o que não se pode fazer, ganhou uma visão estratégica e, por exemplo, o PNPOT tem claramente essa visão estratégica, ou seja, este cavalgou para cima daquilo que antes era desenvolvimento regional, que, entretanto, encolheu. Portanto, esta fronteira clássica entre o ordenamento do território e o desenvolvimento regional, enquanto políticas públicas, alterou-se completamente. [...] Para já, já é estranho que a política desenvolvimento regional seja a política de gestão de fundos estruturais, o país não tem uma política regional? Não tem. A política regional é a aplicação... Bom e, portanto, tínhamos PROT e os POs regionais, e depois os PROT tinham uma estratégia e os POs regionais também tinham uma estratégia para a mesma região e as estratégias eram diferentes. Isto não tem sentido nenhum.” (E18)</p>	<p>desligamento entre instrumentos de política pública e <i>mismatch</i> de estratégias)</p>	
<p>“[O] ordenamento do território, é aquilo que eu chamo uma política fraca. É uma política fraca, por várias razões. Primeiro, desde logo, não é uma competência da União Europeia. Segundo, é evidente que, para as pessoas, a educação, a saúde, a economia, são muito mais importantes do que o ordenamento do território. E terceiro, o ordenamento do território é visto quer pelos cidadãos em geral, quer pelas várias entidades privadas e até públicas, como um obstáculo.” (E18)</p>	<p>Ordenamento do Território como política fraca e percebida como obstáculo</p>	
<p>“Mas depois há uma outra coisa que é, nós estamos muito reféns ainda de categorizações e dicotomias que estão muito ultrapassadas, mas que... Isso da Academia vê-se bem. [...] Por exemplo, nós, é impossível deixarmos de pensar na oposição rural e urbano, quando nós sabemos cada vez mais que há uma integração entre rural e urbano. Mas há políticas rurais e há políticas urbanas, há a categoria rural, categoria urbana, e depois há umas fugas a isso, como alguns</p>	<p>Persistência de dicotomias ultrapassadas (ex.: rural e urbano) que condicionam a transversalização de políticas públicas</p>	

Visões de futuro na administração pública em Portugal: Contributos das Comunidades Transformacionais para uma melhor governação

<p>instrumentos de relação urbano-rural e tal, mas nós estamos presos àquela dicotomia.” (E18)</p>		
<p>“Como isto é um saber tão codificado e é um saber tão especializado, mesmo dentro dos municípios, ou seja, não há grandes hipóteses de benchmarking, de aprendizagem entre pares, de internalização de boas práticas”. (E6)</p>	<p>Instrumentos de política comunitária tão codificados que não permitem aprendizagens partilhadas</p>	
<p>“[E]u diria que hoje em dia temos uma rede core, ou um grupo de atores que está no core, que é a administração pura e dura, continua a ser o core da rede, mas neste momento, a própria rede já institucionalizou um conjunto de atores externos a ela. Mas não são eletrões livres. São o quê? Já estão institucionalizados. Nas comissões de acompanhamento, na própria mecânica que já vai havendo dos processos de participação que emanam do processo de europeização. Portanto, ou seja, estes novos atores também já foram institucionalizados.” (E6)</p>	<p>Cristalização de novos atores e de interesses</p>	
<p>“[O]s meios de articulação e até de mobilização de atores que existem, estão estafados. Estão estafados, e existe neste momento uma coisa chamada fadiga institucional. As mesmas organizações, as pessoas dentro das mesmas organizações são sempre os mesmos a serem chamados para os processos de participação.” (E6)</p> <p>“Eu vou dar um exemplo, se nós nem a CCDR não nos tivéssemos juntado para fazer uma estratégia conjunta, significa que, vou por entre aspas a expressão, íamos chatear os mesmos atores para dois processos diferentes. Eram chamados à CCDR, depois eram chamados à AML, depois eram chamados para os processos setoriais e existe um momento de fadiga.” (E6)</p> <p>“Pela área dos fundos comunitários e por aquilo que nós já falámos das consequências do processo europeização, sendo que uma delas é a obrigatoriedade por força dos normativos comunitários, da existência de processos participativos e de reuniões de comissões disto e daquilo. Com esta internalização do processo de policy making da União Europeia, significa que passamos a ser obrigados auscultar atores. E auscultando os atores, auscultam-se sempre os mesmos, e dentro dos mesmos, muitas vezes vão sempre para as mesmas pessoas. Significa, por exemplo, utilizando aqui o caso de Lisboa, se não fosse esta inovação institucional da AML e a CCDR fazerem a mesma coisa, as mesmas pessoas, os mesmos atores, iam ser chamados a falar da mesma coisa, mas em processos distintos. Agora junta isso. Todas as áreas setoriais agora têm de ter planos estratégicos...” (E6)</p>	<p>Fadiga institucional (são sempre os mesmos atores a serem chamados para os processos participativos)</p>	
<p>“Mas isto também me força a mim a conhecer um bocado a realidade, o local e as variações nas qualidades locais que para mim, no fundo, são os livros práticos que estou a ler, porque há uma grande dissociação entre a literatura académica, particularmente a que é publicada internacionalmente, o Portugal tratado internacionalmente pela academia, tenho sérias dúvidas, quando leio aquilo</p>	<p>Falta de conhecimento científico com adesão à realidade</p>	<p>Desfasamento entre conhecimento científico e a pertinência dos temas decorrentes da prática administrativa</p>

Visões de futuro na administração pública em Portugal: Contributos das Comunidades Transformacionais para uma melhor governação

<p>transversalmente irrita, porque os revisores não são regra geral portugueses. O ponto em causa muitas vezes não é discutido.” (E1)</p> <p>“A ciência, ao contrário do que muitas vezes está convencida, produz muito pouco para a política pública, muito pouco.” (E5)</p> <p>“[T]ambém vejo e sinto muitas vezes nos professores universitários falta de chão de fábrica...nunca viveram isso.” (E8)</p> <p>“[E]u ria-me quando lia os trabalhos do [...] sobre a administração pública portuguesa. Sabe porquê? Eles desconheciam totalmente, e desconhecem, o que é a administração pública portuguesa, ponto. Não sabe, não sabe. E depois o que é que faz? Lê concretamente a teoria e os casos lá fora e depois pegam nos de cá, torce para os adaptar concretamente ao sabor da teoria”. (E11)</p> <p>“Ou seja, esta relação entre o eventual conhecimento produzido na academia, e a intervenção e os outros que estão concretamente lá trabalhar, as paredes não são tão porosas que isso passe...se é que a Academia tem assim grandes ideias a apresentar.” (E11)</p>		
<p>“Vamos fazer um projeto hoje, o problema é este hoje. Estamos no ano 2023. Concorremos. A resposta sai já no limiar de 2023-2024. Passaram-se três anos, talvez mais um com a extensão e etc. Já vamos em 2027 ou 28. Olhe, este é o problema. Meu, o mundo já mudou.” (E1)</p>	<p>Desfasamento entre os tempos da pesquisa e a pertinência dos temas</p>	
<p>“Queres fazer um projeto sobre as CIM, ninguém to financia. A FCT, isso não é futuro pá. Depois temos essa treta. É que tens uma lógica, a lógica de promover a questão do futuro, mas os estudo, nah, a gente vai discutir o futuro nos grandes temas globais da Europa. Depois a grande pergunta é: e se os temas globais da Europa, apesar de serem importantes para nós, não forem os mais importantes para nós? O que é importante para nós? E ninguém te responde.” (E1)</p>	<p>Falta de financiamento para projetos inovadores e desalinhamento de prioridades:</p>	
<p>“Quem diz uma China, diz uma Rússia, uma Índia, o Brasil tem imensos problemas, mas o Brasil tem ótimas coisas, os BRICS, vocês falaram dos BRICS, eles são demonizados de uma forma um bocado... [...] Nós temos quase tudo a aprender com eles. Nem que seja para termos uma ideia do que dá para fazermos de forma diferente. Porque a ideia de que nós... [...] O que é que nós aprendemos aqui, nós cá no Ocidente, nós projetamos muito...” (E3)</p>	<p>Hegemonia do pensamento Ocidental (falta de abertura para aprender com experiências de outros hemisférios)</p>	
<p>“A primeira parte é, como é que eu vejo a visão de futuro, daqui a 2 anos estou no desemprego. Logo o meu futuro, para além daqui a dois anos, é muito complicado.” (E1)</p> <p>“O que é que se passa como o public servant na administração pública. Salários da treta, zero iniciativa de promoção. O próprio LabX, a segurança laboral do LabX, é uma flutuação muito ténue, é preciso muito cuidado ali.” (E1)</p> <p>“Nós estamos a criar em Portugal uma coisa que se vê no terceiro mundo, que é o desvalorizar das instituições do Estado enquanto instância permanente e que garante o cumprimento das políticas públicas, que tem alguma estabilidade. Levou logo uma grande sova quando os</p>	<p>Instabilidade e falta de reconhecimento profissional (novas modalidades contratuais, umas mais precárias outras mais flexíveis, que retiraram independência ao funcionário público</p>	<p>Clivagens geracionais e profissionais</p>

<p>funcionários públicos deixaram de ser funcionários públicos e passaram a ser agentes do Estado, no fundo com um estatuto muito semelhante ao contrato individual de trabalho e, portanto, perderam a independência claramente com isso” (E8)</p>		
<p>“E, portanto, eu sou formado nessa altura, não é? Sou praxado nas oficinas, a seguir tenho a tropa... E, portanto, em tudo isso há um modelo, um estereótipo de prestador de serviço público que tinha de se encaixar dentro de algumas regras. Hoje qualquer pessoa entra aí com um simples concurso público, à data, mesmo para administrativos, tinha de saber diplomas e tal, e acima de tudo o estatuto disciplinar. Os deveres, as obrigações, uma cartilha muito bem ensinadinha. Hoje ninguém sabe quais são as suas obrigações, nem sabe os seus deveres, nem sabe os seus direitos, não sabe nada... E, portanto, hoje as pessoas não sabem o que é ser funcionário público.” (E2)</p>	<p>Clivagem geracional</p>	
<p>“E as universidades aí são fortemente responsáveis, isto no mundo técnico. Porque tu é que tens a verdade, os outros todos é paisagem. E isso faz uma clivagem entre os técnicos... é um ofensa chamar um arquiteto de engenheiro, não é... isso é a estação de números, o artista sou eu. Isso é muito mau. Portanto, há esse tal problema da segmentação e a sistemática das profissões”. (E2)</p> <p>“O efeito que tem é pedir uma licença sem vencimento. “Quero ser completamente transparente, porque, eu ainda para mais tenho a sorte... a Agência tinha, e tem, tem uma parte que é Instituto Público e uma parte que é Entidade Pública Empresarial [EPE]. E, portanto, quando se desenvolveu esta unidade que no fundo eu fui instalar de desenvolver em 2010, tudo isto foi associado à EPE, o que permitiu à agência contratar uma série de pessoas do privado, na altura ainda era possível, com salários inclusive muito mais altos, portanto, eu, para funcionário público, era muito bem pago, eu e a minha equipa. Na altura, aliás, até houve críticas sobre isso.” (E4)</p> <p>“[É] mais permitir-lhe condições de contratação que permitem ir buscar ao mercado pessoas com outras valências. Ou seja, eu não tenho um grande IT, se não lhe pagar X, se lhe pagar como Técnico Superior a 1100 euros. É isto a razão. Mas sim, cria um problema que, aliás, escrevo nesse artigo, que é a sensação de que há uma espécie de administração pública de primeira e administração pública de segunda. É um sítio onde podem contratar consultores, que podem continuar a dar aulas, que podem não sei quê, que se vão buscar à academia e que se pagam como ninguém... Pronto, e isso depois o técnico superior normal da administração pública sente como, eles são de primeira e eu sou de segunda, isso é uma das questões difíceis.” (E12)</p> <p>“[N]ão sei até que ponto é que funciona, porque há uma espécie de sistema de castas no PlanAPP. Portanto, é assim, os técnicos que entram como técnicos entram com um determinado estatuto, e depois os consultores têm outro tipo de estatuto e a diferença</p>	<p>Segmentação profissional: uma administração pública de primeira e uma administração pública de segunda (há vários tipos de segmentação que criam clivagens: de áreas de formação; de tipos de formação (CEAGP); entre os técnicos na carreira e os assessores e consultores. Isso é também um fator que contribui para a formação de silos.</p>	

<p>entre uma coisa e outra é fortíssima. [...] Num certo sentido, como analogia, faz lembrar o Ministério dos Negócios Estrangeiros, a diferença entre os adidos e os embaixadores e os técnicos superiores. Também são duas castas. [...] Mas eu acho que não precisava de ser assim. Porque as pessoas poderiam ser técnicas superiores e não precisavam de ser tratadas como sendo de uma casta diferente.” (E15)</p> <p>“[sobre o fim do CEAGP] houve críticas, essencialmente dos sindicatos, que tinham uma posição relativamente conservadora em relação ao CEAGP, porque, de facto, as pessoas acabavam por ter uma ascensão na carreira muito mais rápida, fruto dessa formação e dos conhecimentos que eram adquiridos, e isso criava, de facto, do ponto de vista da comparação entre os trabalhadores, situações mais desiguais algo que os sindicatos efetivamente não gostavam”. (E17)</p> <p>“[Q]uem acabava o CEAGP e tinha uma avaliação na altura, de muito bom, em termos de avaliação do desempenho, ou superior, assim como no âmbito do SIADAP, relevante ou mais, durante alguns anos, tinha uma progressão imediata após um ano de serviço, e isso não acontecia para os demais trabalhadores.” (E17)</p> <p>“[H]avia vários relatos, quer de alunos que se sentiam estigmatizados, quer de colegas desses mesmos alunos que se sentiam injustiçados por não terem depois o mesmo desempenho, ou a possibilidade de ter o mesmo desempenho nesse mesmo trabalho. Muitos dos nossos ex-alunos chegaram muito rapidamente a dirigentes da administração pública e naturalmente que isso cria a perceção de um grupo diferenciado.” (E17)</p>		
<p>“Outro problema para além da falta de formação destas pessoas, é o envelhecimento. Nós temos aqui a média de idades deve estar nos 55 anos.” (E3)</p> <p>“Há pessoas que descem o elevador, viram-se para o relógio, e ficam assim... parecem petrificadas, à espera dos segundo certo... [...] Eles estão ali à espera, quarenta e sete, quarenta e oito, e chega à hora saem... É que parece que estão à espera da morte. Pronto, quer dizer, quando nós temos pessoas de 50, 60 anos, que estão à espera da reforma, não têm perspetivas de carreira...” (E3)</p>	<p>Uma administração envelhecida</p>	
<p>“O Ministério da Justiça tem cerca de 23.000 colaboradores, dos quais só 20% são licenciados. [...] Portanto, somos assim um mundo muito diverso, mas pouco formado. (E3)</p> <p>“E, portanto, o que nós estamos a concluir é que para que haja verdadeira igualdade de armas entre administração pública e, por exemplo, as grandes empresas, as grandes multinacionais, temos de ter uma administração pública mais competitiva, atrativa para os jovens qualificados, isso é um aspeto de que ainda não falamos, mas nós temos uma administração pública com uma média de idades de 52, 53 anos. Se formos para os Registos e Notariados, com uma média de 57 anos... não dá, não é? Agora, também não vamos atrair um jovem que agora que temos, e temos, a geração mais qualificada de sempre, e dizer assim, olha, agora ganhas 1100 euros líquidos, daqui a 10 anos ganhas</p>	<p>Uma administração pouco qualificada</p>	<p>Escassez de recursos e de competências</p> <p>Uma administração em convulsão/perto de implodir</p>

Visões de futuro na administração pública em Portugal: Contributos das Comunidades Transformacionais para uma melhor governação

<p>+200 e daqui a 20 mais outros 200 e depois reformas-te. Eh pá, não dá.” (E12) “E depois há outro problema que é, nós precisamos de capacitar as organizações e se olharmos para os indicadores, as organizações ainda carecem de recursos humanos, e é um problema geral, é problema da administração pública é um problema das empresas. Há uma grande falta de recursos humanos nesta área.” (E14)</p>		
<p>“O mundo mudou, agora é tudo digital, essas pessoas tiveram de ser retreinadas para conseguirem enviar emails, mas atingimos o limiar do que é possível para aquelas pessoas, portanto, [...] nós invés de termos um conjunto de técnicos superiores capazes para fazer o trabalho, temos um conjunto de técnico não superiores como muitas limitações, e o corpo de elite que deveria estar a fazer coisas de elite e de planeamento, substitui a capacidade que não existe nos serviços.” (E3)</p>	<p>A falta de qualificação faz com que os mais habilitados tenham de desempenhar tarefas menores, ao invés de se centrarem na sua missão</p>	
<p>“Nós esquecemos que existem muitos concelhos, muitas freguesias, onde nós não estamos de falta de literacia digital, estamos a falar de analfabetismo. E isso impacta logo. Dou-lhes um exemplo, nós uma altura montamos uma Loja do Cidadão em Borba, e para termos o Espaço Cidadão a funcionar, precisávamos de um funcionário do município. E eles demoraram muito tempo a designar a pessoa. Até que designaram uma senhora que foi formada na parte comportamental, quando fomos fazer a formação da parte dos serviços, nós depois explicávamos como é que a pessoa tem de fazer, a senhora pergunta, “onde é que se liga o computador?” A funcionária da Câmara não sabia ligar um computador!” (E4) “Portugal chegou a estar no primeiro lugar da automatização dos serviços públicos, mas estava completamente em baixo na adoção e na utilização, porque nós temos um problema de literacia grave e até de envelhecimento.” (E8)</p>	<p>Falta de literacia digital, tanto na sociedade em geral quanto na administração pública</p>	
<p>“Toda a gente se queixa que há falta de recursos, temos um corpo de consultores, saíram, a área que eu estava agora a dizer da proteção de dados, o lugar ainda não está preenchido.” (E3) “Não temos tido meios para ter versões em inglês destes documentos, que é uma coisa...por exemplo, nós agora já estamos a ter essa dificuldade que é quando falamos, e o Centro também tem essa essa responsabilidade, que é a cooperação internacional, estamos em muitos fóruns internacionais da União Europeia, muitas vezes falamos neste projeto e não é fácil mostrar porque está tudo em português. [barreira à internacionalização] Mas tem a ver com a nossa dimensão, nós não somos muitos, o Centro não, então o Observatório nem se fala.” (E14) “Agora, é evidente que há sempre falta de recursos suficientes. E, é evidente que nós não somos muitos. E, portanto, “não se fazem omeletes sem ovos”, como costuma dizer, não é? Desculpem a expressão. E, portanto, eu acho que por mais que haja inteligência ou tentativa de sermos inteligentes na mobilização dos recursos para os sítios certos, no momento certo, etc. É</p>	<p>Falta de recursos humanos</p>	

Visões de futuro na administração pública em Portugal: Contributos das Comunidades Transformacionais para uma melhor governação

<p>sempre preciso mais recursos. Acho que em geral, há sempre falta de recursos.” (E14) “[Sobre o SIIPeP] não houve foi um investimento nas pessoas para gerir o próprio sistema de incentivos. Ou seja, posso dizer que nós estávamos...a gerir mesmo, [...] éramos 3 pessoas, para dar resposta a toda a administração pública é muito exigente, e ao mesmo tempo, eu estava como diretora da área da formação.” (E19)</p>		
<p>“[...] mas há municípios que o presidente da câmara a determinada altura me diz assim, olhe, eu não lhe consigo pagar porque eu não tenho dois tostões para mandar esta gente para uma formação, mas pago-te o almoço. Eu já ouvi isto.” (E1)</p>	<p>Falta de recursos financeiros</p>	
<p>“A generalidade das entidades públicas não sabe o que é que paga. Não tem modelos racionais. [Sobre as Lojas de Cidadão] Eles ainda hoje não têm muita noção de quanto é que custa uma repartição, seja do IRN, seja da Autoridade Tributária, num determinado concelho. E, portanto, quando isto deixa de ser comparável, não há racional que aguento isto.” (E4) “[M]as deixou de se conceber as coisas de A a Z, portanto, e é tudo feito muito mais à linha, à pesca, pesca à linha, ah, vamos ver esta... Deixou de haver uma estrutura. Eu consigo pegar em coisas do passado e bem ou mal há um modelo que é explicado. E isso deixou de ser feito assim, pronto.” (E4) “Porque depois há uma forma muito fácil de dizer: não temos dinheiro, não temos orçamento para isso. Mas não tem esse orçamento porquê? Porque ninguém lhes faz este estudo prévio para provar que não pode haver um modelo menos eficiente nos serviços deles.” (E4)</p>	<p>Falta de conhecimento sobre custos e ausência de modelos racionais de gestão</p>	
<p>“Nós tivemos, sociólogos, economistas, antropólogos...a coisa era mesmo diversa...” (E3)</p>	<p>Perda da multidisciplinidade das equipas (foi-se perdendo gente das áreas das Ciências Sociais, só juristas e economistas é que interessam)</p>	
<p>“Quer dizer, o que é assustador para quem estuda as questões da administração pública e tudo o mais, é que não passa pela cabeça da maior parte das pessoas, o quão preso por cordéis a coisa está. Há três, quatro ou cinco pessoas chave em cada serviço, que são as pessoas que estão lá há 20 anos, que sabem coisas importantíssimas, sabem com quem falar, sabem o histórico, como é que a coisa chegou ao momento presente, as coisas que foram tentadas e não correram bem, o quê que já foi feito, coisas tão simples como, que empresa tem este contrato, ou qualquer coisa assim parecida, porque isso é importantíssimo agora para as plataformas informáticas. E a questão é que um dia corta-se esse fio, porque a pessoa vai embora ou reforma-se, ou vai desta para melhor...” (E3) “E eramos eu e, na altura, o meu colega [...], que tratávamos disto. Nós fazíamos a articulação com todas as áreas governativas, nós escrevíamos as Grandes Opções do Plano e tínhamos um grande quadro de monitorização, montamos uma plataforma, uma</p>	<p>Há um conjunto pequeno de pessoas chave de quem os serviços dependem para funcionar</p>	<p>Uma administração presa por cordéis</p>

<p>espécie de uma intranet para recebermos a informação e tratarmos a informação e aquilo tudo, portanto, pá e eramos nós os 2 basicamente.” (E20)</p>		
<p>“Nesta quem manda sou eu. Eu é que faço os preços. E estou concertado com os outros. Não são as autoridadezecas que pensam que vão mudar isto. E se porventura me chatearem eu vou ali à Faculdade de Direito, arranjo um gajo, um adevogadozeco de vão de escada, dou-lhe cem mil euros, para mim não é nada, e ele mete isto no tribunal e isto está parado 10 anos. O país anda como eu quero não é como os políticos querem!” (E2)</p> <p>“O quê que os governantes não estão a pensar? Que as plataformas em que aquilo é feito, não são propriedade do Estado, são propriedade das grandes companhias. Um dia a Microsoft chega aqui ao Ministério da Justiça e diz assim, “se não me pagarem um bilião, bloqueio a plataforma”. E deixa de haver justiça em Portugal.” (E3)</p> <p>“Portanto, o Estado ao invés de se preocupar em ter a propriedade das plataformas, o plano de contingência e de segurança, não, vai fazer, a coisa toda presa por arames”. (E3)</p> <p>“Eu quando cheguei aos Impostos, eu conhecia bem o Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais, e ele dizia, ó [...], acaba-me com isto por favor, porque tenho aqui uma ameaça da Accenture de suspender os sistemas porque não lhes pagamos, ou porque estamos a dever não sei o quê... Estávamos nas mãos completamente dessas empresas.” (E8)</p> <p>“Vejo que muitos dos serviços que a eSPap está presta à administração pública, não são adotados pelas entidades por duas razões, essencialmente pela falta de customização que as soluções mais universais têm, em face àquilo que são as necessidades mais específicas dos organismos; e, segundo, por causa do preço, eles tentaram criar um esquema único para a administração pública para gerir recursos humanos, o GERUP e o GERFIP e está bastante implementado dentro do sistema do Ministério das Finanças e em algumas outras instituições, muitos outros ministérios, mas a lógica de ter só um sistema para gerir toda a administração pública foi condicionada pelo preço das licenças, porque o sistema é em SAP e elas foram encarecendo tanto, quanto julgo saber, o que fez com que a estratégia de ter serviços partilhados dependentes de um único fornecedor que neste caso era a SAP, ficasse dependente dessa atribuição de licenças, e não é bom, não é com que uma entidade como a administração pública fique totalmente dependente de uma única empresa a esse nível. Há os efeitos de escala numa primeira fase, fica mais barato se houver uma contratação em escala, a dependência e a perceção por parte do fornecedor que as entidades estão dependentes dos seus sistemas, cria depois isso. E não só aumentar o preço, às vezes pequenas coisas, como modificações que necessitam de ser feitas, as tais customizações, e pelo facto de as entidades estarem dentro do sistema e dependentes desse fornecedor, são pedidos custos bastante mais elevados do que aquilo que seria a</p>	<p>Uma administração capturada por operadores e fornecedores</p>	

<p>prática de mercado. Isto é uma perceção minha e uma experiência que tenho de ouvir também empiricamente falar de outros colegas.” (E17)</p>		
<p>“Nós tivemos durante muito tempo um conceito que eram as Lojas de Empresa, que mais não eram do que espaços físicos que congregavam a AT, o IRN, em parceria com as associações empresariais. Então qual é que é o esquema, porque era claramente um esquema que estava montado. A administração pública pagava uma renda elevadíssima às associações empresariais em troca do espaço que elas disponibilizavam para funcionar isto. [...] Acabamos com as Lojas da Empresa todas, porque em todas as sedes de distrito onde elas funcionavam nós tínhamos espaços livres nossos. Mais um trinta e um político, e agora, como é que as associações vão funcionar... À conta do cidadão não deve ser, não faz sentido, porque isto continua a funcionar.” (E4)</p> <p>“O problema dos bons projetos é que é que quase por definição um bom projeto na administração pública tem de ir mexer com interesses instalados, o que significa, muitas das vezes, em não mexer no ninho de vespas.” (E3)</p> <p>“Depois vão fazer lobby junto do Ministro, ah, nós devíamos ficar de fora disto...” (E3)</p> <p>“Muitas das vezes a coisa até é feita propositadamente para matar, ou para abafar coisas que são incómodas.” (E3)</p> <p>“Eu vou-lhe dar um exemplo de uma coisa simples que nós fizemos em modo de experimentação e que morreu, que era o Semáforo do Atendimento. O quê que era isto? O cidadão era atendido num qualquer posto da Loja do Cidadão e no final do atendimento tinha um comandozinho, ligado por uma porta USB, com um vermelho, com um amarelo e com verde, e clicava. O que é que nós queríamos medir? Não era o desempenho do funcionário. Nós queríamos medir a perceção do cidadão face ao serviço que tinha sido feito. Quando estávamos a apresentar, vieram os sindicatos todos. “Ah, o que vocês querem é controlar o desempenho e vai funcionar para avaliar o funcionário, e vocês vão estar a controlar esse desempenho”. Morreu, mataram o projeto.” (E4)</p>	<p>“Não mexer no ninho de vespas”. Interesses instalados e <i>lobbies</i> corporativos: Associações empresariais e sindicais, esquemas de apaziguamento político; resistência ao escrutínio que leva à rejeição e perversão de técnicas da NGP (os bons projetos de mudança são travados pelos interesses instalados. Há grupos de pressão sobre projetos de mudança porque não querem ser escrutinados ou comparados com outros serviços)</p>	
<p>“Ou seja, essas metodologias não se usam. O cliente mistério não se usa. Eu tentei implementar isso [...]. Não querem. Nunca se avançou. Portanto, são pequenas coisas, que são práticas correntes no setor privado, mas que são muito difíceis de implementar. E quando nós desconstruímos, não, não é caro, não, não é difícil, não é moroso. A decisão final, pronto, mas não se faz.” (E4)</p>	<p>Técnicas de micro-gestão pública que não são usadas ou recebem grande resistência porque revelam os esquemas e os interesses particulares ou de <i>lobbies</i></p>	
<p>“[T]odas as reformas da Justiça vão redundar num aumento do bem-estar para os juízes. Portanto, o que vocês têm na administração, em Portugal isso é verdade, nos outros países, não sei, mas aqui todas as reformas, são reformas que vão redundar no bem-estar de alguém, não é no bem-estar do cidadão, é alguma classe com poder vai-se apropriar das vantagens, o quê que os juízes passaram a fazer, ah, isto agora com o digital é mais fácil, então o meu ritmo de trabalho vai</p>	<p>As mudanças não chegam aos destinatários porque são apropriadas por quem tem poder</p>	

Visões de futuro na administração pública em Portugal: Contributos das Comunidades Transformacionais para uma melhor governação

<p>ficar mais tranquilo. Porquê? Porque são quem pode. [...] As reformas que são feitas acabam por não chegar aos destinatários das reformas porque são apropriadas e usurpadas por quem o pode fazer.” (E3)</p>		
<p>“[...] há um comentário entre os colegas com quem vou fazer amizade na administração pública e por aí fora que é, o nosso estilo de pensar o futuro é gestão corrente. Não há mais do que isso. [...] Resolves o problema que te aparece na mesa naquele dia. É uma coisa cultural, é muito delicado explicar isto, eu não quero ser derrotista, nem fatalista, é muito complicado pensar isto assim.” (E1)</p> <p>“Mas, por exemplo, tu não tens, não há debates mais abertos sobre esta forma de trabalho. É a gestão corrente. É a cultura que nós aceitamos como tal.” (E1)</p> <p>“Dizias a questão da visão de futuro, nós não é... A ideia que tu agora ouvirás é a gestão corrente, a ideia que tu vais ouvir da parte do [incompreensível] é ciclos políticos, vivemos tão centrados no decisor e não na decisão de. É o representante. Porquê? Porque pá isto é ditatorial, quem tem o poder na mão. Estamos dependentes de... como não há uma estratégia macro...” (E1)</p> <p>“O que mobiliza a visão que tu dizes do futuro é, prestar bom serviço na execução. Gestão corrente. Devias mesmo pôr isso no título do teu doutoramento. “Gestão corrente: do estado atual à transformação”. (E1)</p> <p>[As pessoas] estão tão imbuídas na sua atividade do dia-a-dia que nem conseguem distinguir o quê que é estratégico e o quê que é operacional, e perdem o dia a fazer uma data de coisas supérfluas e o que verdadeiramente era importante fica lá...” (E3)</p> <p>“Portanto, todas as propostas que fomos fazemos, e eu tive essa competência também, a parte da gestão, mas deixou de haver claramente um investimento, porque as coisas iam-se fazendo um bocadinho mais à laia do vamos indo e vamos vendo.” (E4)</p>	<p>Gestão corrente (o urgente substitui-se ao principal)</p>	<p>Foco na gestão corrente e dinâmicas temporais divergentes</p> <p>Pressão para o imediatismo, responder a urgências</p>
<p>“[n]ão há uma visão de futuro, não há... as organizações estão numa ótica de apagar os fogos e depois obviamente quando as pessoas entram nessa dinâmica, a pessoa pode chegar cheia de ímpeto e eu vou fazer e vou mudar e vou revolucionar e tudo mais. Quando vê onde está, e percebe o que está a acontecer diz, eu não vou se o único a remar neste barco em direção em contrário, então a pessoa acaba por se adaptar ao sistema. É, ok, estou numa posição confortável, não vou fazer grandes ondas, vou tentar estar aqui tranquilo...” (E3)</p> <p>“Quer dizer, quando nós trabalhamos com essa proximidade com as pessoas, e particularmente num ambiente que é muito de apagar incêndios, porque há sempre crises, que é um dos males... devíamos estar a fazer planeamento, mas nós somos os bombeiros basicamente...” (E3)</p>	<p>A administração pública como uma “corporação de bombeiros”, que essencialmente apaga fogos para o governo</p>	
<p>“Há uma coisa que é óbvia: o nosso sistema político não tem tempo. O nosso sistema político, independentemente de quem está no Governo A, B ou C, não interessa, não tem tempo. Digamos, a pressão, a</p>	<p>Tensão entre o tempo acelerado da política e o tempo lento da administração (Como a administração está</p>	

<p>pressão sobre o sistema político é de tal forma que não... não...”. (E5)</p> <p>“Todos nós na administração pública vivemos 3 tempos completamente diferentes. Vivemos o tempo da administração pública, o tempo lento e acelerado da máquina administrativa. Lento e acelerado, isso é perfeitamente compreensível porquê. É lento porque a máquina é pesada, as estruturas são pesadas. Não é porque o trabalhador não saiba fazer, é porque há uma obrigatoriedade de cumprir a lei, então tem de ser analisada e temos que saber exatamente se aquilo está de acordo, se não vai trazer problemas ao nível das leis do mercado, se não traz problemas...ao nível da contratação pública é um pesadelo. Portanto, temos o peso da administração pública, temos o tempo da administração pública. Por outro lado, temos o tempo do cidadão e temos o tempo das empresas que é completamente diferente. Temos as exigências deles, temos as nossas exigências, as necessidades, as demands do cidadão e das agências deles e das necessidades deles, que eles têm, que é a vida deles, é a vida que está lá a acontecer, e depois temos o tempo político, e o tempo do Governo, e o tempo da Assembleia da República, o tempo daquele quadro e tudo isto compõe uma coisa chamada Estado.” (E19)</p> <p>“[O] PlanAPP, eu acho que tem outra missão relevante, que é ajudar a capacitar ou recapacitar as entidades da administração que perderam essas capacidades de pensar estruturalmente. Porque o que acontece na administração pública hoje em dia, face há muitos anos atrás, quando eu comecei a trabalhar na administração pública, é uma questão de tempo. Ou seja, os tempos das coisas são todos diferentes. Antigamente havia mais tempo para pensar sobre. Estruturar. Havia tempo para isso. Hoje em dia não há.” (E20)</p> <p>“[O]s organismos estão sob grande pressão do tempo, ou seja, esta conversa é sempre igual e é uma coisa que me impressiona brutalmente, e eu sei que é verdade, é mesmo assim. [...] estivemos a conversar no coffee break, estava lá a falar com a Senhora, e ela diz-me assim, “pois, porque nós estamos sempre a responder a urgências”. Eh pá, e isto é sistemático. [...] Mas isto é uma coisa horrível, porque os organismos que era suposto terem o pensamento, ajudarem a conceber a política, etc., não cumprem verdadeiramente a sua função muitas vezes, por causa desta coisa das urgências que é preciso de hoje para amanhã, porque é preciso, não sei quê. Portanto, a questão do tempo. [...] A coisa do tempo está distante, do tempo necessário a pensar e a estruturar, está distante da ação e isso é muito penalizador para processos deste tipo e para atividades deste tipo, de planeamento e de estruturação” (E20)</p> <p>“O GEP fazia imensos estudos, coisas que agora são documentos históricos, relíquias, sobre imensas coisas da política pública, salários, estudos sobre salário mínimo, mas estudos à la long, que depois permitem ter sustentação nas decisões políticas etc. Hoje em dia tem muito mais dificuldade em fazer. Não é que não faça, faz, mas não é com a mesma abrangência, com os</p>	<p>muito dependente da esfera política e os tempos políticos estão sobre grande pressão, isso resvala para a administração a necessidade de estar sempre a responder a emergências, deixando para segunda plano a sua missão)</p>	
--	---	--

<p>mesmos tempos que fazia antigamente. E isto é transversal, eu falo no GEP, mas falo dos outros todos.”</p>		
<p>“Epá, mas a primeira coisa que te dizem é, então, mas isso não se traduz em obra feita.” (E1) “Quer dizer, eu acho que nós, enquanto sociedade, devíamos estar a pensar era o seguinte. Nós queremos reformas para a fotografia ou queremos reformas que tenham impacto? E eu estou aqui a dizer impacto para o destinatário último, o cidadão. E a opção por todo o lado tem sido impacto para a fotografia.” (E3) “Aqueles pessoas estão mais interessadas em manter o poder e perpetuar-se lá, do que se os franceses estão a passar mal, ou se os alemães estão a pagar a energia ao dobro, eles não querem saber disso. Querem aparecer na fotografia, é a coisa do momento, não há visão estratégica ou...é, querem aparecer na fotografia ao lado do Zelensky a dizer que mandei tanques são sei para a onde, aparecer aqui a dizer que sou a favor do clima com a Greta Thunberg, e é tudo imediatista, não há pensamento estratégico, não há reflexão.” (E3) “A parte política depois mete-se no meio desta implementação administrativa [...]. Portanto, os critérios políticos sobrepuseram-se ao modelo que tinha sido criado e [...] o modelo perdeu-se completamente. Deixamos de ter aquele conceito que era concentrar os serviços que eram mais procurados pelo cidadão, para ter apenas uma pequena parte, porquê, porque basicamente uma Loja do Cidadão dá votos.” (E4)</p>	<p>Mudanças para a fotografia (caça ao voto: só conta aquilo que serve para mostrar como obra feita, o que é imediato)</p>	
<p>“A verdade é que nós somos muito mais eficientes face ao mal comum do que ao bem comum. Bem comum é muito bonito para as festas, ética, mão no peito, República, esse tipo de coisas. O mal comum, urgência prioridade, e está-nos a cair qualquer coisa em cima, pronto. Os britânicos têm um tipo de pragmatismo, face às necessidades organizativas.” (E1) “A malta tem energia para se queixar de tudo e de mais alguma coisa, admito isso, até impressiona às vezes. [...] Mas a pergunta é, já agora, imagina que amanhã estava tudo aqui à porta, era só usar. Faziam o quê? E hás de reparar que nós temos um conjunto, pronto, de visões do ponto de vista do desenvolvimento que tem muito a ver com a herança da transição nunca, verdadeiramente concretizada, da ditadura para a democracia, porque a única coisa que queremos é o emprego pleno, é os direitos sociais, que é muito importante, mas a discussão é muito mais no garantir essas condições para as pessoas, o que é absolutamente legítimo. Mas que ocupa o espaço todo. Não o discutimos é como o fazes para lá chegar e como podemos criar um conjunto contextual de recursos para que tal seja viável. Por exemplo, é aquela coisa do...o pragmatismo cínico dos noruegueses...” (E1)</p>	<p>Ausência de pragmatismo e pensamento simplista (não se antecipa, só se reage a emergências, não se planeia nem se criam as condições para um desenvolvimento futuro)</p>	<p>Ausência de visão estratégica e de planeamento pragmático</p>
<p>“Então eles dizem que é preciso fazer isto e a gente tem um emprego, então a gente faz. O maior anulador de inovação que podes imaginar. Basicamente é, o teu papel, epá, é abrir garrafas, mas se calhar conseguia anular a garrafa aqui do processo de produção... Ó meu amigo, o teu papel é abrir garrafas...” (E1)</p>	<p>Falta de incentivos à inovação e ênfase nas tarefas tradicionais (as pessoas são pagas para fazer e não para pensar)</p>	

<p>“Porque os partidos não têm visão estratégica, o Governo, eu conheço o António Costa, sou amigo dele [...], eh pá, não tem visão estratégica. Eu falo isto com o Costa, ele diz-me logo, isso não é possível, a malta não quer mudar. Ele tem a mesma análise que eu tenho, o diagnóstico é o mesmo, do povo português, conservador e tal. Só que há uma diferença, eu só aceitaria ser Primeiro-Ministro para mudar, ele aceita para governar como está.” (E10)</p> <p>“[O] Costa aliás é muito parecido com ele, eu já disse, ele ficou furioso, és parecido com o Salazar. Porque é de equilíbrios, como o Salazar, conservador, sonso, percebe a natureza do português, e dá o que o português quer ter.” (E10)</p> <p>“Claro que se tu tiveres um líder que é medroso, ninguém vai correr risco, a liderança dá-se pelo exemplo. E nós, não temos tido essa sorte, de ter líderes corajosos. Que se percebe que são corajosos, que não têm medo. Eh pá, isto é muito cultural, isto é muito mudar o chip da cabeça das pessoas.” (E10)</p> <p>“Aliás, o atual Primeiro-Ministro não me parece que acredite em grandes mudanças, eram conhecidas as afirmações que ele faz sobre reformas, portanto, ele não acredita em reformas.” (E13)</p> <p>“Depois confrontei-me com uma outra questão, que é o pouco empenho, não vou generalizar, mas em muitos casos, o pouco empenho, ou capacidade instalada, mas talvez mais empenho de que incapacidade, de haver uma visão estratégica, porque predominava o presentismo, a resposta a problemas e pressões e tal e havia pouca visão estratégica de médio longo prazo.” (E18)</p> <p>“[...] olha para a estratégia de desenvolvimento do país e pergunta, qual é?” (E1)</p> <p>“[...] o estratégico desapareceu”. (E1)</p> <p>“[...] tens neste momento, a nível desta área que eu trabalho, tu tens duas dinâmicas. Tens uma dinâmica bottom-up, que se construiu, entendem-se uns aos outros, etc., e tens uns gajos cá de cima que dizem assim, não isto vai ser é assim. E comunicam? Não. E a coisa bate certo? Epá, bate suficientemente certo, porquê? Porque a mensagem é relativamente semelhante, então na estratosfera aquilo é tão meta que não há pormenor...problema, mas...a verdade é que as coisas não funcionam bem assim. (E1)</p> <p>“[...] nós somos é bons no desenrascanço. Não. O desenrascanço quer dizer que todo o teu planeamento falhou.” (E1)</p> <p>“Vais ao PRR, o quê que era o PRR? Era uma lista de uns projetos que estavam numas gavetas.” (E1)</p> <p>“E, portanto, quando há falta de visão de eternidade, eu estou a fazer aqui trabalho, mas é para ele ficar, se calhar eu não vou ver o TCL, mas os meus filhos poderão andar nele.” (E2)</p> <p>“Eu acho que Portugal tem um problema [...] tem um défice estrutural de planeamento. Nós não somos maus a acudir a soluções difíceis, mas não damos uma particular importância ou não conseguimos dar, ou não temos esse perfil, ou ainda não o encontramos, não sei,</p>	<p>Falta de visão estratégica e défice de planeamento</p>	
---	---	--

<p>e, portanto, temos um défice de reformas estruturais e, sobretudo, um défice de planeamento”. (E12)</p>		
<p>“Futuro e visão de futuro e tal, então vai ver aos acordos de parceria e vai ver como o futuro foi sendo discutido. Ah pá, por amor de deus, é uma coisa complicadíssima. É quase como...tu andas a correr atrás de um calendário, que é externamente imposto, do discurso que é externamente imposto, e nunca ninguém parou e disse assim, então ouve lá, as paredes de nossa casa pintamos de que cor?” (E1)</p> <p>“Bruxelas está no meio a mandar, porque nós trabalhamos em função da massa... [...] Onde é que está a autonomia e depois a capacidade de gestão?” (E2)</p> <p>“[M]etade das leis, nós fazemos aqui a política legislativa, metade das leis que nós aprovamos cá para a justiça, não são de iniciativa portuguesa, são de iniciativa de transposição de diretivas e tudo o mais. Portanto, somos soberanos? Somos mais ou menos soberanos, somos semi...protetorado é um bom termo, e tendo essas condições...” (E3)</p> <p>“Mas então, que visão em termos político? Mesmo que, tenhamos a sorte, de encontrar um político muito capaz, que percebe de justiça, como já tivemos alguns, percebe de justiça e está empenhado em melhorar o país, depois começa a dar com coisas da Europa a que não pode escapar, porque há acordos internacionais e tudo o mais...Nós estamos muito espartilhados, é um bocado essa a questão.” (E3)</p> <p>“83% do nosso investimento público são fundos europeus. Significa que, ponto um, o Estado português perdeu a capacidade de independência face à União Europeia. Ponto dois, como investimento que nós vamos aplicar vem da União Europeia, perdemos a nossa capacidade de ter políticas públicas autónomas.” (E6)</p>	<p>Bruxelas é quem manda (não há verdadeiramente soberania)</p>	
<p>“Não há uma visão, não há uma identidade” (E2)</p> <p>“A APA só vê um bem público, o outro só vê o outro, errado, o bem público é uma equação. E depois de se maximizar a função tem-se o bem público. Há algumas variáveis que têm que prescindir em prol de outras. Esse é o grande esforço de encontrar onde é que está o bem público individualmente. Essa equação ninguém a faz. À partida caberia ao político. Mas o político também não é um político, é molde políticos também cada um com as suas visões.” (E2)</p> <p>“[O] que me faz sentir pior é ver que muitas das pessoas que estão envolvidas em cargos importantes não têm essa visão, e essas é que a deviam ter.” (E3)</p> <p>“O primeiro modelo de protocolo da municipalização das Lojas, que foi assim que se lhe deu o nome, eu propus uma série de obrigações para os municípios, senão eu deixava de ter a visão do todo. Portanto, eu tinha de ter, enquanto entidade gestora de topo da rede, eu tinha de conseguir ter em tempo real os tempos de atendimento das Lojas todas, o número de atendimentos, as entidades presentes, isto só se conseguia com report dos próprios municípios. Se os municípios passarem a gerir uma loja como gerem os seus serviços, perde-se a visão do todo. E, portanto, a</p>	<p>Ausência de uma visão integrada/ unificadora do bem público</p>	

Visões de futuro na administração pública em Portugal: Contributos das Comunidades Transformacionais para uma melhor governação

<p>coisa passa a ser, pronto, passam a ser pequenos silos que é o modo como a administração pública, central e local, funciona, cada um com o seu silo.” (E4)</p> <p>“[I]sso é uma coisa óbvia, no Serviço Nacional de Saúde, não deve haver uma quinta em cada hospital, é o SNS, depois tem hospitais, tem centros de saúde, mas todos trabalhamos para o SNS.” (E10)</p> <p>“[A]s chefias da nossa administração pública, as lideranças estão ainda muito focadas no modelo burocrático, nem sequer e da Nova Gestão Pública, é burocrático, em modelos hierárquicos de comando e controlo, em lógicas que uniformizam mais do que adequam, adaptam.” (E13)</p>		
<p>“Eu acho que é em parte a ritualização em parte a impunidade. Porque se isto tivesse consequências graves, as pessoas deixavam de... Eu não sei se o fazem inconscientemente, eu não sei se as pessoas o fazem a dizer, eu não quero saber, depois vêm-me chatear, mas não me vai acontecer nada”. (E3)</p>	<p>Ritualização e sentimento de impunidade</p>	
<p>“Mas o problema, o risco que se vai vendo, é o da descontinuidade, tu não consegues mudança sem consistência, e tu não tens mecanismos de consistência. Tens uma loucura, uma ânsia de produção de resultados que é louca, na produção legislativa tu vês isso. Tu vês produção legislativa com exigências de produção de coisas a dois anos e a três anos, quando se sabe perfeitamente que é impossível. [...] E tu vês esta dissociação entre macro decisão e depois a linha de implementação que leva no fundo a uma gestão de expetativas mesmo miserável. Vai tudo para o lixo. Quando não vai para o lixo, outro tipo de mudança que o Lovell chama de mudança ritual, que é, não há problema, é só esperar que isto acabe que a seguir vem outro que a seguir diz outra coisa.” (E1)</p> <p>“Tenho aí muita a gente dizer que querem ir embora em 26, porque é quando nós vamos ter de dizer se cumprimos ou não as novas metas do PRR e como são impossíveis de cumprir, há muita gente que se quer ir embora nessa altura. As metas do PRR são, enfim, um condicionamento gigantesco, muito complicado à nossa atividade do dia-a-dia.” (E21)</p>	<p>Definição de metas e exigência de resultados impossíveis ao nível político</p>	
<p>“Temos problemas de ordem política, indivíduos que tiveram a trabalhar, imagina, durante oito anos para um determinado município com determinada presidência, quando chega um novo presidente, este indivíduo que era chefe de divisão, do ambiente ou do urbanismo, etc., de repente o posicionamento de confiança política já não é o mesmo. E então ele prefere sair. À malta que se zanga à séria, entram em conflito, porque também há conflito entre os corpos técnicos e os corpos de dirigentes políticos, esses, às vezes abanam a bandeira no LinkedIn, e alguém os contrata também.” (E1)</p> <p>“[P]assei por oito governos de todas as cores políticas, e oito ou nove Diretores-Gerais, porque isto é uma casa muito instável, de grosso modo, a cada 2 anos muda a direção, o que não é bom, porque essencialmente os Diretores, muitos deles chegam cá e não fazem a mínima ideia do que é a Justiça [...], nós agora nos últimos dois anos tivemos três...” (E3)</p>	<p>Muda o político muda o dirigente, que necessita de um tempo longo de adaptação ao cargo; mudam também os projetos – tábuas rasas</p>	<p>Instabilidade e rotatividade nos cargos e suas consequências</p>

<p>“Em geral, a instabilidade da Administração Pública é uma barreira. E nós já falamos disto e há rotatividade a mais em cargos de demasiadamente importantes, e essa estabilidade eu acho que é um fator crítico.” (E3)</p> <p>“[S]e vocês forem ver a direção da AMA também mudou a cada dois anos ou coisa parecida. Bons projetos que a AMA tinha, não sei se vão ter continuidade.” (E3)</p> <p>“Pronto, uma pessoa vai andando, vai propondo, depois muda o Secretário de Estado, tudo o que foi feito, volta à estaca zero, afinal a prioridade já não é essa... Pá, uma pessoa chega a uma altura, pronto, vou voltar para o privado e vocês fiquem a brincar aos modelos.” (E4)</p> <p>“Um Ministro ou Secretário que seja estritamente político, ele vai aprendendo, mas no início não percebe do tema.” (E18)</p> <p>“[U]ma coisa que eu aprendi nos 5 anos em que estive no Governo foi, é muito mais fácil mudar do que se pensa, eu oiço muitas vezes as pessoas dizerem, “Ah, isso não vale a pena, isso é impossível, não é exequível”, etc. Não é verdade, é muito mais fácil mudar do que se pensa, mas tudo é muito mais reversível do que eu pensava. Isso é uma coisa horrível. É tudo reversível. Tudo. E, portanto, há um esforço enorme para tornar as coisas permanentes. E o problema é, como a gente sabe, nem sequer tem a ver com ciclos eleitorais, tem a ver com pessoas, porque pode ser o mesmo Governo, vem um outro Ministro e tal e muda tudo. Portanto, isso foi uma das grandes...eu não tinha essa ideia, porque tudo me parecia muito rígido e a rigidez tem muitas interpretações, deste ponto de vista, não é mesmo nada rígido, porque aquilo que parece uma conquista, que é o resultado de um processo, um processo que até pode ter sido participado, muito colaborativo, lento, houve processo de aprendizagem, etc., a verdade é que depois vem alguém, descontinua, é como os eletrodomésticos, cada vez duram menos e, portanto, esta ideia de descontinuidade é uma sombra permanente que paira sobre tudo.” (E18)</p> <p>“Iniciei o trabalho com a inovação, com o Sistema de Incentivos à Inovação na Gestão Pública, que tinha... agora acho que já não está vigente, porque estava associado a um Orçamento de Estado e a um determinado programa político, independente do mesmo partido estar no poder, os quadros legislativos mudam e as orientações e as prioridades mudam.” (E19)</p>		
<p>“Eu cheguei a ter, num dos governos do Sócrates, depois houve uma eleição e o Sócrates continuou, a Diretora-Geral que lá estava que era do partido foi despedida assim, recebeu um telefonema do novo chefe de gabinete, já não precisamos dos teus serviços. E era do mesmo partido. Parecia que tínhamos mudado de regime.” (E3)</p> <p>“O problema não é quando muda o governo para cor diferente, porque basta mudar o Secretário de Estado e as coisas mudam todas dentro do mesmo governo. [...] As principais mudanças acontecem muitas das vezes dentro do mesmo governo com uma mudança de</p>	<p>Essa mudança não tem de ser necessariamente partidária ao nível, pode ser ao nível do governo (a figura do Secretário de Estado surge-nos como elo fundamental)</p>	

<p>Secretário de Estado. Porque [...] quer deixar a sua marca, pronto, e não há continuidade como era suposto.” (E4)</p> <p>“Há uma mudança de Secretário de Estado dentro do mesmo governo, o Secretário de Estado vai querer colocar pessoas na Agência que sejam da sua confiança, e não é só a nível da direção, é ao nível dos Diretores Intermédios. Porquê? Porque os da direção estão mais expostos, ninguém tem coragem de mexer, pelo menos num primeiro momento. Então, o que é que faz, mexe-se nos intermédios que não dão tanto nas vistas. E passa a haver aqui um Bypass à direção, portanto, o gabinete do Secretário de Estado articula diretamente com os diretores que lá conseguiu meter e isto deixa de funcionar tudo.” (E4)</p>		
<p>“[H]á os Postos de Atendimento ao Cidadão, quando se fazem as Lojas do Cidadão de segunda geração, este conceito evolui para Balcão Multiserviços, que, por sua vez, evoluiu para os Espaços Cidadão. Evidentemente que quando alguém dá o nome ao Espaço Cidadão, que calha ser um governo diferente destes anteriores, “não, isto é um conceito completamente inovador”. Não, não é nada inovador, isto é um desenvolvimento, é uma evolução do Balcão multiserviços.” (E4)</p> <p>“Por exemplo, o Simplex foi bem desenhado. Nunca houve...é evidente que era uma marca tão forte de um executivo socialista, que o PSD não tinha muito interesse, mas deu-lhe outros nomes e as coisas foram andando e havia quem entendesse no PSD que ele devia continuar.” (E4)</p> <p>“Isso tem a ver com os ciclos. Eu tenho uma maneira de representar a minha vida com laranjas e cor-de-rosa. E depois umas coisinhas azuis. O quê que isto quer dizer, é que são os ciclos, que se reinventam...eu tenho uma visão da inovação, que é criar valor ouvindo os outros, que é uma coisa que na política não se faz, não se ouve. Apaga-se os outros.” (E8)</p> <p>“Eu costumo dizer, o Simplex, o problema não está no Simplex, está na marca Simplex que foi apropriada pelo governo e por um partido.” (E8)</p>	<p><i>Reset ou Rebrandig:</i> anulação ou apropriação política da inovação (quando muda o governo, ou se anula o que vem de trás ou há um discurso de inovação que muitas vezes não é mais de que um <i>rebranding</i> e uma evolução de coisas que vinham de trás)</p>	
<p>“[I]sso leva-nos a uma discussão interessante que é saber se nos devemos ter ou não em Portugal, ou esqueçamos Portugal, se nós devemos ter ou não uma administração pública do tipo inglês, em que os public servants, os próprios high officials são completamente independentes do governo e têm até o poder de meter na ordem o Governo [...] Inglaterra é assim, o exemplo típico dos High Officials que não dependem do Governo e que muitas vezes batem até o pé ao governo. Este é um modelo, não é, aquele modelo em que os governos passam e a administração pública fica e que dá coerência ao planeamento, porque voltamos à história do planeamento. Se nós não tivermos este High Officials, o que acontece é que muda o governo, mudou o planeamento. Ora, o planeamento não é uma coisa a 2 ou 3 ou 4 anos, é uma coisa a 10 anos.” (E12)</p>	<p>Muda o governo, muda o planeamento</p>	
<p>“A minha crítica é muito, nas nomeações políticas, e nas pessoas que vêm para Diretores-Gerais, para Secretários de Estado nos gabinetes, vêm com essa, ah, nós é que sabemos e nem sempre...depois às vezes</p>	<p>Cada novo político/dirigente acha que pode mudar tudo, e há um tempo longo</p>	

<p>teimam, têm de bater numa parede de frente para perceber que temos de começar a ouvir aquelas pessoas que nos avisaram que isto ia acontecer e que...” (E3) A ignorância moderna [...] é arrogante. É uma ignorância de pessoas que não sabem nada e só querem saber o suficiente para poder destruir os outros com argumentos, não estão interessadas verdadeiramente em saber nada. Eu acho que nós temos uma classe política, e no topo da administração, a quem isto se aplica. Tem os tais títulos, até podem ser doutores, mas fazem-se muito mais do que aquilo que são, acham que são suprassumos sem perceberem, lá está, isto que eu digo, isto está a ser pensado há muitas décadas e se os problema fossem fáceis de resolver, estavam resolvidos. Se a coisa não está resolvida é porque não é fácil.” (E3)</p>	<p>até que se inteire da realidade da administração</p>	
<p>Apesar de, pelo menos aqui na Justiça, a chamada queda para cima, que é como dizem os brasileiros... E geralmente aqui na Justiça, como na UE ganha-se para aí o triplo, há muita vontade de se cair para cima.” (E3) “I: E o quê que acontece com alguém como você que, enfim, teve uma série de propostas e de modelos que eram inovadores, acaba por perceber estas dinâmicas de fundo que ao fim e ao cabo acabam por constranger, por constituir uma barreira a que esses modelos pudessem vir a ser implementados como deveriam...em termos pessoais, ou seja, a motivação de fazer, de operar a mudança, qual é que é o efeito que isso tem? E: O efeito que tem é pedir uma licença sem vencimento.” (E4) “[N]aquela altura nós tivemos uma mudança do PS para o PSD aqui, e nestes momentos há sempre algumas atribuições, não vale a pena falarmos disso agora, não faz parte, mas sabemos que há algumas atribuições e, portanto, eu resolvi sair do cenário em que estava a ser colocada. [A] situação que se gerou ali no meio, eu não tinha nada a ver com aquilo, porque não sou política, sou técnica, e eu resolvi dizer, olha, entenda-se, eu vou-me embora. [...] Eu pedi uma licença sem vencimento, mas o Secretário de Estado não me deu [...] e eu resolvi ir-me embora [...] E pronto, depois fui para a Ernst & Young”. (E7) “I: Há pouco referiu-me que essa saída, até antecipada, teve a ver com o facto de estar farto de estar cheio... E: Estava cheio disso. E comecei a ver excessiva politização do Estado. Eu acho que foram os anos em que isso começou a ser mesmo de uma forma escandalosa, que chegou mesmo até aos Diretores de Serviço.” (E8)</p>	<p>Mudança política cria atribuições que fazem dirigentes saírem: “Cair fora” ou “Queda para cima”, os bons ou vão-se embora para o privado, banca ou consultoras, geralmente, ou vão para a UE ou para a OCDE</p>	
<p>“[O]s próprios Diretores-Gerais, eles próprios demoram 6 meses a 1 ano a entrar dentro da máquina. Passado pouco tempo tendem a saltar e a vir outro”. (E3) O que é curioso aqui, eu tenho ideia de que desde que eu aqui estou há 16 anos, nunca nenhum consultor foi afastado. [...] E há alguns que a gente bem sabe que eles não correspondem ao que seria esperado, mas ninguém...O problema é que a pessoa para fazer uma coisa dessa, tem de conhecer as pessoas. É fácil numa</p>	<p>A rotatividade dos dirigentes leva ao desenvolvimento de estratégias de trabalho improdutivas que servem os maus</p>	

<p>casa com tanta rotatividade, porque os consultores só respondem ao Diretor-Geral, funcionalmente [...], mas como está sempre a mudar, é fácil a pessoa fingir que trabalha. Há pessoas que se especializam nisso.” (E3) “Sim, sendo que eu acho que isso até podia ser uma boa oxigenação, mas era preciso que quem viesse tivesse uma visão, tivesse uma ideia das coisas, conhecesse a área. Geralmente não é assim, vem com as ideias comuns que ouviu na televisão...” (E3)</p>		
<p>“[A] AMA nasce com outro propósito, com o propósito de continuar com o atendimento físico, de desenvolvê-lo, e ter depois a componente do Portal do Cidadão, desenvolver o Portal do Cidadão, que é outro projeto que devia ser estudado, porque se fossem avaliar os milhões que gastaram naquilo, porque havia um Secretário de Estado que dizia, “não, o um novo modelo é este, não faz sentido nós continuamos a dividir online o que é cidadão e o que empresa, vamos fazer um novo modelo.” Depois vinha um novo Secretário de Estado a seguir, dois milhões depois, “não, o modelo agora é este, este é que faz sentido”. Portanto, este é outro mau exemplo de como é que as coisas funcionam.” (E4)</p>	<p>A rotatividade dos dirigentes leva ao desvirtuamento da racionalidade administrativa (politização administrativa)</p>	
<p>“A própria estrutura, quando se começa a mexer em várias capelinhas e várias áreas da atuação, lá está, porque a administração pública e o Governo não pensam de uma forma una, não assumem uma missão conjunta. [...] A missão do funcionário público é beneficiar a vida do cidadão, nós estamos cá para isto. Nós não estamos cá para carimbar. Nós só estamos cá para carimbar se isso beneficiar a vida do cidadão. Nós não estamos cá para carimbar e para legitimar a existência de outro funcionário público, que vai olhar para o carimbo, vai validar a data, e vai enviar para não sei quem para essa pessoa sentir-se segura. Não, nós estamos cá para servir os cidadãos e as empresas. [...] Aqui é servir o <i>statu quo</i>, é servir uma máquina que é fazer o buraco na estrada para que haja os engenheiros todos que vão lá tapar o buraco, é um pensamento autofágico, andarmos todos à volta da mesma coisa para nos alimentarmos todos, para justificarmos a nossa própria existência. Isso é que faz o Ser Humano, torna-se indispensável nas pequenas coisas.” (E19) “[T]odo o trabalhador que exerce funções enquanto cargos de direção superior, Presidentes, Diretores-Gerais, etc., etc., etc., sofrem de um grande mal, e eu estou a dizer isto, eu fui sub-Director e eu sei do que eu estou a falar, o grande mal é viverem, mesmo que não de forma assumida, mas viverem uma realidade de crónicas de uma morte anunciada. Eles estão num cargo que vai ter uma morte. Então eles passam anos no exercício do poder enquanto esse exercício do poder alimenta a sua existência. O que é que isso faz? Não pensar de forma estratégica a 10 anos, porque eles não sabem se são as que lá estar, porque os contratos que têm são de 5 anos. Se os contratos são de 5 anos, mas o poder político está 4, temos aqui um défice. Ou seja, se eu só integrar o cargo a meio da legislatura, eu vou ter mais 2 anos de vida com este governo, mas vou apanhar 3 com o outro. Então o que é que eu tenho de</p>	<p>Uma lógica autofágica: uma administração que cria procedimentos e processos para manter o <i>statu quo</i>. Crónica de uma morte anunciada: o reconhecimento da efemeridade leva a estratégias de perpetuação no cargo que não possibilitam pensar a longo prazo</p>	

Visões de futuro na administração pública em Portugal: Contributos das Comunidades Transformacionais para uma melhor governação

<p>ser suficientemente...dar as mensagens de que estou alinhado com este poder político que está vigente, mas se o Governo cai, eu vou ter que, para perdurar a minha existência enquanto dirigente, vou ter de alimentar também os próximos. Ou seja, tenho de me veicular àquilo que são as políticas existentes, mas mostrar suficiente amplitude e adaptação aos próximos. Com tudo o que isso traz de não ter tempo e espaço para pensar à la long. Porque se eu tiver cargos a 10 anos...porque é que as empresas têm mais desenvolvimento? Porque têm Diretores-Gerais e Presidentes que têm estabilidade, permanência e porque pensam no seu futuro? Não, sofrem...” (E19) “Eu voltei a técnica no GEP, portanto, eu tenho sempre estes recuos, porque eu sou técnica superior do gabinete, não tenho problemas em fazer essa transição de umas coisas para as outras, embora confesse que não seja fácil. Não é fácil porque a pessoa ganha uma maneira de estar e de coisas de fazer, e é difícil, pronto. [...] mas depois há pessoas que se eternizam como dirigentes, não conseguem, não querem perder o estatuto.” (E20)</p>		
<p>“Houve também uma coisa que se passou que foi o encher dos gabinetes, portanto, administrações paralelas praticamente, os gabinetes ministeriais e dos Secretários de Estado, os gabinetes governamentais transformaram-se quase em administrações públicas paralelas, e com pessoas que eram admitidas, um bocadinho chico-espertice na altura, que caíam ali...e com poder, agarrados àquele ciclo, não é? E tudo o que era estratégico ficava para trás. Só se olhava para as iniciativas táticas, coisas de curto prazo e que cabiam numa legislatura. [...] Um cadastro não se faz numa legislatura, isso tem de haver muita cumplicidade institucional, muita colaboração...” (E8)</p>	<p>Administração paralela (os gabinetes governamentais transformaram-se quase em administrações públicas paralelas)</p>	
<p>“Como existe uma ligação forte de mais entre a parte política e a parte administrativa, as instabilidades políticas refletem-se nas instabilidades da administração” (E3) “[Q]uando eu começo a misturar a instância política com a instância administrativa, está tudo estragado. Tudo estragado. Porque eu não tenho capacidade de preservar, e até de prosseguir as políticas públicas, porque perco as competências do Estado, e esse é hoje um problema gravíssimo, porque passo a ser capturado pelos fornecedores. Hoje está-se a contratar planos estratégicos...” (E8)</p>	<p>Esfera administrativa demasiado dependente da esfera política</p>	<p>Uma administração capturada ao nível político</p>
<p>“[N]a prática, o membro do Governo não tem qualquer capacidade de alterar, depois enche o gabinete de boys e retira as funções, concretamente à Direção-Geral.” (E11) “Às vezes não são boys, às vezes são pessoas em quem se tem confiança até mais pessoal do que político-partidária, mas...” (E12)</p>	<p>Tensão entre o critério do mérito e o da confiança pessoal e política</p>	
<p>“Depois em Portugal é a dança das cadeiras. As pessoas que eu conheço que estavam na AMA, agora estão nos gabinetes do Ministério da Economia...” (E3) “O dirigente X, quando muito anda na organização A, B ou C, mas aquilo é quase tudo uma pescadinha de</p>	<p>Dança das Cadeiras: rodam, mas são sempre os mesmos a ocupar os lugares de topo (mobilidade interna pode ser um</p>	

<p>rabo na boca e o modus operandi mantém-se. E como esse governante X é adverso à mudança, nem que seja porque está muito bem sentado, ele mantém o <i>statu quo</i> para que a situação não lhe seja adversa.” (E2)</p>	<p>bloqueador ou um facilitador, dependendo da pessoa)</p>	
<p>“Agora, o grande problema é muito o fazer os fretes políticos. Nós, na altura, no gabinete da Prof.^a Maria Manuel, nós tínhamos um mapa político, precisamente para manter o equilíbrio. O nosso objetivo, era um governo do PS, mas sempre houve um cuidado de manter um equilíbrio entre as Câmaras que eram do PS e as Câmaras que eram do PSD. E isso sempre se tentou fazer sem nenhum modelo específico, mas havia esse cuidado. A partir de determinada altura, isto começou a ser tudo atropelado. Havia claramente aqui uma agenda política em que se pretendia era fazer o frete ao Presidente A ou ao Presidente B e deixou de haver um racional.” (E4)</p> <p>“[D]epois vinha o Presidente da Junta e o amigo e não sei quê e, portanto, voltou-se a não criar algo que fosse explicável.” (E4)</p> <p>“Mas se nós formos ver outra coisa engraçada, também, não há Lojas do Cidadão em municípios geridos pelo Partido Comunista. É claramente uma questão ideológica.” (E4)</p>	<p>Satisfazer interesses políticos - fazer fretes políticos</p>	
<p>“A CReSAP é uma entidade administrativa independente que nos termos dos seus estatutos, não pode ser mais perfeita. O Presidente pode denunciar na Assembleia da República, em segunda Comissão, se eventualmente algum membro do Governo a influenciou. Está proibida de pedir ou de receber orientação do Governo. Proibida. O quê é que acontece com a CReSAP, como com todos os organismos? Não basta apenas o sistema...o problema da pessoa e o sistema, pessoas e organizações, pessoas e estruturas, não basta apenas que as estruturas, a estrutura seja o mais perfeito possível. Se a pessoa que desempenha aquele cargo não tem uma história de independente, naturalmente que a primeira coisa que ela vai querer é receber orientação do Governo. Portanto, ou seja, há aqui uma parte variável que tu não podes controlar, que tem muito a ver com o perfil de quem vai para aquele cargo. Portanto, enquanto eu fui Presidente, aquilo era um órgão que não estava domesticado. A seguir a mim, aquilo foi domesticado, portanto, assim é que a maior parte das pessoas até julgam que aquilo já acabou.” (E11)</p>	<p>Entidades novas rapidamente são domesticadas em função de pessoas que não são independentes</p>	
<p>“Daí vou para os Correios. Quando vou pelos Correios o que é que acontece? Eu vinha de um Governo PS. Os Correios têm uma administração PSD/CDS. E, portanto, eu sou visto como um boy e, a primeira coisa que me dizem quando eu me apresento, eu vou numa visita de cumprimentos, ainda era Diretor-Geral, ainda não tinha saído, eu só cumprimentei e anunciar a minha saída, e o que diz o administrador do pelouro do Pessoal [...], diz-me por três ou quatro vezes se eu não me queria ir embora.” (E11)</p> <p>“Olha, começaram-me a pagar o salário a partir do dia um de Outubro, mas não me deram trabalho, em Fevereiro de 2003, tenho um telefonema do meu colega, [...], portanto, um diretor como eu antes,</p>	<p>Assédio institucional (há estratégia para empurrar para fora os dirigentes indesejáveis)</p>	

<p>dizendo que, entretanto, eu ia trabalhar com ele, para o departamento dele, o Departamento de Inovação, e dá-me uma data para eu me apresentar, eu vou lá apresentar, diz-me que eu tenho de picar o ponto 4 vezes ao dia, eu que nunca tinha picado ponto na minha vida, deu-me um gabinete com mais dois engenheiros, eu que tive sempre num gabinete sozinho, mas a mim não me caem os parentes...”. (E11)</p>		
<p>“Sim. Mas a CReSAP foi capturada a seguir, não é? [...] O sistema já foi feito com a rota de escape, sem dúvida que sim.” (E3)</p> <p>“Vamos agora ver formas de dar a volta que encontraram. Formas de dar a volta têm a ver fundamentalmente com formas que são ilegais. A forma que têm de dar a volta é esta, de meter os boys. É dando tirocínio concretamente aos seus boys, colocando-se em regime de substituição num determinado cargo. [...] isso acontece por 2 coisas, por um lado, por manhosice, a forma que os membros do Governo encontraram no atual diploma era rodeando o diploma e dizendo assim, bom, como existe aqui a possibilidade de nomear em regime de substituição por 90 dias, se nós nomeamos por 90 dias, o que temos é de mandar para lá a proposta ao final dos 90 dias, e eu só concretamente esta nomeação interina que eu fiz só é posta em causa quando surgir a proposta por parte da CReSAP, faço-me entender? Quando vier, muitas vezes vem 3 meses depois, 4 meses depois. Entretanto, o indivíduo teve ali muito tempo e quanto mais tempo ali está, vai fazendo currículo [intermédio] e não sei quê, e perverte concretamente a universalidade e independência do concurso.” (E11)</p> <p>“[O]s governos, sei que este Governo está concretamente a usar e abusar disso [regime de substituição], quando entra põe logo uma série de pessoas na rua com a necessidade de entrar...” (E11)</p> <p>“[O] facto de se poder nomear em substituição... bom, poder, não é bem a palavra, porque na realidade não pode, a lei limita a 6 meses o tempo de permanência em substituição num cargo de direção, mas na realidade não há uma consequência caso o dirigente fique em substituição durante 1 ano ou mesmo 5 ou 10 anos. Há vários casos que conheci de muitos anos mais, do que uma década, inclusivamente, em funções de direção em regime de substituição. Muitas vezes, nesses casos, por decisão da gestão, de quem geria esses organismos, outras por inércia, meramente inércia, outras por questões políticas, menos tempo certamente, 1 ano, 2 anos, para dar eventualmente experiência e uma vantagem a quem depois concorre.” (E17)</p> <p>“É, isso acontece muitas vezes em muitos organismos que é, por uma questão de operacionalização as pessoas são nomeadas em regime de substituição, porque ou os Ministros convidam etc., mas depois existe um prazo legal para se iniciar o concurso da CReSAP. São 3 meses, é claro que isto nunca é cumprido. Eu vou lhe dizer, eu estive na Câmara de Lisboa como dirigente 4 anos em substituição e nunca</p>	<p>Os mecanismos para se contrariar a dependência da administração à política foram já feitos de forma que pudessem ser contornados (um sistema meritocrático feito com todas as exceções possíveis)</p>	

Visões de futuro na administração pública em Portugal: Contributos das Comunidades Transformacionais para uma melhor governação

<p>abriram o concurso. Situações completamente anormais, como vê...” (E20)</p>		
<p>“Está em regime de substituição, a CReSAP dele terminou há pouco tempo, mas teve de ser repetido, porque não havia candidatos, ele era o único. Está a acontecer isto, que é outra coisa muito sintomática que é, antigamente, havia [...] pessoas a concorrer aos cargos. E olhe que é uma trabalhadora, aquilo é inacreditável o que tem de se fazer para aquilo...eu não fazia ideia. É inacreditável... Responder a não sei quantas perguntas, o que é que fez aqui, acolá e não sei quê, o que é que isso contribui para a inovação organizacional, para não sei quê... Se for lá ver a grelha, aquilo tem a legislação e tem as grelhas publicadas, vê que aquilo é exigente do ponto de vista da nossa análise pessoal e curricular. É uma coisa de loucos. Mas antigamente havia muita gente a concorrer, e agora não há.” (E20)</p>	<p>Escassez de candidatos qualificados e falta de motivação (As pessoas já não concorrem aos concursos da CReSAP que tenham já alguém em regime de substituição, porque para além de dar imenso trabalho já sabem que à partida quem está lá é que fica)</p>	
<p>Os silos começam nos próprios gabinetes dos membros do governo. Aliás, muitas vezes houve situações de iniciativas em que me diziam, não digas nada ao Ministério A ou ao Ministério B do que nós estamos aqui a fazer.” (E8)</p> <p>“[O] funcionamento em silos e a necessidade de combater o funcionamento em silos. Eu lembro-me que [quando cheguei ao Governo] os meus colegas brincavam comigo e diziam, “tu tens a mania de fazer coisas sempre a envolver muitos ministérios”, e era porque isso não era habitual [...] a maior parte dos meus colegas achavam isso estranho, porque cada qual funcionava dentro do seu silo. E, portanto, esta ideia, internamente, de colaboração, e de uma forma mais genérica de governança, eram ideias que vinham um bocado chocar, não faziam parte da rotina.” (E18)</p> <p>“Porque eu descobri, nunca tinha Estado em nenhum governo, não sabia como é que as coisas funcionavam, eu descobri que, muitas vezes, a relação entre os gabinetes e os serviços era de dois tipos: ou davam ordens aos serviços; ou ignoravam completamente os serviços, e em geral faziam as duas coisas conforme o assunto. Quando dava jeito, dava ordens e vinha dos serviços uma coisa que se queria que chegasse ao gabinete e era o serviço que tinha dito, quando não havia recado nenhum para dar, ignorava-se.” (E18)</p> <p>“[E]ra Secretário de Estado, portanto havia...e na altura havia, não sei como é que agora, havia uma ordem muito clara, que era, Secretários de Estado contacta com o respetivo Ministro e com os outros Secretários de Estado, e Ministros contactam com Ministros.” (E18)</p> <p>“A administração pública carece de uma coisa, carece de unidade enquanto a administração pública, enquanto serviço público ao cidadão. O próprio governo, e todos os governos com quem já trabalhei, não é uma questão partidária, é uma questão transversal. Ele próprio carece de unidade, enquanto máquina política. Enquanto máquina política os governos carecem de unidade, porque muitas vezes nós, cá em baixo, estamos na administração pública, dizemos, “mas eles não falam uns com os outros?”” (E19)</p>	<p>Falta de coesão/união: Secretários de Estado contacta com o respetivo Ministro e com os outros Secretários de Estado, e Ministros contactam com Ministros (os silos começam nos próprios gabinetes governamentais)</p>	<p>Uma mentalidade de silos administrativos dominados por pequenos poderes</p>

<p>“O quê que custa muito...lá está, voltamos ao princípio, a falta de unidade. Muitas vezes o que [...] nós funcionários públicos sentimos? [...] É, não está ninguém a olhar para isto. Parece que não está ninguém a olhar para isto. É tipo, as coisas acontecem e não há ninguém...lá está, pelas razões que eu dizia, ciclos políticos de 4 anos, ciclos de direção de 5 anos, ciclos de direção até intermédia com...eu tenho 3 anos de direção, portanto eu assumi funções agora, com esta nova reestruturação da AMA, em Fevereiro, portanto, eu tenho um período de vida enquanto diretora de 3 anos? Ou seja, eu assumi 2023, 2024, mas 2025, 2026 podem perfeitamente mandarem-me embora. Se me mandarem embora, virá para cá outra pessoa e terá outra visão, terá outras ideias, e mudará a equipa ou não, não sei! Já não será um problema meu, não é?” (E19)</p>		
<p>“Para dizer que o território podia ser, ou devia ser, um elemento horizontal, agregador, integrador, com mais força, mas que não é por várias razões. Não é porque nunca está num Ministério forte, nunca. Ou se quiser, a última vez que estive foi com o João Cravinho no planeamento. De resto, nunca estive num Ministério forte, e desaparece cada vez mais, e depois uma visão holística, sistêmica, integrada do território, confronta-se com isto, que é, “Ah, o desenvolvimento rural, isso é do Ministério da Agricultura”, as capelas, não é? O desenvolvimento rural é do Ministério...e depois, o desenvolvimento regional, “Ah, isso é da coesão, mas é de uma Secretaria de Estado. Então, o Ordenamento do Território? Não, não, isso é de outro Secretário de Estado”.” (E18)</p> <p>“Agora, digo eu, não é maior, porque isso exige...agora está no mesmo Ministério, por exemplo, nem sempre estiveram...isso exige uma visão mais integrada por parte da Ministra, agora é a Ministra e, por outro lado, uma maior diálogo entre os Secretários de Estado. Se não existe este triângulo a funcionar bem, isso nunca vai acontecer e, portanto, teremos um potencial integrador, que acaba por não ser capitalizado.” (E18)</p>	<p>As tutelas são em siilos que não facilitam a transversalização</p>	
<p>“Tradicionalmente, a Administração Pública está inserida no Ministério das Finanças, enquanto uma Secretaria de Estado do Ministério das Finanças, na perspetiva de que boa parte do orçamento de Estado obviamente tem a ver com os recursos humanos do Estado, que são os trabalhadores da administração pública. E, portanto, tudo o que tem a ver com carreiras, salários, progressões e tudo o que tem a ver com a parte laboral da administração pública está nas Finanças por causa da dimensão de despesa que isso representa. E também, já que está lá essa parte também, muitas vezes também tiveram, tradicionalmente tinham, a matéria, por exemplo, da formação, o Instituto Nacional de Administração [INA], mas não a matéria da modernização administrativa e da digitalização que tradicionalmente esteve sempre na Presidência do Conselho de Ministros, sobretudo nos governos PS.” (E12)</p>	<p>Segmentação de áreas interdependentes em tutelas distintas: Administração Pública e Digitalização e Modernização Administrativa estão tradicionalmente em tutelas diferentes. A Administração Pública, tipicamente no Ministério das Finanças, por ser encarada como uma despesa (sendo isso mais claro em momentos de crise), a Digitalização e Modernização</p>	

<p>“[E]u associaria até mais essa inexistência da Administração Pública a momentos de crise financeira, porque é exatamente nos momentos de crise financeira que se pensa mais em controlar a despesa e uma das formas de controlar despesa é obviamente, ou congelar os trabalhadores da pública ou pelo menos reduzir as progressões ou fazer mesmo cortes, como chegou a haver”. (E12)</p> <p>“Eu associaria, portanto, momentos de crise financeira à administração, porque é vista como uma mera despesa na lógica do vamos congelar, vamos cortar, momentos em que há mais, não digo folga, que é sempre uma palavra que os Ministros das Finanças não gostam de usar, mas que, enfim, quando a questão financeira não é tão grave, tenta-se fazer algo mais estrutural na administração pública. Foi claramente essa intenção com a criação no Governo em 2019 e depois aconteceu a pandemia.” (E12)</p>	<p>Administrativa na PCM.</p>	
<p>“Gostava-lhe de dizer, contudo, que a solução que este Governo agora tem é uma solução interessante. [...] Portanto, desfez novamente as 3 áreas, mas não voltou a pôr administração pública nas Finanças. E o que eu tenho dito sempre é perguntaram-me, ah, acha que é um retrocesso, perguntaram-me várias vezes, se eu achava que era um retrocesso ter deixado de haver a administração pública. Vou ser franca, o que é importante é não voltar às Finanças para não tornar a ser vista como mera despesa. Se estiver na PCM, se a Presidência do Conselho de Ministros tiver empoderamento político, até é melhor.” (E12)</p> <p>“Neste momento, depois da alteração governamental, houve muita discussão, então o INA agora vai para onde? Vai voltar para as finanças, estive lá como Direção-Geral, será que vai voltar outra vez para a tutela do Ministério das Finanças? E eu só dizia, espero que não, porque por o INA, Instituto Nacional de Administração, que tem a missão da formação [...] e por a missão da formação debaixo das Finanças, é por um torniquete, é ver as coisas, pura e simplesmente, como despesa, e só dizia, deus queira que nós não vamos parar às Finanças, e andei a fazer o meu lobby para ver se não íamos parar às finanças e estamos neste momento com a tutela da Ministra da Presidência.” (E21)</p> <p>“[O] Ministério menos interessado nesta antecipação, é o Ministério das Finanças e vou-lhe explicar porquê. É que quando se cria um benefício que...isto acontece sempre, cria-se um benefício, e o benefício, claro, faz-se contas, ok, vamos dar a 250 euros a todas as pessoas com estas condições, e o Ministério das Finanças sabe mais ou menos quantas são as pessoas que reúnem estas condições e estima que vai gastar nisso 10 milhões. Se for por antecipação, esses 10 milhões vão ser todos gastos. Se for por e agora venham cá bater à porta para pedir, há seguramente imensa gente por estas circunstâncias todas que falamos não vai lá bater à porta para pedir. Resultado, em vez dos 10 milhões, vai gastar muito menos. Juro-lhe que isto é assim. É uma técnica conhecida.” (E12)</p>	<p>Ninguém quer estar sob a tutela das Finanças – estar nas Finanças significa ser encarado como uma despesa.</p> <p>As Finanças são também um entrave à digitalização e antecipação das necessidades do cidadão porque isso representa mais gastos (a eficácia da medida – beneficiar o cidadão, é subvertida pela eficácia da missão do Ministério – gastar menos)</p>	

<p>Os silos começam nos próprios gabinetes dos membros do governo. Aliás, muitas vezes houve situações de iniciativas em que me diziam, não digas nada ao Ministério A ou ao Ministério B do que nós estamos aqui a fazer.” (E8)</p> <p>“[E]ra Secretário de Estado, portanto havia... e na altura havia, não sei como é que agora, havia uma ordem muito clara, que era, Secretários de Estado contacta com o respetivo Ministro e com os outros Secretários de Estado, e Ministros contactam com Ministros.” (E18)</p> <p>“Eu tive uma vez numa organização que me disseram isso, que me disseram diretores falam com diretores, técnicos falam com técnicos, técnicos não falam com técnicos de outras áreas, falam com os diretores e falam para si.” (E19)</p>	<p>Comunicação hierárquica e segmentada em cascata (diretores falam com diretores, técnicos falam com o seu diretor e apenas com técnicos da mesma área)</p>	
<p>“[M]as o que se passa é que estamos a falar de estruturas [caso dos organismos percursos da DGT] que eram estruturas com uma enorme tradição, muitas vezes com técnicos que já lá estavam há décadas, que ocupava um edifício de 9 pisos no Campo Grande e, de repente [...] é uma transição abrupta, em que as pessoas são deslocalizadas do sítio onde estavam [...] e as pessoas que estavam em 9 pisos são colocadas neste corredor que aqui vêes. [...] Pronto, mas a verdade é que tudo o que era a Direção-Geral do Ordenamento do Território passou a ser uma Direção de Serviços, com tudo o que isso significa. Significa que temos muito menos recursos do que tínhamos antes. Significa que estamos fundidos numa estrutura que trata de outras coisas que não só o ordenamento do território, ou seja, trata de cadastro, portanto, era tudo competências que vinham do IGP. Cadastro, cartografia. São todas fundidas, e ficamos num edifício só.”. (E15)</p> <p>“As pessoas resistiram imensamente à mudança e tudo isto que se diluiu em 10 anos ou em 11 anos, no início, quando eu vim para cá, estava extremamente vivo. E havia um antagonismo fortíssimo entre as pessoas que eram do ex-IGP e que estavam a ser invadidas pelos “bárbaros” que vinham de fora, não houve apresentação... [...] Não houve uma estratégia de integração, não houve uma preparação prévia em que se dissesse às pessoas, agora vem aqui este colegas, nós agora vamos ser diferentes, ter novas competências e isso é bom para todos, etc., etc. Isso, quer dizer, deveria ter no mínimo, parece-me, ter algumas reuniões gerais, com toda a gente, juntando as pessoas todas, etc., etc. Isso não aconteceu. Ou seja, não houve nenhuma apresentação das novas pessoas que vinham a entrar, às pessoas que as vinham receber e, portanto, as pessoas que vinham receber simplesmente tiveram de sair dos seus gabinetes e deixar espaço para que os outros viessem. Isso para pessoas que já estão cá, algumas delas não tinham a idade que eu tinha quando entrei na administração, portanto, já estavam no seu gabinete se calhar à uma série de tempo, e de repente têm de sair, e não lhes é explicado como, não dizem, pronto, está a acontecer isto, vai acontecer da seguinte maneira e acontece por causa destas razões. Não há</p>	<p>Segmentação institucional dentro da mesma entidade (em resultado dos vários processos de fusões de entidades, sobretudo no quadro do PRACE e do PREMAC: contribuiu para a criação de silos dentro de silos)</p>	

<p>explicações nem justificações. [...] havia uma enorme hostilidade” (E15)</p> <p>“Há bocado estavas a referir a ideia dos silos. Pá, exatamente isso mantém-se. Ou seja, é verdade que agora as pessoas em termos de trato, o trato é cordato, já não há a mesma resistência nem hostilidade, quer dizer, tudo isso já passou, porque, entretanto, as pessoas também têm outra característica em regra que é habituarem-se a tudo, portanto, habituaram-se às coisas, que levaram algum tempo, mas que a partir de determinado tempo conseguiram razoavelmente habituar-se. Mas não creio que haja uma identidade comum, ou seja, na verdade, os silos persistem. E, portanto, quem está no cadastro, trata do cadastro, quem está na cartografia, trata da cartografia, por maioria de razão, o ornamento do território, que veio de fora, continua a ser o silo que trata do ordenamento do território, com a agravante de ter vindo de fora, portanto, são pessoas que vêm de outra vida, uma vida passada, vamos chamar a isto uma vida passada, vêm de uma vida passada, então agora, portanto, vêm do além. Estão agora aqui no não há quem.” (E15)</p> <p>“[A] DGT, é um organismo que tem cerca de 200 pessoas. Portanto, a DSOT no seio da DGT é uma pequena parte, é um silo também. Portanto, respondendo à história dos silos, o silo persiste, há vários silos, cada Direção de Serviços é o seu.” (E15)</p> <p>“[U]ma instituição como a CCDR que trata do ordenamento do território via PROT, e de muitas outras coisas, mas que depois trata de desenvolvimento regional via POR, e as pessoas estão dentro da CCDR que tratam de uma coisa e as pessoas estão dentro da CCR que tratam de outra também estão separados, um bocado como no PlanApp. Não são castas no sentido de que não há diferenças de valor, mas são novamente silos.” (E15)</p> <p>“Quando passam os colegas da ACSS para a SPMS, [...] e que eram bastantes, não sei precisar quantas foram as pessoas que foram transferidas da ACSS para a SPMS, mas podem ter sido qualquer coisa do tipo 80. Portanto, teve um peso enorme, porque a SPMS na altura teria, não quero arriscar dizer números, porque não me recordo, mas poderia ter 40 recursos humanos e, portanto, de repente...penso que sim, que nessa altura, eu ainda assisti, não estive nessa altura, porque eu entrei em setembro, não é? E os colegas tinham transitado em janeiro, mas, sim, ainda havia ali algumas culturas diferentes, mas acho que essas transições e aculturações foram acontecendo.” (E16)</p> <p>“[Sobre o INA] Nós tínhamos dirigentes que não falavam entre si. Não faziam ideia o quê que estava a ser feito na direção de serviços ao lado, muito menos no instituto.” (E21)</p> <p>“Mas quando nós iniciamos funções, e era no tempo da pandemia, a Direção-Geral, estava no edifício na Filipe Folque. Nós chegamos lá, e no edifício da Filipe Folque estava a direção mais cinco pessoas, o resto estava aqui. E eu não percebia como é que aquilo funcionava, porque a direção não estava com as pessoas. Eu disse, “Mas eu não estou a perceber. Então</p>		
--	--	--

<p>está aqui um prédio inteiro de 5 andares em que está a direção e cinco pessoas?”, “Ah, está a direção e estão os diretores de serviços”. “Estão os diretores de serviços, e as pessoas estão todas em Algés?”. Bom, já não era a questão do Palácio, era a Direção na Filipe Folque e os desgraçados em Algés, num edifício que por acaso até foi contruído para ser um silo de um parque de estacionamento de um supermercado.” (E21)</p>		
<p>“Agora, claramente, parece-me que tem muito mais a ver com política, do que com reivindicação dos hospitais, porque, como disse, os hospitais até viam com alguma desconfiança e eu isso assisti, foi no primeiros anos da SPMS, em que se teve de conquistar a confiança, porque havia, à partida, uma disposição negativa no sentido de participar na centralização de compras, os hospitais queriam comprar por si, e nas TIC a mesma coisa. À partida não se via com bons olhos a chegada de uma entidade que, por exemplo, foi uma das minhas primeiras atribuições, que emitiria um parecer vinculativo a todas as aquisições TIC dos hospitais e, portanto, obviamente que isso foi recebido como uma má notícia, porque é uma perda de autonomia. Como sempre, nestes processos de colaboração, há sempre perdas de autonomia, não é?” (E16)</p>	<p>Há uma resistência a entidades e projetos transversais, porque isso significa perda de autonomia</p>	
<p>“Na altura só estava, não era informatizado, só estava concretamente...registava-se no sistema informático, portanto, preso um bocado por arames, no nível e no crime, determinados atos, mas o processo não tramitava dentro do computador, tramitava em papel, mas íamos registando no computador. Pela primeira vez comigo, o processo tramita dentro do computador. Podes dispensar o papel. Não há papel, mas se quiseres também imprimir, podes imprimir. O quê é que defendiam os opositores a isto? Claramente que os opositores não diziam que eram contra isto, porque era estar contra a modernidade. Eles nunca dizem, eles estão a favor, só que dizem, já agora...Ó senhor doutor, desculpe lá, ó senhor professor, mas isso para ser muito bem feito, todos os anexos deviam lá estar! É a casca de banana, todos os anexos, é muito difícil, são 10 ou 15 livros, bloqueavam o sistema na altura.” (E11)</p> <p>“E às vezes, quando eu dizia, “não, vamos fazer isto em conjunto”, nem sempre a reação era boa. “Ah, neste momento não é oportuno, não faz parte das nossas prioridades, vamos pensar melhor no assunto.”” (E18)</p>	<p>Há estratégias sub-reptícias de resistência e boicote da mudança</p>	
<p>“Pronto Se eu for falar à APA [Associação Portuguesa do Ambiente] que vou passar por cima de uma ribeira, o não é logo [...]. Portanto, quando perguntam onde está o problema, o problema começa nas pessoas, querem lá saber como é que o país é gerido, cada um olha para o seu umbigo. [...] A burocracia é feita pelas próprias pessoas. A burocracia é uma ferramenta para simplificar a linguagem. Agora, quando eu utilizo aquilo para complicar. Eu posso dizer não com 3 letrinhas, como posso dizer não com um tratado de vinte tomos. [...] Portanto, a má utilização das ferramentas associadas aos cultos de personalidade, é terrível, e isso mata o país.” (E2)</p>	<p>Individualismo e instrumentalização da burocracia para cultos de personalidade</p>	

<p>“[a]s pessoas estão partidas enquanto comunidade. [...] É uma sociedade de indivíduos. Cada um com a sua personalidade. Muitas vezes falaciosa, conversinhas mansas e tal, não sei quê, não sei que mais, mas por trás está o seu umbigo.” (E2)</p>		
<p>“[T]oda a gente quer ser rei do seu castelo e, portanto, o Chefe de Finanças gosta de mandar na sua repartição, o Senhor Conservador gosta de mandar na Conservatória”. (E4)</p> <p>“Eu vou-lhe dar um exemplo para provar o pequenino poder. No IRN, durante muitos anos, havia uma pessoa responsável pelas obras, um Diretor de primeira ou de segunda linha, que era na prática quem bloqueava as Lojas todas. Porquê? Todas as entidades tinham um atendimento em linha, com uma, duas, três, quatro, cinco posições. Ele desenvolveu um atendimento ilha, com as mesmas posições, ou seja, aquilo consumia muito mais espaço, e depois, com o modelo de pricing que nós tínhamos, obviamente que eles pagavam muito mais do que outros. Eles comparavam, “ai, mas eles pagam menos”, pagam menos porque ocupam menos espaço. Este senhor, bloqueou o funcionamento das Lojas durante anos, anos. [...] E depois havia aqui sempre geometrias variáveis em função do poder que cada representante de cada organismo ia ter” (E4)</p> <p>“Outro exemplo de pequeno poder para percebermos como é que eles têm força para bloquear. À época, o Presidente do IRN, o seu lugar de origem era como Conservador de Cascais. Quando se fez a Loja de Cascais, umas das entidades obrigada naquela lógica das três entidades nucleares, era precisamente o IRN. O quê que acontecia, quando, e se ele deixa-se de ser Presidente do Instituto, voltava para o sítio de origem e deixava de ir para a sua conservatória e passava a ir para a Loja do Cidadão, porque, entretanto, a Conservatória tinha sido lá integrada. Nunca o IRN autorizou que fosse para lá, pura e simplesmente. Porquê? Porque ele passava de ser o dono do seu castelo Conservatória e passava a ser um dos vários sub-donos...” (E4)</p> <p>“E, portanto, a coisa passa a ser, pronto, passam a ser pequenos silos que é o modo como a administração pública, central e local, funciona, cada um com o seu silo.” (E4)</p> <p>“[Q]uando estamos a falar em dimensões muito setorializadas, no fundo é que temos aqui um nexo vertical muito forte, que também creio que é um pouco inibidor dos processos de inovação” (E6)</p> <p>“E as pessoas são muito importantes quando têm cargos, sentem-se muito importantes, eu ainda sou do tempo dos carros pretos, e dos motoristas e dessas coisas todas. [...] Mas isto para mostrar que este modelo repercute-se todo, este modelo de silo é algo que...e isso é que faz com que as coisas não aconteçam.” (E8)</p> <p>“[C]ada um estava numa ARS, passaram estar no Instituto do Sangue como está na Holanda, em Inglaterra e muitos países, mas em Portugal a mania da quinta, era tudo subdividido.” (E10)</p>	<p>Pequenos poderes: “toda a gente quer ser o rei do seu castelo”, a administração das “quintinhas” e das “capelinhas”</p>	

<p>“Nós temos calhaus, verdadeiros calhaus nas nossas organizações. Calhaus que estão há tanto tempo que até já tem plantinhas e árvores à volta, e que nós, enquanto funcionários públicos, até já sabemos qual é o caminho que temos de fazer para contornar. Mas o calhaus está lá. O pedregulho está lá. E esse pedregulho pode-se manifestar através das pessoas, dos impedimentos profissionais, do não cumprimento de alguma coisa...do calhaus, é aquela coisa. [...] Há sempre gente que os vai regando, para eles ficarem maiores, para manter os silos, para manter o seu <i>statu quo</i>, manter, manter o seu poder.” (E19)</p>		
<p>“Temos agora neste momento um dos melhores cadastros europeus sobre empresas que o Ministério da Economia não usava...porque não foi inventado por eles, não é? Voltamos à história dos silos, como não foi inventado por eles...”. (E8)</p> <p>“Eu costumo fazer um gráfico sobre o tempo e o espaço. Só quem consegue ter o tempo e o espaço liberto é o funcionário público e a sociedade civil. Os políticos estão sempre limitados no tempo e no espaço. Estão limitados no tempo do seu ciclo e estão limitados no espaço do seu ministério, ou do seu organismo. E depois há uma quantidade de forças que o pressionam para isto. O próprio mercado, quando alguém quer vender alguma coisa ao Estado, eu quero ser comprador sozinho, não quero partilhar. Eu vivi muito isso, porque eu inclusivamente, todo o sistema, digamos, ligado ao sistema de compras, fornecedores de tecnologia, passava tudo pelo Instituto de Informática. E eu senti essa cumplicidade, entre o comprador e o vendedor, e criar o silo, eu vou comprar a minha aplicação, o meu sistema. Este contorno espacial, para além de ser também temporal, porque voltamos ao tempo, custo e qualidade. Portanto, eu estou ali a limitar o meu projeto para não correr riscos.” (E8)</p> <p>“[A]o ser tão transversal, este tipo de serviços, embora haja um membro do governo que manda, apesar de tudo, que nomeia, que é, no caso, a Presidência do Conselho de Ministros, mas no fundo, isso às vezes cria uma certa desconfiança nas outras áreas setoriais, pera lá, ele é da PCM, não é da Agricultura, ele é da PCM, não é da economia. Todos os ministérios querem ter o seu planeamento, querem ter a sua consultoria, querem ter a sua contratação. Isso é um dos grandes problemas da administração pública em Portugal aquilo que às vezes se chamam as quintinhas, não é?” (E12)</p> <p>“[U]m dos grandes problemas da administração pública portuguesa é a tal história das quintinhas, eu quero ter os meus computadores, eu quero ter o meu software, eu quero ter o meu plano, eu quero ter... E isso depois faz com que, e quando falamos em digital em especial, os softwares não falem entre si.” (E12)</p> <p>“É evidente que qualquer capelinha, digamos, agora no mau sentido da palavra, vai querer mais recursos para si própria.” (E14)</p>	<p>A dependência política contribui para os silos: sendo arrastada para o tempo acelerado da política, a administração não quer correr riscos. Cada organismo quer utilizar o seu sistema, ter o seu espaço, os seus recursos, o seu...</p>	
<p>“Mas estava a dizer, vindo de fora para dentro, uma coisa que eu percebo na administração pública que é um erro que eu acho que pode ser cometido, é se no</p>	<p>Há uma certa concorrência e competição (por</p>	

Visões de futuro na administração pública em Portugal: Contributos das Comunidades Transformacionais para uma melhor governação

<p>setor privado, as entidades concorrem por clientes e por quota de mercado, digamos assim, na ação pública também há uma espécie de concorrência, também competição, que é por visibilidade, por missão, por dimensões que se tutelam, ou não se tutelam. E às vezes isso faz com que as entidades, não colaborem verdadeiramente. [...] Cria uma lógica de silos. Pronto, acho que isso é muito mau. Isso é muito pernicioso para a administração pública.” (E14)</p> <p>“Eu acho que as barreiras são as tais capelinhas às vezes da administração pública. Eventualmente, há organizações que podem não estar completamente disponíveis, há lógicas concorrenciais também no setor privado que podem também não ajudar.” (E14)</p>	<p>visibilidade, por missão, por dimensões que se tutelam, ou não se tutelam) dentro da administração pública que contribui para os silos e impede a colaboração</p>	
<p>“Para muitos desses serviços funcionarem integrados, nós temos de ter uma coisa qua a administração pública desenvolveu que é a plataforma de interoperabilidade. Portanto, temos de garantir que o sistema de uma entidade consegue casar com o de outra entidade. Portanto, vai bater na mesma aqui. Deixamos de ter um problema físico, mas temos um problema informático que tem de ser casado. Não fazem os desenvolvimentos necessários, não sabem quantos sistemas é que têm, atenção que isto acontece. Se forem ao IMT ao IRN e lhes pedirem a arquitetura dos sistemas informáticos deles, eles não vos respondem... Eu tive essa experiência com um organismo. Perguntei-lhes quantas aplicações é que fazem a gestão deste projeto. Ah, são 20. Chegamos ao fim eram sessenta e tal... Pronto, portanto, as coisas são presas por linhas, a parte online tem exatamente o mesmo tipo de problemas.” (E4)</p> <p>“Por exemplo, o Balcão do Empreendedor, foi uma coisa difícil precisamente porque tinha de articular entre a administração central, os municípios, e depois cada município, por sua vez, tinha o seu próprio sistema e, portanto, as barreiras existem de outra forma, é difícil.” (E4)</p>	<p>Falta de interoperabilidade: no digital, os silos materializam-se por causa das mesmas barreiras, mas de outras formas, gerando barreiras novas</p>	

APÊNDICE H – Análise de conteúdo aos facilitadores da transformação

Unidades de contexto	Unidades de registo	Categorias
<p>“A pandemia fez o quê? De repente alterou-te o contexto, sem capacidade de o discutires. Os velhos temas de manutenção não tinham poder. Porquê, não. Então, isso, não. Então, e, não. Pá, é isto. Então quando confrontados com uma lógica muito mais determinista de sim ou não, pá, sai-se à rua ou não se sai à rua, o que é que se diz às pessoas. Epá, as decisões tiveram de ser tomadas em tempo útil.” (E1)</p> <p>“Muito por causa da pandemia, evidentemente, mas houve uma grande aceleração na digitalização [...] houve um grande enfoque no como é que nós vamos continuar a prestar serviços tendo as Lojas todas fechadas.” (E12)</p> <p>“O Passos Coelho tinha uma visão para os cargos de direção e algumas pessoas que trabalharam com ele diferentes da que existia, e houve também um contexto propício para isso, das restrições financeiras, portanto é preciso reformar efetivamente e fazer alguma coisa.” (E17)</p>	<p>Crises e eventos disruptivos (os casos da intervenção da Troika, da pandemia e da guerra na Ucrânia)</p>	<p>Crises, eventos disruptivos e contextos de adversos</p>
<p>“Nós não somos muitos, mas isto é simplesmente um exemplo, ou é mais um exemplo, de como nas interações e cooperação entre entidades, e nesta lógica da abertura, se podem, de forma relativamente simples, se podem atingir resultados interessantes. [...] E, portanto, há aqui uma lógica muito de... acho que eu sinto muito isso aqui, uma lógica muito de fazer muito com pouco, mas com base no empenho e na escolha das pessoas certas, vá e também na inteligência, como se fazem as coisas” (E14)</p> <p>“Isto também é interessante para perceber que a escala, não é pelo facto de termos só 5, não podemos fazer coisas ambiciosas.” (E15)</p>	<p>Equipas com poucos recursos em áreas-chave têm de serem inovadoras para conseguirem cumprir a sua missão</p>	
<p>“Nós fazemos parte, por um lado, da rede de Escolas de Governo da OCDE [...], por outro lado, isto em termos de círculos também, reativamos, não existia há vários anos, aquilo que se chama a RINAP, a Rede dos Institutos dos Países de Língua Portuguesa, ligados à CPLP, não se reuniam há dois ou três ou quatro anos. Portanto, nós reativamos a RINAP, fizemos uma nova primeira Assembleia Geral da RINAP e vamos fazer... havia uma coisa também chamada CADAP internacional, que era um curso de quase um ano, em que vinham funcionários e dirigentes de países de língua portuguesa para Portugal, manifestamente percebemos que não era isso que queriam hoje em dia, ou seja, o que querem é outro tipo de formação, e que não seja só uma formação a dizer, “em Portugal é que é bom, vamos revolucionar isto tudo, coitadinhos de vocês”, é uma perspetiva um bocadinho assistencialista.” (E21)</p>	<p>Participação em redes internacionais</p>	<p>Influência internacional e mudança por isomorfismo</p>
<p>“[...] tu tens um grande centro de estudos da transição que é holandês, chamado DRIFT, eles têm uma metodologia muito prática com vista, exatamente, à ideia das noções transformativas na administração pública, na governança, nas práticas e por aí fora [...], eu, peguei naquilo e disse, tudo bem, cá, vou tentar fazer à imagem do que estou a ver.” (E1)</p> <p>“[Sobre as Lojas do Cidadão] copiamos inicialmente o modelo no Brasil, e implementamo-lo cá em Portugal. O primeiro conceito de Loja foi desenvolvido no Brasil e na altura o Secretários de Estado Fausto Correia, copia o modelo, trá-lo para cá, melhora-o substancialmente, e nós passamos a ser visitados pelo mundo todo para replicar esse modelo.” (E3)</p> <p>“O caso belga foi o mais próximo na altura, mas temos outros que visitamos, tivemos na Suécia, tinha, penso que ainda tem, um cartão, mas que não é obrigatório, a Finlândia, outros países nórdicos, que têm modelos diferentes, muitas vezes até mais empurrados pela banca e afins nos processos de identificação, Espanha...” (E9)</p> <p>“Portanto, olhamos para outros países, em particular a Áustria, acho que foi o país mais próximo, que estava mais avançado na altura, em que seguiu uma estratégia mobile. E foi isso que fizemos, percebemos que o problema ali era de experiência do utilizador. Se removermos as barreiras para o cidadão conseguir usar facilmente, se tiver um telemóvel, recebe SMS, consegue ter Chave Móvel Digital.” (E9)</p> <p>“Pronto. Fazem estas mimetizações que às vezes não correm assim tão bem. Eu tive agora numa sessão nossa do orçamento participativo jovem, de avaliação, nós fizemos a avaliação daquela política do orçamento participativos e não correu muito bem, por um conjunto de coisas, mas é muito interessante fazer estas sessões, porque é as entidades a confrontarem-se com as dificuldades e a perceberem como é que podiam ter melhorado as coisas se tivessem ido beber às experiências anteriores e se isso fosse público.” (E20)</p>	<p>Transposição de Boas Práticas (ver o que os outros estão a fazer e aprender com o que já funcionou noutros casos e pode ser transposto ou mesmo melhorado)</p>	
<p>“O Brasil tem as duas coisas, tem do bom e do pior. Tem de tudo. O Brasil é um poço de contradições. [...] O Brasil tem isso, tem</p>	<p>Efeito Brasília (o Brasil como um laboratório)</p>	

Visões de futuro na administração pública em Portugal: Contributos das Comunidades Transformacionais para uma melhor governação

<p>quantidade de pessoas e de experiências, e quantitative matters... a quantidade é muito importante. E o “efeito Brasília”, pagam muito bem, aquilo é uma elite... [...] Porque destila, está a ver, destila. O melhor dos estados vai para Brasília, porque pagam melhor.” (E8)</p>	<p>enorme com o qual Portugal pode aprender)</p>	
<p>“O Observatório nasce com objetivo bastante evidente, digamos assim, que é, nós temos de saber onde é que estamos para saber para onde é que vamos. E, portanto, nós não tivemos uma visão sobre o contexto efetivo, temos um problema. E há, a nível internacional, não só congéneres nossos que fazem documentos do mesmo tipo, como também a Agência Europeia da Cibersegurança, a ENISA também produz documentos do mesmo tipo.” (E14)</p>	<p><i>Benchmarking</i></p>	
<p>“Quero dizer que, há conceitos, que estão na Academia há muitos anos, e alguns, de repente, passam para as políticas públicas e, em geral, a gente sabe como é que as ideias viajam. As ideias viajam porque tanto OCDE como a Comissão Europeia tem muitos peritos internacionais, os peritos, muitos deles são académicos e, portanto, são eles que levam as ideias para as políticas, como o place based do Fabrizio Barca, levam para as políticas, e a partir daí isto tem uma estrutura que chega até ao terreno.” (E18)</p> <p>“A ideia de isomorfismo... E depois ainda há uma outra coisa, mas isso já é outro nível que é, por exemplo, nestes últimos anos, a Comissão Europeia, como tem cada vez menos... quer dizer, são muitos países, aquilo fica tudo muito complicado, a Comissão Europeia cada vez recorre mais à própria OCDE, ou seja, a OCDE transformaram-se em peritos da Comissão Europeia. Portanto, há um isomorfismo, uma conjugação cada vez maior entre as posições da OCDE e as posições da Comissão Europeia, quando antes a OCDE era uma coisa muito mais autónoma e envolve outros países.” (E18)</p> <p>“É, mas pronto, mas quer dizer as instituições internacionais, e a Comissão Europeia que é supranacional, mas estas instituições têm um poder muito grande de isomorfizar vocabulário, práticas...” (E18)</p> <p>“Mas basicamente o que a OCDE diz é muito, por todos os Estados, é muito levado a sério.” (E19)</p>	<p>Influência da OCDE e da UE</p>	
<p>“Uma das ajudas provém precisamente da OCDE, com quem nós tínhamos uma relação fácil, e contratamos com eles um exercício”. (E5)</p>	<p>Chancela/o selo OCDE</p>	
<p>“[O]s outros países também e a maior parte das estratégias que nós temos são para o 2030. Como sabe, basta ir procurar ali na Net, há uma série de estratégias sobre tudo e mais alguma coisa, da água, disto e daquilo, tudo 2030. E eu acho que é bom, porque apesar de tudo permite algum alinhamento, e obriga a uma certa visão prospetiva, do ponto de vista de tempo, introduz essa visão mais prospetiva, e do ponto de vista de alinhamento horizontal de instrumentos também acaba por haver a maior comunicação. Porque trabalha para o mesmo horizonte, há elementos comuns, há informação partilhada. [A] Agenda 2030, mas mais uma vez vem de fora, a Agenda 2030 cria o quê? Cria uma linguagem comum, cria objetivos comuns, cria metas comuns. E, portanto, isso é engraçado, mesmo quando não há relacionamento horizontal, há um documento lá ao fundo do túnel, há qualquer coisa de comum e cada um orienta-se para ali.” (E18)</p>	<p>Estratégias e horizontes estratégicos externos como a Agenda 2030</p>	
<p>“[A]quela questão da inovação da administração, incorporando um conjunto de terceiros atores. Eu diria que isso é uma consequência perfeitamente direta daquilo que nós chamamos de processo de europeização. Uma das consequências do processo de europeização da administração é a entrada de atores diferenciados no processo de decisão política. Casos práticos, por exemplo, os comités de acompanhamento dos fundos, os conselhos consultivos das organizações, são uma tentativa, mais ou menos conseguida, mas uma tentativa de entrada de atores não exclusivamente públicos no processo de decision making.” (E6)</p> <p>“E até digo outra coisa, quando estamos a construir política pública em particular comunitária em Portugal, apesar de tudo há um conjunto de passos que a União Europeia nos obriga a dar, e acho que bem. É preciso criarmos um Comité de Acompanhamento, é preciso fazermos as tais estratégia, que as tais estratégias têm de ter o acompanhamento de atores. Apesar de tudo, ou seja, o os próprios mecanismos formais da União Europeia ajudam estes processos. No caso do PRR, foi um processo que não teve processo. O Estado português centralmente definiu, exclusivamente fechado no seu próprio ecossistema, o PRR. Obviamente houve um processo de discussão pública que é obrigatório por lei, mas repara, foi um processo muito menos musculado e participado que, por exemplo, o próprio processo de construção do Acordo de Parceria, porque, apesar de tudo, o Acordo de Parceria é obrigado a ter aqui já adjacente, abarcado pela União Europeia, a ter um processo de participação de atores. O PRR não.” (E6)</p>	<p>Europeização e abertura do <i>policy making</i> nacional a novos atores</p>	

Visões de futuro na administração pública em Portugal: Contributos das Comunidades Transformacionais para uma melhor governação

<p>“Há as políticas e as políticas europeias, muitas destas coisas são feitas também porque são políticas decididas dentro da União Europeia e regulamentos que têm de ser cumpridos.” (E16)</p> <p>“E aqui, curiosamente, o maior fator de estabilidade que nós temos, quem é? É a Comissão Europeia. Como define ciclos de 7 anos, e como nós somos muito dependentes, do ponto de vista financeiro, desse ciclo de 7 anos de programação dos fundos, isso cria alguma estabilidade. E, portanto, é mau e negativo para o país, o investimento público está demasiado dependente de Fundos Estruturais, mas neste caso acaba por ser positivo, porque sendo ciclos de 7 anos e, portanto, mais longos do que os 4 anos que qualquer governo que chegue até ao fim, cria alguma estabilidade.” (E18)</p>	<p>Políticas e imposições europeias</p>	
<p>“Agora estou-me a lembrar da iniciativa comunitária EQUAL, esse é um caso muito interessante de ser estudado, porque foi depois completamente ignorado. Havia várias iniciativas comunitárias, a certa altura havia a LÍDER, a URBAN, já não me lembro se o INTEREG era uma iniciativa comunitária ou não, e a EQUAL. E a EQUAL cá era muito avançada, nunca foi muito bem aceite pelo Governo português, mas como era uma iniciativa comunitária, lá tinha de ser. Acabou a iniciativa comunitária, aquela influência acabou, mas o que é que aconteceu? A iniciativa comunitária EQUAL criou uma Comunidade de Prática com pessoas espalhadas em todo o lado, e ainda hoje há os filhos do programa EQUAL que estão na administração, ou estão nas associações de desenvolvimento local, ou não sei quê e tal. Depois é muito engraçado porque aquilo que nunca foi apadrinhado pelos governos acabou por se disseminar no terreno a partir de pessoas que integraram essa família, digamos.” (E18)</p>	<p>Comunidades de Prática criadas a partir de iniciativas comunitárias</p>	
<p>“Temos sempre a preocupação de termos diversas visões, diversos entendimentos. Portanto, estes painéis científicos, eram sempre constituídos por entre 3 a 5 académicos, em que tentamos sempre de universidades diferentes, precisamente porque nunca queríamos ficar prisioneiros de uma visão, de um entendimento, de uma cosmovisão, mas sim aproveitar o seu know-how para construirmos aquilo que nós, os stakeholders queríamos instituir, que era o quê? Verdadeiramente, uma estratégia de desenvolvimento da região como um todo”. (E6)</p> <p>“A Academia ali ajudou-nos a pensar, ajudou-nos no processo de reflexão estratégica, sendo que no final do dia o nosso trabalho foi concatenar aqueles contributos”. (E6)</p> <p>“Porque eu diria que há tantos modelos e tantas formas de interação da Academia. E não estamos a falar da Academia como como A grande. Eu diria que os processos estão muito mais inseridos nos académicos do que na Academia. Uma coisa é a Academia de uma forma sistematizada, estruturada, institucional, participar em. Da experiência que eu tenho, existem quê? Quando não estamos a falar de contratação, estamos a falar de quê? De académicos, contribuem eles ou então a unidade de investigação onde eles têm algum know-how específico muito localizado. Portanto, mais do que a Academia, no sentido da instituição, eu diria, portanto, que são coisas muito mais localizadas.” (E6)</p> <p>“Um dos benefícios de ouvir pessoas de fora da nossa organização é ouvir diferentes perspetivas e diferentes visões. E se nós fossemos encher um painel de peritos com pessoas da mesma escola, provavelmente teríamos a mesma visão.” (E6)</p>	<p>Académicos de diferentes proveniências como facilitadores de informação e de conhecimento científico que ajudam os decisores na tomada de decisão e implementação de políticas públicas</p>	<p>Colaboração com académicos</p>
<p>“Nós contactamos uma universidade, uma faculdade da Universidade de Lisboa muito conhecida, como um trabalho muito importante na área da ação climática e nós contratamos uma especialista dessa faculdade que, infelizmente no dia não podia, mas mandou alguém substituir. Essa pessoa em vez de referenciar apenas a questão da ação climática, pegou num assunto que para nós não existia, que era a questão do planeamento dos sistemas alimentares. Achamos aquilo de tal forma muito estranho, mas aquilo realmente foi uma intervenção muito impactante.</p> <p>Passado agora 3 anos, aquela intervenção da académica foi tão importante para nós que a própria arquitetura estratégica do nosso documento mudou, ou seja, temos uma dimensão estratégica relacionada com o planeamento dos sistemas alimentares, temos ações. [...] Portanto, eu diria que houve aqui uma policy area que não existiria se não fosse o contributo da Academia. Era algo que nós no início, quando nós nos sentamos para pensar o que é que poderia ser estratégia para o futuro, nunca pensámos nisto.” (E6)</p> <p>“Portanto, isto é quase um pouco aquela coisa da Teoria do Caos, neste caso foi, o bater de asas de uma professora de uma faculdade que não pôde ir mandou alguém substituir, gerou que neste momento a região está a fazer um referencial estratégico para o planeamento dos sistemas</p>	<p>A Academia contribui para a entrada de temas novos na agenda política</p>	

Visões de futuro na administração pública em Portugal: Contributos das Comunidades Transformacionais para uma melhor governação

<p>alimentares, tem dinheiro para implementar isso através dos fundos europeus e está a trabalhar com outras regiões e cidades europeias e também nacionais em projetos nessa área.” (E6)</p>		
<p>“Porque no Governo há sempre vários perfis. Eu agora vou simplificar, mas há um perfil, num extremo, daquelas pessoas que estiveram sempre, vieram das jotas e tal, e eu vinha de fora, da academia. Portanto, havia sempre um bocado aquela coisa, agora vêm estes da Academia que tem mania que sabem tudo, não é? [...] Há bocado, referiu uma, que era completamente horizontal, que era a modernização administrativa, que depois deu origem à AMA, mas lá está, também tinha uma protagonista que também vinha da universidade, também era académica, que era a Maria Manuel Leitão Marques, porque estas coisas nós já discutimos há 20 anos na Academia.” (E18) “[N]a altura, via-se muito bem, quem eram as pessoas que vinham da Academia e as pessoas que tinham uma experiência de organizações internacionais, por exemplo, o Correia de Campos, tinha estado na... traziam uma visão completamente diferente, não é? Traziam uma experiência de forma completamente diferente, e isso era muito útil.” (E18)</p>	<p>Decisores que são académicos ou têm experiência internacional são mais inovadores (conhecem o estado da arte dos problemas e das soluções)</p>	
<p>“Estávamos à frente dos outros todos. É, mas foi casualmente. Foi casualmente porque o Instituto de Informática na altura criou ali aquilo que mais tarde, na década de 90, foi chamado de knowledge organization, que foi um grupo de jovens conhecedores, investigadores, porque no fim de contas o que nós andávamos a fazer era a investigar, tivemos oportunidade de experimentar e tivemos a aceitação das nossas chefias. Eu acho que eles nem perceberam o risco no que estavam metidos com uns putos a fazer aquelas coisas todas, mas a gente apresentava resultados naturalmente”. (E7)</p>	<p>Estar na “crista na onda”</p>	
<p>“[E]u tenho a noção que os processos de maior inovação institucional na administração vêm sempre, um, ou de áreas onde não há tradição, em que existe um vácuo institucional, ou de áreas transversais, como é de todos e ninguém fica dono daquilo, portanto, alguém que consiga trabalhar ali, portanto, porquê? Porque sempre que nós estamos a falar em processos em que um ator público já faça isso há 10, 20, 30, 40 anos, acho que isso é um entrave aos processos de inovação.” (E6) “[E]m áreas novas, em áreas em que ninguém tem muita experiência e que estamos todos à procura do referencial. Então aí o que chega primeiro e consegue trabalhar com os outros, consegue inovar, consegue trazer esse... [...] Se forem áreas novas, em que não haja tradição, repara, podem entrar novos atores, podem entrar novas competências, novas atribuições, novos processos.” (E6) “[S]ão áreas novas, em as questões tão menos cristalizadas dentro da administração”. (E6) “[S]endo uma entidade recente [Centro Nacional de Cibersegurança] acaba por ter a oportunidade, de raiz, de tomar determinadas opções, que eventualmente podem corresponder a visões sobre a administração pública mais inovadoras ou mais atualizadas eventualmente, com altos e baixos, certamente, dependendo também de quem vai gerindo a organização.” (E14)</p>	<p>Áreas novas/recentes, áreas transversais e áreas de ninguém (vazios institucionais) facilitam a mudança (não há donos nem regulamentação, quem chega primeiro consegue inovar)</p>	<p>Estar na vanguarda de áreas emergentes e não regulamentadas</p>
<p>“E não é só isso, e a interlocução com os agentes, com as empresas, porque as cidades são cheias de conhecimento e de empresas, porque não havia, até à data, interlocutor na Câmara para isso. [...] E o quê que isso provocou? Provocou que na Câmara passasse a haver um interlocutor para estas pessoas, que não existia [...] nós começamos por ser os interlocutores dessas pessoas [...]. E fomos começando a contruir a rede e a explicitá-la.” (E20) “[O] facto de existir um organismo de uma direção municipal daquelas, criou logo um conjunto de dinâmicas que não existiam antes, porque não havia interlocutor. Não havia um interlocutor para aquelas pessoas, para aquelas entidades, para aquelas organizações. [...] Portanto, foi ali criado um interlocutor, surgem novas dinâmicas e isso é muito interessante.” (E20)</p>	<p>Ao se criar uma área nova, está-se também a criar um organismo interlocutor com atores que antes não eram ouvidos, permitindo o trabalho em rede. É também um recetor de ideias</p>	
<p>“Parece um paradoxo, por um lado, eu estou a dizer que tem de haver uma liderança forte, e depois estou a advogar mais à frente uma liderança partilhada. Mas, na minha perspetiva, é mesmo isso que tem de acontecer. Sendo isto um projeto transversal que mexe com muitas áreas...” (E4) “Eu depois tenho de ter um modelo a seguir que impeça que os pequenos poderes bloqueiem a coisa. E aí, eu penso que só com um modelo de governança bem definido e partilhado é que as coisas se conseguem fazer.” (E4)</p>	<p>Liderança partilhada</p>	<p>Lideranças que promovem uma cultura de colaboração e comunicação na administração pública</p>
<p>“Vais ver quem é o Presidente da Câmara de Loulé. É um livreiro. Um gajo que acha que a educação e a formação é ponto de alavancagem. Pensas, epá, isto é... Missão aqui épica. E depois vais ver às finanças municipais. E tu vais ver onde é que Loulé está, lá no topo dos</p>	<p>Lideranças transformacionais</p>	

Visões de futuro na administração pública em Portugal: Contributos das Comunidades Transformacionais para uma melhor governação

<p>municípios que estão mais à vontade. Ele tem o contexto, quer da sua formação pessoal, da sua visão do mundo, é um pioneiro a esse nível. Loulé foi líder no adapt.local, Loulé foi líder em muita coisa. Nível social, educação ambiental, pá, a vários níveis.” (E1) “[M]as eu acho que depende dos perfis das pessoas, porque enquanto há pessoas que são mais, não sei, conservadoras, que gostam mais de ter as coisas já todas estruturadas e depois chegam e lidam com aquilo assim e vão andando com a coisa, esta posição é muito mais difícil, porque é muito mais exigente para as pessoas, para quem as assume” (E20) “Acho que é em função das pessoas, mas acho que não tem nada que ver com ser Direção-Geral ou Instituto Público. Acho que é uma questão de maneira de querer trabalhar de quem ca esteja dentro.” (E21)</p>		
<p>“Nota-se uma maior aposta na questão das redes. [...] Muitas das vezes, a coisa é falada, numa reunião, nas tais redes, para tentar que, pelo menos toda a gente esteja mais ou menos on board com a coisa, e nota-se, diria para aí ao longo dos últimos 10 anos notou-se um reforço dessa abordagem.” (E3) “[D]e sentar as pessoas todas à mesma mesa e de dizer ao PlanAPP, invés de estarem a fazer formações vocês, vamos fazê-las em conjunto, de dizer à Estrutura de Missão Recuperar Portugal, precisam de fazer, vamos fazer em conjunto...”. (E21)</p>	<p>Trabalho em rede/conjunto (foco crescente em abordagens de governança em rede)</p>	
<p>“[N]ós temos querido mesmo muito sentar as pessoas à mesa e fazer por sentar as pessoas de várias entidades e sentar as pessoas à mesa. [...] E, portanto, isto é uma cultura que se tem de instalar, das pessoas perceberem que... no início eram muitas as coisas que chegavam a mim e eu dizia, “então, mas isto vem daqui, mas este viu isto? Aí, não, estávamos à espera que disse-se... Não, não. Vocês têm de perceber que tem de trabalhar em conjunto”. (E21) “Eu posso dizer que ao fim de 1 ano esta sala, que é uma sala até pequena demais, nós temos neste momento 15 dirigindo superiores e intermédios, que passou a reunir de 15 em 15 dias, haja ou não agenda e seja agenda trazida por... Há reuniões regulares para se perceber o que é que todos estão a fazer, não são só os diretores de serviço, são todos os dirigentes, estão à volta desta mesa aqui de 15 em 15 dias. Isso ajuda a perceber o trabalho que há nas outras direções de serviço, é importante perceber esta distribuição de trabalho e outra coisa. Apesar de nós termos uma direção de serviços chamada de formação, é importante perceber que há uma direção de serviço chamada de formação, mas todo o INA tem a missão de formação e, portanto, todas as outras têm de concorrer para aquela para aquele objetivo. Ao fim de 1 ano dessas reuniões regulares [...], e eu disse, “muito bem, vamos aqui só falar no que foram os highs & lows do último ano. Ao fim de um ano o quê que...”, e as pessoas, em relação ao passado, diziam, “Aprendemos a falar uns com os outros”. E isto, eu disse, bem, posso-me ir embora amanhã, porque isto é o que vocês precisam de perceber. Isto ajuda também muito a estilhaar a conversinha de corredor.” (E21) “E pronto, ao fim de dois meses eu disse, nós vamos entregar este edifício à ESTAM, à empresa do Estado, vamos deixar de pagar renda e vamos todos para Algés. “Aí, mas depois os Dirigentes, depois se calhar não têm espaço para terem um gabinete cada um”, “não me parece que haja problema nisso. Vamos começar pela Comissão Instaladora, a Comissão Instaladora vai partilhar gabinete”. E desde há um ano e meio, todos os dirigentes partilham gabinete e a Comissão Instaladora, o atual Conselho Diretivo, enfim, deram-me uma salinha, mas eu também não me importava de partilhar.” (E21) “Juntar as pessoas de 15 em 15 dias, juntar as pessoas todos os meses quinta-feira ao fim da manhã, aquilo que se chama CaféINA, agora tenho também uma listinha que está aberta a todos em que tudo o que conseguirmos utilizar o acrónimo INA, que as pessoas lá ponham. [...] E todas as últimas quintas-feiras do mês é um momento de todos os funcionários, em que simbolicamente são apresentadas as pessoas que chegam de novo, em que eventualmente nos despedimos das pessoas que por alguma razão de reforma ou assim, saem, que fazem aniversário nesse mês, ou se se tiver algum tema para discutir, se faz esse prolongamento. Por exemplo, já houve quem quisesse discutir o regime híbrido de trabalho, já houve quem quisesse discutir as práticas de sustentabilidade dentro da instituição, enfim, portanto, são espaços de diálogo.” (E21)</p>	<p>Trabalho em equipa: comunicação e colaboração interna (criar espaços de diálogo entre dirigentes contribui para combater o pensamento de silo e para mobilizar todos em torno da mesma missão)</p>	
<p>“Nós temos sindicatos, por um lado, temos entidades da administração, por outro, temos representantes da Academia, portanto, são entidades muitas vezes com perfis e com interesses muito diferentes que estão ali a defender, acho que houve um trabalho muito interessante feito ao</p>	<p>A criação de um clima de confiança</p>	

Visões de futuro na administração pública em Portugal: Contributos das Comunidades Transformacionais para uma melhor governação

<p>longo destes 2 anos de co-construção também de um clima de confiança. Havia um clima de desconfiança absoluto no início, com embates vários, que nos envolveu também...” (E21)</p>		
<p>“Portanto, eu diria que este processo, ponto um, foi identificado pela Academia, ponto dois, tem sido identificado pelos próprios atores territoriais, mas, ponto três, resultou também num processo, eu diria, de amadurecimento institucional das organizações.” (E6)</p>	<p>Experiências passadas bem-sucedidas e amadurecimento de relações institucionais</p>	
<p>“E em todos os processos participativos, por exemplo, a iniciativa Bairros Críticos, que tinha pessoas da cultura, da saúde, etc., depois isso desfez-se, cada qual foi à sua vida, não é que eles se deem uns com os outros, mas levaram essa semente para o sítio para onde foram. Isso é muito engraçado também uma coisa que não está estudada porque é uma espécie de difusão inorgânica. Hoje em dia, com os grupos, com o WhatsApp e tal, até se mantêm, mas antes havia uma espécie de disseminação inorgânica, mas que levava uma certa cultura e depois, umas vezes com êxito, outras vezes sem êxito, mas introduziam para os serviços para onde iam.” (E18)</p> <p>“[N]ós e a CCDR, esperamos com a introdução desta Comunidade de Prática que nós possamos colmatar essas necessidades, não só técnicas, mas eu diria quase comportamentais, e até de proximidade, para aqueles até da ciência económica que dizem que a proximidade não é fator económico, no caso, seria um pouco a brincar que, neste caso, a proximidade tem de ser um fator de quê? De promoção da eficiência dos atores ou do processo da capacitação dos próprios atores públicos.” (E6)</p>	<p>Comunidades de Prática criadas a partir de processos participativos</p>	
<p>“Não começa com o Diretor de Recursos Humanos, começa com o Diretor responsável dos recursos humanos da região. Meti a responsável da psicologia. Meti o homem das obras. Meti todos aqueles que eram críticos para a melhoria daquela estação.” (E11)</p>	<p>Envolvimento dos diferentes <i>stakeholders</i></p>	
<p>“[...] a equipa da DGT, teve uma fortíssima renovação. A equipa da DGT, da divisão de cidades e de desenvolvimento urbano [...]. Para já a média de idades, está nos quarentas. Quarentas, que isto para a administração pública é jovem. Ok? Têm uma diretora geral dinâmica, tem uma estrutura e uma visão do que quer fazer que é dinâmica”. (E1)</p>	<p>Renovação geracional (gente nova, motivada e com ideias frescas alimentam a mudança)</p>	
<p>“O quê que é a renovação? Ou é pela via da guerra, para nascer uma nova ordem, ou então temos que miscigenar a coisa. E quando não se faz a miscigenação e se faz a substituição, está-se a perder. Ganha-se outras coisas. Mas fazemos cada vez mais, ganhamos formigas. Perde-se o saber. [...] Se conseguirmos ter a integração geracional, não por desgaste dos velhos para não se reformarem [...] aproveitar esse património. [...] quando se perde a cultura do velho índio, perde-se a cultura de um povo [...] perder-se as coisas antigas, é que são verdadeiramente antigas, não são velhas no sentido de acabadas, é conhecimento.” (E2)</p> <p>“[Sobre a renovação geracional] Sim, mas não é linear isso. A Prof.^a Maria Manuela é um ótimo exemplo disso. A Prof.^a Maria Manuel tem 70 anos é mais inovadora do que a maior parte das pessoas acabadas de sair da faculdade, no sentido de não ter medo de arriscar, de estar...” (E4)</p>	<p>Integração geracional (a renovação não deve significar a perda do conhecimento das gerações mais velhas)</p>	<p>Renovação e integração geracional</p>
<p>“Qual é a originalidade deste Observatório? E eu, honestamente, até agora não encontrei nenhum com uma abordagem semelhante, é a multidisciplinaridade.” (E14)</p>	<p>Equipas de trabalho multidisciplinares</p>	
<p>“Eu tinha a sociologia comigo, eu tinha a comunidade comigo. Porque eu não consigo, armado em engenheiro ou arquiteto, o tal herói masculino, estar a impingir uma cidade que as pessoas não reconhecem.” (E2)</p> <p>“[I]sto tem de se ir ao terreno juntos dos funcionários que fazem o atendimento, junto às entidades a que esses funcionários pertencem, junto dos cidadãos, juntos dos empresários.” (E4)</p> <p>“Eu sou um sociólogo, curiosamente, aliás, a minha base é filosofia, depois o meu mestrado é em comunicação, cultura e tecnologias de informação e depois o meu doutoramento é em sociologia. Mas pronto, mas lá está, mas depois eu estudei, e estou aqui por causa disso, a minha investigação é muito sobre a relação entre tecnologia e sociedade, e o impacto das tecnologias digitais nas pessoas, etc. Tem a ver com isso, portanto, daí a segurança. Mas, é, de facto, eu diria que 50%, ou 60% das coisas que se fazem no Centro não tem necessariamente a ver com informática no sentido técnico do termo, têm de um ponto de vista indireto, mas não têm só. Acho que essa visão também é muito interessante aqui [sobre o papel que outras áreas como a sociologia podem ter em temas técnicos].” (E14)</p> <p>“[...] montou um Observatório para estudar os cursos dos alunos do ensino superior, esses estudos de diagnóstico formação eram feitos com equipas de economistas, nas quais eu me incluía, e de sociólogos, e nós</p>	<p>Trabalho de campo (sociólogos e antropólogos são fundamentais para conhecer a realidade e chegar às necessidades dos cidadãos)</p>	<p>Equipas multidisciplinares com maior ênfase nas Ciências Sociais</p>

Visões de futuro na administração pública em Portugal: Contributos das Comunidades Transformacionais para uma melhor governação

<p>estudávamos no terreno, e quando eu estou a falar do terreno, era ir às fábricas”. (E20)</p>		
<p>“Mas claro que estamos inseridos na administração pública, e para além de estarmos inseridos na da administração pública nesta divisão concreta de planeamento. de desenvolvimento territorial e política de cidades, nós somos CEAGPianos, ou seja, a maior parte de nós fez o CEAGP, portanto, a nossa formação em administração pública é razoavelmente robusta antes de entrarmos para administração pública.” (E15)</p> <p>“Era fortemente identitário. Cada ano era um ano diferente, os alunos do CEAGP do meu ano, e do que eu tenho conhecimento de outros anos, mantêm contacto, ou seja, forma-se ali, ou formava-se, porque, entretanto, foi extinto, uma comunidade... Vamos mantendo contacto. Não sei se todas as turmas, em todos os anos, mantêm contacto, mas nós temos um... fizemos o curso há 10 anos e continuamos a estar em contacto uns com os outros. Isto é uma grande vantagem, parece que não, mas, na verdade o próprio CEAGP, e essas turmas que se formavam, eram Comunidades Transformacionais. [...] Nós temos um grupo no Facebook. Depois há grupos no WhatsApp mais restritos, ou seja, depois à pequenos subgrupos, dentro dos grupos.” (E15)</p> <p>“A vantagem disto é que na realidade criou-se uma rede de pessoas que depois foram colocadas em sítios diferentes, porque naturalmente, cada uma tinha a sua formação e que, portanto, os sítios para onde foram, não foram os mesmos sítios. [...] Isto é interessante, porque isso significa que nós podemos ter uma ideia, não apenas daquilo que se passa neste silo, mas falando com os outros silos que estão ali no Terreiro do Paço, por exemplo, ou que estão ali na APA, na Agência Portuguesa do Ambiente, etc. Porquê? Porque ficamos com os contactos e nos conhecemos.” (E15)</p> <p>“Isto só para explicar, não é indiferente ela ter feito o CEAGP, porque depois quando as pessoas vêm para cá, algumas delas vêm por mobilidade, e essas pessoas que vieram para cá porque também fizeram o CEAGP, na verdade não é indiferente, alguém ter feito, saber que os outros fizeram, conheceram o curso, portanto, nós acabamos por ter uma divisão que tem 4 pessoas em 6 que fizeram o CEAGP.” (E15)</p> <p>“Existem esses grupos efetivamente, de WhatsApp, de Facebook, [...] e foi sendo quer durante o curso [CEAGP], quer depois do curso, um instrumento de trabalho e de partilha, não só de informação durante o curso, [...] como depois do curso, para tirar dúvidas profissionais. Cada turma tinha à volta, dependendo das edições, 50 pessoas, outras chegaram a ter 100 e tal pessoas [...], isso faz com que haja, de facto, um potencial de capital humano bastante grande e em diferentes áreas, porque uma das características das pessoas que se candidatavam ao CEAGP é que tinham uma formação transversal, ou seja, não eram só de direito ou só de gestão ou só de economia, ou de engenharia, e que os que tinham dúvidas mais jurídicas que tinham oportunidade de contactar e de esclarecer, através desses grupos [...] com as pessoas da respetiva formação. E depois não só a esse nível, mas também ao nível daquilo que é nova legislação que saía ou de interpretações legais, instrumentos de trabalho, oportunidades de trabalho que existiam em cada uma das organizações, referenciação para determinadas posições.” (E17)</p> <p>“[F]iz parte da sexta edição desse curso [CEAGP] e não só tive contacto e fizemos contacto com todos os elementos do meu curso após o curso ter terminado, portanto, houve convívios marcados, [...], almoços em que as pessoas reuniam-se nos diferentes locais de trabalho e até por diferentes partes do país [...], não só em Lisboa, como inclusivamente houve a oportunidade de realizarmos jantares em que associamos todas as edições”. (E17)</p> <p>“[H]avia esse aprofundamento dentro dos grupos, dentro do contexto da administração pública, não só cada organização, mas várias organizações, e aí o CEAGP também era uma ferramenta poderosa, porque, pelo menos nos organismos de maior dimensão, havia já bastante pessoas ao longo do tempo, foi havendo bastantes pessoas que tinham feito o CEAGP. E, portanto, esses grupos mais informais existiam também dentro das organizações [...], nada formal, enquanto grupo desses organismos, o que fazia com que eles tivessem também reuniões informais que houvesse almoços entre as pessoas que frequentaram o CEAGP e que naturalmente essas questões do trabalho também são faladas em contexto informal, portanto, num contexto de grupo dessas pessoas.” (E17)</p> <p>“[S]eja CEAGP, seja outra forma qualquer de formação, é absolutamente essencial, eu acho que isso passa muito por essa dimensão transformacional de que falava há pouco, é absolutamente essencial que haja networking entre as pessoas da administração. Seja</p>	<p>Formação como contexto propício à criação de Comunidades de Transformacionais (o caso do CEAGP)</p>	<p>Formação como contexto propício à criação de Comunidades Transformacionais</p>

Visões de futuro na administração pública em Portugal: Contributos das Comunidades Transformacionais para uma melhor governação

<p>ao nível dos dirigentes máximos, mas até de forma muito clara ao nível dos dirigentes intermédios. Os dirigentes máximos vão-se encontrando por dever do ofício em várias ocasiões e vão imprimindo seu estilo e a sua maneira de estar em várias ocasiões, isso depois há uns que podem gostar mais, outros podem gostar menos, mas há uma dimensão de absoluta necessidade que estes dirigentes intermédios e que os próprios trabalhadores interajam entre si e que percebam que não há uma política de silos, de facto.” (E21)</p>		
<p>“Por isso é que quando nós ontem lançamos a Rede Alumni, foi precisamente com esse objetivo [...] o nosso objetivo facto é garantir que as pessoas tenham fóruns para discutir que não sejam apenas os do Facebook ou do WhatsApp, ou seja, trazer para dentro do INA essa discussão que nós sabemos que existe e que é riquíssima e que nos pode ajudar.”. (E21)</p> <p>“Quando fizemos agora a reformulação da formação avançada [...], foi um trabalho de 1 ano, feito à séria, entre os membros do consórcio, [...] aquilo que nós fizemos foi oficinas colaborativas com a ex-formandos dos cursos de formação avançada. Portanto, foram eles que estiveram a discutir em função de temas, o que deveria ou não ser alterado no que diz respeito aos cursos de formação avançada, trazendo, lá está, uma vez mais para dentro de portas aquela discussão que nós sabemos que é feita noutros sítios, não apenas no CEAGP, mas feita entre aqueles que se vão conhecendo de outras formações.” (E21)</p>	<p>Institucionalização dos grupos informais que se geram através da formação (o exemplo do INA)</p>	
<p>“[S]ão [indivíduos] muito reivindicativos, às vezes isso até [...] os prejudica do ponto de vista de progressão. [...] E tu sabes até que em determinados ministérios, em determinados gabinetes, há certas pessoas que, pá, vale a pena ter.” (E1)</p> <p>“[...] os PDF dos eventos que são feitos de uma determinada área de política pública, contam-se uma história do que são os do costume e dentro desses do costume, aparecem algumas figuras associadas a algumas direções gerais e etc., que depois, quando nós vamos ver o percurso delas, são sempre indivíduos que ficaram sempre quase numa proto-prateleira. Mas são, de facto, dos melhores que lá estão.” (E1)</p> <p>“[...] há nichos encapsulados, chama-lhe os radicais livres. Ok? Até com reconhecimento externo, mas a instituição não os quer. Eles perturbam a estabilidade do discurso da instituição. Do outro lado, tens radicais livres contratados para serem radicais livres.” (E1)</p> <p>“Para conseguir quebrar isso, é preciso ter alguém que seja disruptivo, que não tenha medo de arriscar, que tenha uma certa dose de loucura, e depois que saiba mexer nas ferramentas”. (E2)</p>	<p>Minorias ativas/radicais livres e nichos encapsulados</p>	
<p>“Pronto, então os dois grupos do WhatsApp em que eu estou que mais te interessariam, um chama-se o “Descentraliza-te”, que é um grupo muito engraçado, é só gente a discutir a descentralização a vários níveis, ok, e o outro é muito interessante, que é “Se eu mandasse”. E tenho o prazer de dizer que esse é um grupo onde há gente de todas as instituições que eu te acabei de te referenciar, regra geral, chefe de divisão para cima. E que somos o cluster dos quarentas e muitos, cinquenta anos, que é as idades que temos todos, eu tenho 48, vou fazer 48 agora, é a geração do estás há dez anos a perceber o sistema, na sombra dos gajos que estão sempre mais iluminados, nunca tiveste voz, e de repente agora, começas a perceber, espera aí, os gajos não tomam decisões tão boas quanto isso.” (E1)</p> <p>“No fundo somos os Governos Sombra da...os Governos Sombra que não servem para nada. Mas é através daqui que tu vais vendo...através da identificação e da partilha de valores intelectuais, regra geral é curioso porque nestes grupos a malta é de partidos bem opostos, a política não é o que nos move, é mais a ideia da tal esperança do Havel, faz sentido ou não faz sentido.” (E1)</p> <p>“Eu acho que em determinadas circunstâncias são provavelmente, redes de governança mais poderosas que nós gostaríamos de admitir. Por que no fundo, o quê que é...vá, tirando aqui a publicidade à firma e ao aplicativo, ao WhatsApp, não é, no fundo o quê que ali se faz, via uma plataforma digital nós temos atores, ou de influência ou de decisão, não será aqui o caso do que eu estava a descrever, mas imagino que em alguns casos é exatamente isso que acontece, com grau de privacidade na conversa relativamente alto, e que obviamente pode haver concertação de interesses, pode haver debate, pode haver, se calhar, até um conjunto de choques partilhados por todos que noutros fóruns públicos não era possível.” (E1)</p>	<p>Grupos informais possibilitados pelas TIC (Governos Sombra)</p>	<p>Minorias ativas e grupos de WhatsApp</p>
<p>“[N]a ligação entre Ministro ou Secretário de Estado e Diretor-Geral há mesmo um poder hierárquico, não é, dá-se ordens, quando são Institutos Públicos, como é o caso do INA, ou como é o caso da AMA, não se dão ordens, dão-se orientações mais abstratas, em que se fixa objetivos, e é o Instituto Público que decide como deve atuar para</p>	<p>O estatuto da entidade: Institutos Públicos e Agências têm mais autonomia do que Direções-Gerais, o que lhes dá maior</p>	<p>Modelos organizacionais flexíveis</p>

Visões de futuro na administração pública em Portugal: Contributos das Comunidades Transformacionais para uma melhor governação

<p>prosseguir esses objetivos e, de um modo geral, as coisas correm bem.” (E11)</p> <p>“Por exemplo, a DGT é uma Direção-Geral. Nós temos autonomia administrativa, mas não temos autonomia financeira, e isso também é importante. No caso de uma instituição como o INA que tem ali, um grau de independência, faz mais sentido que seja um Instituto Público do que seja uma Direção-Geral que é um braço armado, mais direto da administração central, não tanto como um Instituto Público que pode ter graus de liberdade que são interessantes, no caso do INA.” (E15)</p> <p>“Muitas vezes as pessoas não entendem a diferença entre um Instituto Público, uma Direção-geral e uma Agência, são tipos de organização e tipos de flexibilidade dentro da organização, muito diferentes, e tipo de ligação aos membros do Governo, que também que deve ser diferente. Não quer dizer que sempre aconteça, mas, sim, deve ser muito diferente. A Direção-Geral é um braço armado, é um braço direito dos gabinetes e da implementação das políticas. Um Instituto Público tem mais autonomia, na autonomia enquanto princípios, porque deve ter uma carta de valor, deve ter uma carta de missão, etc. Financeira, sim, apesar de que o Instituto, o INA não tinha autonomia financeira, era dos poucos Institutos que não tinha autonomia financeira, porque isso era previsto na Lei, contudo, poderá ser entendido que não tenha. E depois uma Agência que tem ainda outra autonomia, tanto política, deve tê-lo, apesar que, obviamente, as políticas são emanadas pelo Governo, pela Assembleia da República, etc. Mas ter aqui uma certa autonomia, dá aí outro tipo de responsabilidade para a Carta de Valores que deve ter, para a Carta de Missão que deve ter, no cumprimento daquilo que é o serviço Público e de qual é a entrega de valor. Neste caso, as agências, como a AMA, trabalha muito como back office da própria administração pública, trabalha diretamente com o cidadão.” (E19)</p>	<p>capacidade de escolher projetos</p>	
<p>“[O] PlanAPP [...] tem um estatuto especial que lhe permite contratar em comissão de serviço, aquilo a que se chamam consultores de diferentes graus, digamos assim. Portanto, são pessoas, tendencialmente muito qualificadas e que têm um estatuto especial no quadro da administração pública, sem necessidade de outros mecanismos mais tradicionais de mobilidade interna entre serviços que a maior parte dos outros serviços acedem.” (E4)</p>	<p>Estruturas e mecanismos que possibilitam contratar pessoas muito qualificadas e especializadas</p>	
<p>“Se há uma coisa interessantíssima é olhar para o poder local e para a administração central e ver players que andam de um lado para o outro. Mais, há até alguns indivíduos que têm muita reputação do ponto de vista da competência técnica, que só aqui na AML já os conheço em três ou quatro municípios. Eles vão circulando, melhorando a sua categoria profissional, também porque querem desafios novos, esse tipo de mobilidade eu não tinha noção. Então há uma mobilidade de competências, e que depois por inerência, arrastam know-how, arrastam às vezes dinâmicas e por aí fora, que eu não tinha noção e que comecei a aprender recentemente.” (E1)</p> <p>“Depois ele delegou na vereação da economia que naquela altura era a Graça Fonseca. Que já foi Ministra, etc., etc. pronto, isto é os corredores de poder, sempre aqui em torno disto, é o que há. [os nomes] Repetem-se e trazem e levam propostas inovadoras também de uns sítios para os outros, porque o orçamento participativo de Portugal foi feito a partir do orçamento participativo da Câmara que a Graça Fonseca tinha a cargo, levou e tal.” (E20)</p>	<p>Mobilidade interna pode fazer circular ideias e a inovação (porém, se os nomes forem sempre os mesmo, o que pode ter efeitos também negativos)</p>	
<p>“Pá, a primeira coisa que tu aprendes, e agora estou a falar com 10 anos a olhar para isto, o ministro às vezes implica, às vezes decide, às vezes delega decisão, não há um padrão... E nem sequer há um padrão na própria pessoa. A estrutura é de tal maneira volátil, às vezes há uma noção de... a conversa de jornalista, de que eles tão... não há um eles, há determinados ministros que tomam um assunto por paixão, por...razões contextuais que nós nem imaginamos.” (E1)</p> <p>“E a sorte é aqui uma palavra terrível de usar, porque é aleatória, mas é mesmo, de haver um conjunto de visões que se cruzaram, valorizaram a ideia, e houve um mínimo de recursos, alguém decidiu, lá está, o decisor, nós precisamos do decisor para desbloquear o processo”. (E1)</p> <p>“Sim, é o gabinete que em conjunto com a AMA, mas eu diria que há aqui um componente claramente política também, no sentido da palavra política, do policy, que tem de ser validada, e pronto, eu diria, com mais ou menos trabalho da AMA de agregação e de análise das medidas que ali estão, há um elemento de decisão, Ok, são estas as medidas que vai incidir, que eu quero fazer, são essas medidas que depois os eleitores vão indicar se...” (E9)</p>	<p>Interesse político (é ao nível político que se decide o que se vai ou não mudar)</p>	<p>Comprometimento político com a mudança e Lideranças fortes a esse nível</p>
<p>“Estamos a falar de processos complexos, acho que foi importante ter aqui um suporte político forte, na altura o próprio Ministro tinha-se comprometido nas eleições, lembro-me de ver uns cartazes na rua,</p>	<p>Compromisso político/ comprometimento através de programas eleitorais</p>	

Visões de futuro na administração pública em Portugal: Contributos das Comunidades Transformacionais para uma melhor governação

<p>temos de ter o Cartão Único, era suposto chamar-se Cartão Único, havia um compromisso muito forte, porque aquilo era mesmo para fazer e eu acho que isso foi importante para se fazer.” (E9) “[H]á claramente nos programas eleitorais e afins, há um conjunto de promessas que os partidos se comprometem a fazer, essa é uma das fontes” (E9) “Nessa altura, grande comprometimento político desse projeto...aliás, digo-lhe naquele caso, como neste, se não houver apoio político, não vingará. Apoio político é fundamental. É o que eu acho.” (E20) “Portanto, os organismos que fazem coisas novas têm sempre esta vicissitude que é, para já, eu considero que se não houver um apoio político forte e uma vontade política forte de os fazer vingar, seja por mudar coisas dentro do sistema, porque a sua existência por si só, pode não significar nada. Ou seja, o sistema também tem de mudar em algumas das suas premissas para que aqueles organismos possam atuar. Porque senão depois tornam-se irrelevantes.” (E20)</p>		
<p>“Este projeto, como qualquer projeto na administração pública, só se implementa se houver força política [...] Há uma história muito engraçada com na altura o Ministro Jorge Coelho, ainda havia Governos Cívicos, enquanto se está a fazer a Loja dos Restauradores, ele dá indicação para o governo civil ter lá uma representação e o Governador Civil disse que não queria, que não concordava com o modelo, e ele pegou pessoalmente no telefone, ligou-lhe, “O Senhor não está a perceber, eu não lhe estou a pedir, eu estou-lhe a dar uma ordem para o Senhor ir”. (E4) “E estes projetos se nós formos associar os desenvolvimentos a quem tinha as pastas, vamos ver que eles só andaram quando havia lideranças fortes. Na altura do José Sócrates, com tudo o que hoje se diz do senhor, e bem, algumas coisas, mas a verdade é que ele tinha uma linha de comando. E, portanto, ele queria que este projeto andasse, o ministro que tutelava em determinada altura era o Pedro Silva Pereira, e as coisas andavam. Quando o António Costa teve esta pasta, isto também andou. Quando foi o Jorge Coelho também andou. Portanto, quando houve lideranças fortes estes projetos andaram, porque eram pessoas que chegava às reuniões dos Secretários de Estado ou às reuniões do Conselho de Ministros, as diretrizes eram dadas e as coisas tinham de acontecer.” (E4) “Quando se foi perdendo esta força, vê-se bem a diferença, por exemplo ao nível dos Secretários de Estado, nós comparamos a Prof.^a Maria Manuel, depois a seguir com o Joaquim Cardoso da Costa, a Graça Fonseca, o Luís Gois, comparamos o trabalho desenvolvido por cada um deles e vemos que isto está diretamente relacionado ao peso que eles tinham junto dos seus pares. Pronto. Quando o Secretário de Estado conseguia reportar diretamente ao Primeiro-Ministro os problemas, as coisas andavam”. (E4) “E andarmos a discutir com as entidades e ninguém conseguia. O que é que aconteceu nesse projeto? Há um líder que emergiu e que resolveu o assunto no instante, que era o João Vasconcelos, que foi Secretário de Estado do empreendedorismo e que diz, não, isto é para fazer e vamos fazer a prototipagem disto em Leiria, no NERLEI, na associação empresarial de lá. Isto fez-se em três tempos, não era assim tão difícil como isto, num espaço muito mais pequeno, o empresário chegava, fazia a sua empresa, lá está, os empresários que não conseguiam fazer a empresa online, iam lá e tinham um atendimento, desde o princípio até ao fim, saíam de lá com a empresa feita.” (E4) “[T]emos uma relação hierárquica muito bem definida, direta do Primeiro-Ministro, mesmo que delegada neste momento na Ministra da Presidência” (E5) “Portugal, a história de Portugal, só consegui fazer grandes coisas, foi sempre top-down, quando tivermos a sorte de ter líderes reformistas.” (E10) “Com força política e nomeadamente porque estamos a falar aqui do PlanAPP de um organismo que depende, é criado na dependência do Primeiro-Ministro, repare, delegado depois na Ministra da Presidência, que é o número 2 do Governo, no caso da direção municipal, era o António Costa, que supostamente era a pessoa que tutelaria aquela área. Depois deixou de ser. Pronto. Logo aí, um pequeno sinal. Mas tudo bem. Continuamos, fizemos imensa coisa, e coisas muito importantes.” (E20)</p>	<p>Força política (são as lideranças políticas fortes e reformistas que fazem as coisas acontecerem. Proximidade do Secretário de Estado responsável ao Primeiro-Ministro é um facilitador)</p>	
<p>“Nós quando fazemos uma alteração, uma reforma estrutural, tentamos que ela não seja facilmente reversível. Eu fiz isso nos contratos de associação quando eu estava na Educação e penso que será muito difícil reverter essa reforma. Mas percebo que alguém de direita queira fazer outra vez ao contrário, ah, não, deixa-me ir buscar colégios privados para contratualizar. Portanto, há áreas marcadamente</p>	<p>Políticos conscientes e consequentes (um planeamento de fundo e governos que equacionem que reformas reverter em função da alternância</p>	

Visões de futuro na administração pública em Portugal: Contributos das Comunidades Transformacionais para uma melhor governação

<p>ideológicas em que há alternância impõe que, de facto, ocorra alternância, porque a legitimidade democrática o impõe, mas devia ser visto com muita parcimónia para que possa haver um planeamento que subsista. Eu acho que esse é o segredo da maior parte dos países mais bem-sucedidos.” (E12)</p>	<p>democrática sem comprometer esse planeamento)</p>	
<p>“[H]ouve uma conjugação de interesses e houve acima de tudo uma Diretora-Geral que tinha muito peso político, porque ela foi Secretária de Estado”. (E1)</p>	<p>Capital político (peso político dos dirigentes)</p>	
<p>“[E] agora te digo, com a minha tristeza, não apareceram porque foram provocadas para tal, mas aparecem porque há um acaso épico, por um alinhamento de astros, em que um espaço de inovação surge. Não é um espaço de inovação planeada. [...] E a coisa corre, dá-se o acaso épico de teres uma Secretária de Estado, um Ministro, uma Diretora, neste caso, a Diretora-Geral do Território, e uma chefe de divisão que toda a gente diz, epá, temos aqui uma folga.” (E1) “Com tanta história em retrospectiva há esta noção que nós temos de endeusar a coisa, de romantizar o processo, mas a verdade é que o aleatório teve uma força brutal.” (E1) “Porque na época em que se fizeram mais coisas, o que é que nós tínhamos? Tínhamos um alinhamento entre o Primeiro-Ministro, o Ministro, o Secretário de Estado, a direção da AMA e os dirigentes intermédios [...]. Eu acho que foi sorte, efetivamente, foi sorte. O Presidente saiu do gabinete da Secretária de Estado, alguns dos Diretores foram escolhidos, ou seja, houve ali assim uma escolha natural. Agora a verdade é que nessa altura consegui-se fazer muita coisa em pouco tempo, porque havia esse alinhamento todo” (E4)</p>	<p>Alinhamento feliz entre política e administração</p>	
<p>“Havia essa orientação política, por outro lado havia também a necessidade identificada de não termos um mecanismo digital forte, portanto, eu diria que isso levou também a que...então eu tirei este cartão com este mecanismo, porque o cartão poderia ser um cartão físico, mesmo só como um mecanismo de identificação, e a promessa política era até mais essa, de juntar os 5 cartões num só, conseguimos adicionar foi, vamos fazer isso, mas damos identidade digital a toda a gente.” (E9) “[O] SIMPLEX, enfim, é o que eu me lembro, enfim, mais antigo de identificação e criação dessas ideias também.” (E9)</p>	<p>Uma <i>pool</i> de necessidades identificadas (que surgindo como prioridades políticas podem ser colmatadas)</p>	
<p>“Na UMIC houve também uma outra abordagem que talvez, inicialmente, diferente, mais estruturada talvez, mais top-down, de criação de um plano de ação, de uma visão, depois fazíamos um [incompreensível], para isto é que serve isto, isto e isto...pronto, uma visão mais top-down. As iniciativas SIMPLEX, enfim, eu aí acompanhei mais à distância, participei num conjunto de iniciativas, mas foi algo que surgiu também com o Cartão do Cidadão, mais ou menos em simultâneo, o Simplex acho que é de 2007 ou coisa do género, em que o Cartão do Cidadão era uma das medidas, tem sido mais bottom-up, pronto, são recolhidas ideias, que podem vir da sociedade civil, podem vir da administração pública, criou-se portais onde as pessoas podem enviar sugestões ou emails, o que seja, depois alguém analisa aquelas sugestões, exclui umas, escolhe outras, prioriza e pronto, depois valida com os organismos implicados, vê se têm orçamento...” (E9) “Sim, essas momentos do Simplex servem também para quer a administração pública, quer a sociedade civil poderem empurrar algumas medidas que consideram importantes de acordo com diferentes estratégias que possam ter, próprias ou mais transversais”. (E9)</p>	<p>Mecanismos que possibilitam a identificação de necessidades (como o Simplex) e ideias de mudança (empurram ideias para a agenda política)</p>	<p>Alinhamento feliz entre política e administração</p>
<p>“Por isso é que eu disse, isto precisa de liderança, precisa de legislação e precisa de racionalização. Precisa destes três fatores. Se qualquer um deles faltar...” (E4)</p>	<p>Legislação que permita mudança (a administração só pode atuar em função do que está legislado)</p>	
<p>“Agora, eu penso que é sempre importante nós termos o modelo de conceção, assumindo claramente, nós estamos a privilegiar o New Public Service, ou nós estamos a privilegiar a governança, estamos...assumir um modelo teórico, definir depois um modelo de implementação, porque sem isso, isto não tem racional nenhum e fica muito mais difícil de explicar e fica muito mais difícil, acima de tudo, de se conseguir que eles passem entre governos”. (E4)</p>	<p>Modelos racionais bem definidos, assentes em modelos de governança e continuamente desenvolvidos permitem uma transformação transversal e em contínuo</p>	
<p>“[M]as havia outras coisas muito mais pequeninas e que mostravam que a evolução da...a reforma da administração pública não tem de ser uma bomba, porque eu se eliminar um papel ou se diminuir o número de passos para chegar ao fim, eu vou fazendo estas coisas incrementais e consigo fazer esta isto na exata medida. Isto era tudo de formas baratas e muito eficazes para recolher contributos, porque as pessoas obviamente queriam contribuir e recebemos milhares de ideias, e muitas delas passaram [relativo ao Simplex]. [...]” (E4)</p>	<p>Mudanças incrementais (a mudança e a governança da mudança funcionam melhor se forem projetos pequenos e incrementais. Criam menos resistência e possibilitam uma</p>	

Visões de futuro na administração pública em Portugal: Contributos das Comunidades Transformacionais para uma melhor governação

<p>“Portanto, perdeu-se um bocadinho aquela ideia que a Prof.ª Maria Manuel tinha, que era, eu se eliminar um formulário, isto é uma medida de simplificação, temos de a inscrever, e passaram-se a querer coisas mais robustas, mais projetos, o que depois também é muito mais difícil de comunicar, porque obviamente as pessoas ficavam satisfeitas de verem que nós tínhamos um programa que tinha uma taxa de execução de 90% ou 95%. Eram coisas fáceis e rápidas de se fazer. Agora, o que é que se conseguiu com isto? Conseguiu-se criar uma cultura de reforma e modernização. Porquê? Porque havia um modelo de governança disso. Nós criamos a figura dos Senhores Simplex, cada Ministério tinha o Senhor Simplex que era responsável pelas suas medidas. E, portanto, depois havia um board que depois reunia regularmente para as coisas andarem. Portanto, eles sentiam-se envolvidos naquilo, começou-se a fazer. Quando se passou do pequenino para os macro projetos, voltou a morrer. [...] Por isso é que o programa Simplex ganhou a dimensão que ganhou, ainda hoje uma pessoa diz, “ah, isso está a precisar de um Simplex”. (E4) “A modernização está associada a não fazer muitas ondas. Indo fazendo pequenos consertos. É mais incrementalista. Tipo Simplex, são precisas muitas medidas, porque dá muito mais...eu ter 300 medidas não é a mesma coisa que eu ter 15 ou 17 medidas.” (E8)</p>	<p>participação alargada: o caso do Simplex)</p>	
<p>“A verdade é que eu acho que se fosse feito um estudo da perceção do cidadão no atendimento destas entidades, os resultados não iam ser bons. E se calhar era uma boa forma de voltar a pôr o tema na agenda, era fazer-se um estudo a sério, levantar esse essa perceção e isso podia ser um trigger importante para um futuro programa voltar a ser lá colocado, preto no branco, e de se fazerem estas testagens todas.” (E4)</p>	<p>Auditorias cidadãs (avaliação é uma forma de pôr as coisas na agenda política)</p>	
<p>“Hoje, o cidadão comum não exige apenas menos corrupção, menos não sei quê e mais...não, exige também que as políticas públicas sejam mais bem definidas, mais informadas, mais sustentadas em evidência, em conhecimento. Isso é uma coisa que está a ganhar peso.” (E5) “Tem a ver muitíssimo com as questões da participação, isto é, a velha questão do “have a say”, portanto, as pessoas valorizam muito, não é só participar em processos de consulta, é que a sua opinião seja considerada, não é? Essa é uma dimensão. E depois também valorizam cada vez mais esta ideia de que as políticas em concreto têm de ser bem fundamentadas e, portanto...e isso não é uma questão só para os académicos e só para os técnicos, não, não, as pessoas comuns, o cidadão, também atribui valor a essa dimensão. E, portanto, isso também contribui para impulsionar um pouco este nosso desafio.” (E5)</p>	<p>Cidadão mais informados e exigentes obrigam a mudanças</p>	
<p>“Há a pressão, obviamente, do desenvolvimento tecnológico da sociedade. O facto de a sociedade usar...a evolução do Cartão de Cidadão para a Chave Móvel Digital, foi porque a sociedade começou a utilizar telemóveis, deixou de usar computadores. E o Estado tem de se adaptar.” (E16)</p>	<p>Pressão do desenvolvimento tecnológico da sociedade</p>	
<p>“Uma das coisas que dinamizava as organizações na década de 90 eram as soluções informáticas. A década de 90 teve um grande impulso na parte dos automatismos por maximização da eficiência e também com resultados na qualidade. E nós vemos. Se nós agora depois olharmos para as metodologias de gestão da administração pública a gente vê a Nova Gestão Pública, tudo isso, e tem tudo a ver com tirar para o Público os resultados do privado e focar a eficiência e focar a responsabilização e focar a qualidade e pronto e meter tecnologias, etc.” (E7) “Quem é que entra com a modernidade tecnológica aqui? São as empresas. São os fornecedores, digamos assim, que os fornecedores é que trazem as soluções de software inovadoras e querem que as empresas as apliquem. Portanto, a parte do mercado, na década de 90, foi determinante para impulsionar a inovação através dos packages que é as soluções já construídas. E os packages são soluções construídas internacionalmente por essas grandes empresas, por exemplo, a SAP, foi uma delas em Portugal”. (E7)</p>	<p>Disponibilidade de novas soluções tecnológicas no setor privado estimula a inovação na administração pública</p>	<p>Pressão da inovação tecnológica</p>
<p>“A tecnologia tem hoje para mim um papel determinante a fazer duas coisas que hoje são vitais na modernização administrativa: automatizar e desintermediar. O que é que eu quero dizer com isto. Automatizar é óbvio, toda a gente percebe, com os princípios do once only, [...] pedir a informação uma só vez, o que implica ter uma boa representação informacional das pessoas, das empresas, do território, dos veículos, estamos a falar de registos e notariado” (E8) “Se tu informatizares o sistema, se digitalizares mais...consulta à distância, teleconsulta... Eu acho que essa é a chave. Porque isso vai te achatar, vai-te permitir rede, vai-te permitir servir as pessoas rapidamente e depois vais limpar a estrutura, porque vai-se perceber que grande parte da estrutura não está a fazer nada, não está a trabalhar.” (E10)</p>	<p>Tecnologia promove mudança organizacional e de processos</p>	

Visões de futuro na administração pública em Portugal: Contributos das Comunidades Transformacionais para uma melhor governação

<p>“[A]s pessoas pensam que as tecnologias são um instrumento. Não são. E agora está à vista com o ChatGPT, com tudo o que é tecnologias generativas. São profundamente transformadoras, porque criam aquele ambiente tayloriano de eu monto o processo e as pessoas têm de se adaptar. [...] E eu sou um pouco cético relativamente às estratégias de mudança e à revolução tecnológica e tudo isso, mas eu acredito mais que eu primeiro mudo os processos e essa é a única forma de mudar as pessoas. Acredito que os paradigmas psicossociais são mais lentos e mais difíceis, mas se eu criar um contexto, a circunstância, se eu mudo a circunstância da pessoa a pessoa muda, mas eu tenho de mudar a circunstância. E a tecnologia é fundamental!” (E8)</p>	<p>Mudança de comportamentos através da tecnologia</p>	
<p>“Da mesma forma é importante nós estarmos em algumas destas inovações trazidas pela IA e afins para podermos depois até perceber melhor, ter sensibilidade melhor de onde é aplicável na esperança, por exemplo, é possível, há evidências nesse sentido, que a médio prazo haja novos canais, como este de eu conseguir interagir diretamente em linguagem natural com o agente virtual.” (E9) “[E]xplorar as tecnologias digitais, e que estão grande crescimento, para podermos entregar melhores serviços, mas também, por outro lado, para termos uma administração, e daí falar da...pediu para focar um bocadinho mais nas mudanças que tenham a ver com a governação, precisamente em governar a coisa pública de uma forma mais coesa e mais uniforme e, portanto, acreditamos que se for assim, que também será com maior qualidade e com maior eficiência”. (E16)</p>	<p>Acompanhar os desenvolvimentos tecnológicos e ir testando o que pode ser utilizado para melhorar os serviços existentes, mas também eliminar serviços ou criar novos</p>	
<p>“Na administração fiscal, no IVA, eu tinha os melhores equipamentos” (E7) “[A]s Finanças têm aqui também um papel central em Portugal, em toda a administração pública, em todo o processo de digitalização e transformação digital.” (E9) “[P]or acaso o da AT... a Autoridade Tributária continuará a correr na sua pista própria, já funciona tão bem [...] aliás, brincávamos sempre dizendo, quando vamos ao portal da AT, que é o que nos tira dinheiro, funciona tão bem, quanto vamos ao da Segurança Social, que é o que dá dinheiro, funciona tão mal. Mostra bem que o Estado, quando quer consegue, não é? De facto, a AT é uma máquina. A gente chega ali, está tudo preenchido, aquilo... Quando toca de dizer isto, pá, a gente arrecadar verba tem de funcionar bem, a gente funciona bem, não é? Pronto.” (E12)</p>	<p>A área das Finanças como exemplo a seguir -está sempre à frente em termos de soluções tecnológicas, digitalização e de otimização de processos (tudo o que serve para fazer entrar dinheiro no Estado funciona bem e vai à frente)</p>	
<p>“[...] as CIM. Estão a continuar a receber competências, ninguém fala das CIM, A malta acha que aquilo é tudo igual, não percebe para quê que serve. Eles percebem. E estão cada vez com mais competências, cada vez a ganhar mais corpo...” (E1) “Mas os governantes não saem de Lisboa. O sucesso do Simplex autárquico e do nacional funcionou porquê? Porque os governantes saíram de Lisboa. E reuniram no Minho, reuniram no Alentejo, reuniram no Algarve, ou seja, fez-se não sei quantas deslocações e recolheram-se estes inputs em todo lado. Portanto, se eu desenho uma coisa a partir da Presidência do Conselho de Ministros, obviamente que aquilo não vai funcionar em Bragança, não vai funcionar no Sato, não funciona porque as realidades são diferentes.” (E4) “E o que aconteceu foi que a administração pública central, se estamos a falar concretamente do ordenamento do território, passou a ter um papel muito mais distante do que tinha antes de 2007, porque os Planos Diretores Municipais tinham uma intervenção que era uma intervenção direta da administração pública central, portanto, a ex DGOT e a ex DGOTDU tratavam também dos PDM, iam às reuniões do PDM, avaliavam o PDM, tudo isso acabou. Ou seja, a ligação da administração central ao território, feita de uma forma, digamos, tutorial, foi afrouxando, portanto, há cada vez mais autonomia dos municípios, cada vez é maior a descentralização administrativa e em algum nalgum sentido também a desconcentração administrativa. Portanto, as duas coisas estão, são dois processos que estão a acontecer.” (E15) “[Sobre a INC2 e as redes de municípios] Isto só para dizer que já não fazemos acompanhamento de PDMs, já não vamos às reuniões das comissões de acompanhamento dos PDM como acontecia antes de 2007, mas há um acompanhamento aos municípios que é de outro tipo. [transformação para uma lógica de governança]” “Mas o processo é fundamental, porquê? Porque aqui o processo tem a ver com a constituição de redes, eu antes de estar a gravar falei-te do programa de cooperação europeia URBACT, que tem aquilo que se chama método URBACT e que tem a ver muito com isso, com as comunidades, as redes, as relações, o networking, haver o estabelecimento de novas lações e de contactos e de aprendizagem entre determinados grupos ou pessoas ou entidades que estavam</p>	<p>Descentralização e desconcentração administrativa (há medida que há estes processos, a administração central também se transforma, assumindo relações mais informais e a coordenação de redes)</p>	<p>Território e redes locais</p>

Visões de futuro na administração pública em Portugal: Contributos das Comunidades Transformacionais para uma melhor governação

<p>desligadas e que passam a estar ligadas, o URBACT é uma forma de ligação, e a INC2, que utiliza o método URBACT, é também uma forma de ligação. Na verdade, estamos a ligar coisas que não estariam à partida desligadas e que passam a estar ligadas em rede.” (E15) “O que se passa é que a DGT cumpre assim um papel, por um lado agregador, e por outro lado dinamizador. Não tanto o papel, a bem da Nação, no Estado Novo, a administração central tinha, isto é um novo papel, é um papel inovador e é um papel, neste caso não é regulatório, embora a administração central tenha ficado muito cingida à função regulatória, mas aqui é o outro lado, que é o lado da dinamização pela positiva.” (E15)</p>		
<p>“Pega no Algarve que é um Portugal deitado, não é, se tu pensares nisso, epá, vai ver só no Algarve e tu vês que não há um...que há malta que está encostada à serra, lá completamente perdida e que acaba por ter em algumas questões muito interessantes da gestão da água, da gestão de partilhar recursos e etc. tem, pá, das coisas mais inovadoras que há em Portugal. Basta falar de São Brás de Alportel e das questões do orçamento participativo, por aí fora, lembram-se? Foi um polo de inovação a esse nível em Portugal. Não é tudo tão...não é tão fácil entender o país como eu pensava, logo, nesse aspeto é uma novidade muito boa.” (E1) “As redes, por exemplo, a ideia de eu estar a colaborar com a rede da adapt.local é um pouco por isso. A ideia que eles têm é exatamente é essa. Nós, se estamos à espera do Estado central...olha, por exemplo, ordenamento do território e alterações climáticas. Estratégias nacionais chegaram, a primeira apareceu, depois os municípios perguntaram, e o que é que isto nos diz para nós? Ah, daqui a uns tempos vai aparecer uma regional, depois vocês logo descobrem. Os municípios pensaram, pfff, nunca na vida. Fizeram por si.” (E1)</p>	<p>Iniciativa de municípios que começam a trabalhar em rede e que se substituem ao governo central (as autarquias e as CIM começam a estar mais à frente da transformação do que o governo central, pela sua proximidade, pela prestação de contas a que os seus governantes estão sujeitos, pela distância do governo central e pela necessidade deste em jogar a um nível europeu)</p>	
<p>“E a escala metropolitana acrescenta valor. Por exemplo, sistema alimentar, que é que nós tínhamos? Nós tínhamos N coisas a acontecer, mas não havia uma lógica, um fio condutor”. (E6)</p>	<p>Entidades Intermunicipais possibilitam ganhos de escala</p>	
<p>“O que é que é a abordagem transversal na administração pública? Hoje em dia os processos de inovação podem ser integrados de forma mais fácil através da daquilo que eu chamo o processo de territorialização de políticas públicas, porquê? O território, em si, no fundo, é a tradução para algo palpável, do quê? Do processo de transversalização de políticas públicas, ou seja, o território traduz as políticas públicas. O território não traduz uma, nem duas ou três, o território tem de traduzir as políticas todas. Logo, o território em si é um fator de transversalidade. Daí que, sendo um fator de transversalidade, estará, pela sua natureza, porque tem de introduzir um conjunto de mecanismos que ajude à eficácia da eficiência da política pública no seu território. Eu diria que hoje em dia, na administração, o território é, em si, um fator que propicia, ou melhor, que capitaliza, portanto, a as abordagens inovadoras.” (E6) “[E]m que o que torna isto política territorial é claramente o território ser no fundo, a variável independente, em que tem de haver uma construção expressa, tem de haver um referencial de... O que é que é a territorialização de políticas públicas? Um, tem de haver um referencial de política pública nacional, tem de haver política pública nacional, não há política pública sem termos aquele referencial nacional. Tem de existir capital territorial, porque tem de existir atores, tem de existir massa crítica capaz de implementar ou pensar qualquer coisa. E depois tem de haver o quê? Instituições que façam a tradução e, eu diria, a adaptação do referencial nacional para aquele território.” (E6) “Daí que eu considero e defenda, e defendo mesmo, que hoje em dia um dos espaços mais abertos à introdução de processos de inovação na administração pública é precisamente o território, nem que seja porque a nível europeu nós já vamos com cerca de 20 anos de experiências de implementação de projetos e programas baseados numa coisa chamada Abordagens Integradas. O que é que são Abordagens Integradas? É precisamente a tentativa da União Europeia de tentar transformar aquela política de silos verticais, a política social, política, urbanística, a política económica, mas transformar isto tudo e trabalhar para o mesmo objetivo, que é o quê? É o desenvolvimento de um certo território. E nós já temos 20 anos de experiência nisso.” (E6) “[O] território tem uma grande vantagem, que é a sua complexidade e que tudo se passa no território. E, portanto, quem olha para o território de ter uma visão sistémica”. (E18)</p>	<p>O território e a territorialização de políticas públicas como fator de transversalização (políticas territoriais podem ser entendidas como espaços mais propícios à inovação do que políticas setoriais)</p>	

APÊNDICE I – Análise de conteúdo às mudanças essenciais/a fazer

Unidades de contexto	Unidades de registo	Categorias
<p>“Eu acho que a grande decisão a tomar, era a direção, era a tal direção de futuro, pelo menos havia duas ou três. Epá, duas ou três. Quê que queres, queres ser o país do turismo, epá, assume isso, abraça isso, que seja. Não queremos ser dependentes da indústria dos serviços, etc., então abracemos isso. Queremos ser um país acolhedor de migrantes? Muito bem, então como? Queremos ser um país que a certa altura havia a ideia de formação superior de excelência, onde é que isso já foi.” (E1)</p> <p>“Nós estamos à procura de respostas para perguntas que nunca colocaram. [...] A pergunta é, é possível parar para pensar o futuro? Não é. [...] Talvez aquilo que de maior desafio, talvez aquele mais frutuoso, seja aprendermos a combinar a gestão corrente com algo mais. Esse algo mais tem é que aparecer. E para isso há que criar infraestrutura para tal. A tal infraestrutura que tão delicada e voluntariamente destruímos durante uma série de anos.” (E1)</p>	<p>É essencial definir uma direção de futuro ao nível político e uma infraestrutura de mudança</p>	
<p>“Se nós todos, nós, pronto, coitados, os tipos que vivem aqui neste meio que a gente vive, fossemos capazes de colocar um preço na não decisão sobre o futuro, na não visão, na não discussão, era interessantíssimo só que isso dava logo um negócio. [...] Para nós não discutir futuros, não tem custos.” (E1)</p>	<p>É essencial conhecer o custo da não decisão sobre o futuro</p>	
<p>“Se nós formos à 70 anos atrás, quando acabou a Segunda Guerra Mundial, nós tivemos um período em que os líderes, eram líderes consequentes. Porquê? Porque tinham tido experiência de vida, estiveram na guerra [...]. Ao longo de 70 anos que passaram entretanto, houve uma espécie de seleção adversa dos líderes a todos os níveis, estou a falar dos líderes empresariais, dos líderes políticos, em todos os patamares. O quê que é essa seleção adversa? Deixamos de ter uma conversa de substância, de quê que interessa para as pessoas, para ter uma conversa de aparência.” (E3)</p>	<p>É preciso lideranças consequentes</p>	<p>Desenvolver visão e liderança política</p>
<p>“Ter um Presidente e um Primeiro-Ministro a partir de 2026 que façam isso. Só falta isso. Porque em 26 há mudança de ciclo. Não vai ser nem o Costa, nem o Marcelo. [...] O Marcelo e o Costa são parecidíssimos, são políticos palacianos, brilhantes, andam agora aqui entretidos aí como um duelo ao sol como os cowboys, estás a ver, um dá o tiro, agora dá outro e tal. O problema é que tu vais precisar de um novo ciclo e a questão, a chave é encontrar alguém que vai para o Governo com uma maioria que faça o que tem de ser feito, e alguém que na Presidência faça contraponto, porque é preciso sempre um Presidente e um Primeiro-Ministro que abranjam o leque todo. Se o Governo for de Direita, convém um Presidente de Esquerda. Tem de ser assim, senão não funciona.” (E10)</p> <p>“Precisas de menos governo, menos tutela, mais liberdade e ao mesmo tempo, perceber que tens também de ser solidário, tens de ser verde, tens de ser da sustentabilidade, e não é possível tudo ao mesmo tempo, porquê?” (E10)</p>	<p>É essencial preparar um novo ciclo político (pós-2026) com lideranças transformadoras (mais liberais) e ideologicamente equilibradas</p>	
<p>“Quer dizer, eu acho que nós, enquanto sociedade, devíamos estar a pensar era o seguinte. Nós queremos reformas para a fotografia ou queremos reformas que tenham impacto? [...] E eu estou aqui a dizer impacto para o destinatário último [o cidadão]. E a opção por todo o lado tem sido impacto para a fotografia. [...] A China tem um corpo de 5000 doutores em Administração Pública e eles não estão a pensar o que é que é para fazer daqui a 5 minutos porque há um fogo para apagar, eles estão a pensar o quê que vai ser a China daqui a 30 anos.” (E3)</p>	<p>É essencial priorizar o longo prazo e reformas com impacto real para o cidadão ao invés de soluções imediatas para problemas temporários</p>	<p>Dar tempo à administração para pensar e agir com impacto</p>
<p>“É mais uma razão para ter de existir outras formas de apoio à decisão que tenham tempo, para que possam dizer ao Senhor Ministro, dê-nos lá mais 2 meses para ver como é que isto se faz, e daqui a 2 meses voltamos a falar. Agora, responda o que quiser logo à noite no telejornal, mas nós precisamos de mais tempo para pensar no assunto. Também é preciso, não é? Portanto, essa diferenciação tem de existir.” (E5)</p>	<p>É essencial dar à administração pública o tempo que ela necessita para cumprir a sua missão</p>	
<p>“Perdeu-se o fim último para o qual as pessoas trabalham. Independentemente de darem o seu melhor e assumindo que estão a fazer a melhor prestação de serviços.” (E2)</p>	<p>É essencial reafirmar o propósito e o significado do trabalho em funções públicas</p>	<p>Promover uma cultura de planeamento, de colaboração e integração na administração pública</p>
<p>“Falta uma cultura de planeamento, falta uma outra cultura de relacionamento de, digamos, da decisão política com a administração pública, e vice-versa, falta uma cultura de encarar os grandes desafios da nossa sociedade de forma integrada, e isso implica também uma cultura de colaboração e de interação entre as diferentes dimensões da função do serviço público.” (E5)</p>	<p>É essencial uma cultura de planeamento, colaboração e integração na administração pública</p>	

Visões de futuro na administração pública em Portugal: Contributos das Comunidades Transformacionais para uma melhor governação

<p>“Ou seja, nós na realidade, portanto, na administração pública, parece-me a mim, temos de pensar a administração pública como um todo. E é muito importante as organizações pensarem na administração pública como um todo e não pensarem apenas no seu próprio umbigo.” (E14)</p>		
<p>“É mesmo simples, sabe, é que as coisas simples são as mais difíceis. É quebrar os silos, começa logo por aí, é logo a primeira. Quebrar os silos e a excessiva departamentalização e todas estas complicitades que eu já falei, de cliente-fornecedor, tá, tá, tá, é que tudo isso são coisas que fecham. [e a politização a montante] Obviamente, isso são os fatores ainda externos que influenciam... a própria natureza humana, vamos lá ver, a própria natureza humana... quem mexer no meu queijo... conhece o quem mexer no meu queijo? É o problema de quem mexer no meu queijo, ninguém quer que lhe mexam no queijo, tudo isso está na natureza humana... I: E como é que quebramos os silos? Como é que abordamos... E: Provocando-os! Provocando-os, não há volta a dar, é mesmo o rei vai nu, não há volta a dar. Aqui é mesmo provocando-os e aqui colocando... voltamos, nas empresas é colocando o cliente no centro, no caso do Estado é colocar o cidadão no centro de todas as políticas públicas.” (E8)</p>	<p>É essencial romper com os silos administrativos e colocar o cidadão no centro das políticas públicas</p>	
<p>Quer dizer, o grande desafio hoje já não é só do Estado, é da sociedade, mas sobretudo incluindo o Estado, que é, como é que nós temos sociedades mais resilientes, e ser mais resiliente implica ser mais flexível, mais capaz de se adaptar com mais agilidade. E, portanto, significa o oposto a mais burocracia. [I]mplica em si, uma mudança de paradigma, que é, se quisermos, a migração da “cultura do bode expiatório” para lógicas de coresponsabilidade, neste sentido, também típico de um determinado modelo e de uma determinada lógica de funcionamento, eu aqui não culpo especificamente a burocracia, a burocracia é aliás, eu disse há pouco, e é preciso sublinhar isso, a burocracia representou um avanço civilizacional extraordinário à época e, portanto, são repostas que foram adequadas num tempo, mas não são outro. Mas, por exemplo, nós, enquanto continuarmos a viver com uma base no paradigma do bode expiatório, ou seja, quando acontece alguma coisa mal, é preciso encontrar o culpado e executar o culpado para que tudo o resto fique tranquilo, isso é um desastre, particularmente na época VUCA, ou VICA, porquê? Porque nada do que acontece é responsabilidade de uma só peça, ou seja, hoje, qualquer pessoa culta e conhecedora, que seja honesta, não pode sair da teoria dos sistemas, tem de perceber que nós vivemos em sistemas, e quando algo acontece num sistema, é completamente hipócrita culpar uma peça daquele sistema, porque aquela peça não estava isolada, estava em ligação com outras, e se aquela peça falhou é porque todo o sistema falhou. [...] Isso, e da busca permanente da culpa, nesse sentido, sendo que a culpa é aqui assumida, por isso é que eu falo aqui do paradigma do bode expiatório, como processo de desresponsabilização de todo o sistema.” (E13)</p> <p>“[E]sta cultura do paradigma do bode expiatório gera uma tensão muito interessante entre uma cultura de transparência e uma cultura de opacidade. Se as pessoas dentro de um sistema entendem que se algum erro foi cometido e lhe foi sacado a si a responsabilidade desse erro, é altamente penalizante e, portanto, levam uma pancada grande, as pessoas vão começar a reagir com máximo conservadorismo, portanto, tendencialmente não fazendo nada fora das suas tarefas. [...] O critério de avaliação é sempre verificar se os procedimentos, a check list, foram cumpridos, mesmo que isso não tivesse evitado o problema, o que causa uma cultura de medo e eu não faço mais do que é estritamente a minha obrigação, porque se eu fizer alguma coisa para além das minhas atribuições, ainda que seja para resolver o problema, eu vou ser penalizado por isto. Depois, além da opacidade, as pessoas passam a esconder o erro, a não aprender com o erro, a fazer tudo para que o erro não lhes toque e, portanto, a culpar outros, por exemplo, e a serem hiperconservadores e, portanto, a não arriscarem nada e a não estarem nada focados, e essa é uma grande transformação necessária dos outputs para os outcomes que é, não se eu fiz as coisas que as minhas atribuições determinavam, mas se eu alcancei os resultados que a minha missão exige.” (E13)</p> <p>“[I]sso é outra questão, quer dizer, nesse sentido, da complexidade decorre, uma das maiores aprendizagens, é que cada problema é um problema. Não serve o modelo de pronto a vestir, é alta-costura. O on size fits all não funciona. Por exemplo, quando trato a questão da pobreza, cada circunstância específica da pessoa em situação de pobreza é distinta de outra, e se eu aplico a todos a mesma solução, eu tenho elevados níveis de ineficiência, porque a solução para aquela pessoa não é a mesma da outra que está ao lado. E mesmo até situações que são parecidas, podem estar dentro de um padrão, de uma dada</p>	<p>É essencial mudar de uma cultura do “bode expiatório” para uma cultura de responsabilidade partilhada</p>	

Visões de futuro na administração pública em Portugal: Contributos das Comunidades Transformacionais para uma melhor governação

<p>classificação, em uns a situação funciona, noutros a situação não funciona. E, portanto, eu tenho de ter da equipa técnica, de quem age, a maior flexibilidade para desenhar para aquela pessoa qual é a solução que lhe pode ser útil. Ora, isto é totalmente impensável para o sistema burocrático.” (E13)</p>		
<p>“Eu acho que administração tem uma outra função, que é também ajudar a boa decisão, preparar a boa decisão. E, portanto, a administração tem de ter a sua própria inteligência. E aí entram todas essas dimensões. De interoperacionalidade? Sim. Se quisermos utilizar essa terminologia de colaboração entre... No fundo é recuperar a capacidade pensante da administração, mas é da administração.” (E5) “Eu quando cheguei aos Impostos, eu conhecia bem os Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais, e ele dizia, ó [...], acaba-me com isto por favor, porque tenho aqui uma ameaça da Accenture de suspender os sistemas porque não lhes pagamos, ou porque estamos a dever não sei o quê... Estávamos nas mãos completamente dessas empresas. E aí em que eu fiz o modelo de outsourcing, de quê que são funções do Estado, o quê que não são, o que reter... esses modelos são fundamentais para preservar competências críticas do Estado” (E8) “E esse movimento de facto existiu. Por isso é que estas questões de planeamento perderam um bocado a sua...recuperar o planeamento é uma das coisas importantes”. (E20)</p>	<p>É essencial recuperar e preservar competências críticas (como o planeamento) e criar modelos de <i>outsourcing</i> do Estado</p>	
<p>“Portanto, enquanto não houver um governo, seja ele de que cor for, que agregue estas funcionalidades todas, que defina isto no programa, que volte a fazer modelos, que volte a ter um racional comparável, a coisa não avança.” (E4) “Porque isto tem tudo a ver com isso, porque se nós estivéssemos só a apostar na eficiência e deixar a eficácia, mas não, nós comprovamos o número de atendimentos que são feitos ao longo...desde sempre, não é, porque nós temos esses dados, coisa que eles não têm. Grande parte dos outros serviços isolados continuam a não saber exatamente quantas pessoas é que atendem por dia”. (E4)</p>	<p>É essencial elaborar modelos racionais e transversais à administração pública</p>	
<p>“Agora, eu parece-me que uma das formas que nós temos de implementar estes modelos é pela partilha da gestão, porque isto não é nenhuma ciência oculta, quer dizer, gerir uma Loja do Cidadão é como gerir qualquer coisa, se houver uma liderança...porque depois há pequenas questões operacionais que são relevantes se existir uma decisão partilhada entre todos.” (E4)</p>	<p>É essencial desenvolver modelos de governança partilhada para que se possa transversalizar projetos e racionalizar a administração</p>	
<p>“A própria forma como o Estado organiza as suas áreas de governo, tem de mudar muito. [...] A AMA estava numa estrutura na dependência da Ministra da Modernização Administrativa e da Administração Pública, ou seja, a AMA estava enquanto suporte a toda a administração pública. E tinha uma Secretária de Estado que era a Secretária de Estado da Inovação e da Modernização Administrativa, depois havia outro Secretário de Estado, que era o Secretário de Estado da Administração Pública, depois havia ainda outro Secretário de Estado, que era da Descentralização. Esta Ministra tinha 3 Secretários de Estado. A AMA estava com a Secretária de Estado da Inovação e da Modernização Administrativa. Com a nova reestruturação, a AMA passou a ter maior peso político, sim, porque acaba por estar na dependência direta do Primeiro-Ministro, temos o Primeiro-Ministro e depois temos o Secretário de Estado – e agora repare no nome – Secretário de Estado da Digitalização e Modernização Administrativa, SEDMA, que depende diretamente do Primeiro-Ministro, mas a área da administração pública está noutro sítio [Presidência do Conselho de Ministros, analisar esse nexo]. Retirar a ligação da AMA à administração pública, enquanto serviço direto, implica um novo ponto de contato, e naquela perspetiva de Secretário de Estado fala com Secretário de Estado e Ministros com Ministros, então onde é que fica o meu Primeiro-Ministro? Qual é o tempo que o meu Primeiro-Ministro tem para ir dizer, “eh pá, desculpem lá, esta cena tem que ficar resolvida”. Ou seja, tem um maior pendor político, nós estamos mais próximos do poder, contudo, porém, quando estamos mais próximos do Sol ficamos mais quentes, mas também podemos ficar mais queimados. Ou seja, e isto é o peso que se dá. E se nós olharmos para o ranking, a forma como a orgânica do Governo está organizada, diz-nos quais são as prioridades.” (E19)</p>	<p>É essencial redefinir a forma como a modernização administrativa é priorizada na estrutura de Governo (Mudanças na forma como são organizadas as áreas de Governo do Estado)</p>	<p>Recuperar competências críticas e melhorar a organização do Estado</p>
<p>“Nós já sabemos mais ou menos o que é que funciona. Já sabemos mais ou menos o que não funciona. O que é que nós em Portugal temos de fazer se não tivéssemos tão dependentes desta lógica. É precisamente o quê? A definição de lógicas de abordagens integradas com o território no centro. E nós já temos mais de 20 anos de experiência nisto. De abordagens inovadoras, abordagens integradas, de trabalho entre diversos atores. Agora, isto implica o quê? Uma reorganização do próprio Estado.</p>	<p>É essencial adotar uma abordagem integrada do território para a eficiência da Administração Pública (Reformar a organização territorial do Estado)</p>	

Visões de futuro na administração pública em Portugal: Contributos das Comunidades Transformacionais para uma melhor governação

<p>“Vamos tomar o caso da AML como exemplo. Nós, AML, somos 18 municípios. Agora, NUT II AML, a CCDR, o território NUT II da CCDR são 52 ou 53 municípios. Mas para efeitos de fundos comunitários são 18. Mas para efeitos, por exemplo, de ordenamento do território e ambiente, são os tais 52. Se eu quiser tratar de coisas relacionadas com a segurança social, a lógica de funcionamento é distrital. Se eu quiser tratar de questões relacionadas com, por exemplo, o emprego e formação profissional, a lógica é regional. Se eu quiser tratar de questões relacionadas, por exemplo, com a questão das cheias, a lógica é uma lógica de bacias hidrográficas. Nós vemos o que é que temos em Portugal? Nós não temos um mapa. Portugal tem neste momento dezenas de mapas, setoriais e territoriais, que não se ligam entre eles. Temos um mapa dos fundos, temos um mapa do ambiente, temos um mapa da segurança social, temos o mapa do emprego, temos o mapa da saúde... [...] nós temos um grave problema, antes de mais, eu diria, de mapas. Cada mapa depois tem a sua expressão a nível da administração. O mapa do emprego informação tem agregado em si o quê? A estrutura orgânica do IEFP, a Segurança Social, dos centros distritais de Segurança Social...isto significa o quê? Que temos lógicas completamente diferentes da organização da administração pública em Portugal. Significa que isso é uma perda de eficiência absolutamente atroz para quem está numa escala que pretende fazer o quê? Planeamento.” (E6)</p> <p>“Portanto, de que Portugal... nós temos N representações do país, nomeadamente nas utilities, para a energia, para as águas, para o saneamento, para as estradas, para as telecomunicações, todos têm mapas e sabem onde as coisas estão. Sabem, se não, não se conseguiram gerir. E são sistemas regulados, ainda por cima têm reguladores, porque é que não se aproveitam esses mapas? Porque é que não se faz esse trabalho em conjunto?” (E8)</p>		
<p>“[T]emos de viver com o escrutínio público sobre aquilo que a administração faz. Não tenho dúvidas nenhuma. Agora, é preciso tomar consciência de que isso impõe uma sobrecarga de burocracia sobre a nossa ação, que naturalmente tem efeito sobre a eficiência da Administração, mas é um equilíbrio que se tem... Nós queremos uma administração mais escrutinada, certo? Mas isso vai ter custos no domínio da sua eficiência. Não tenho nenhuma dúvida sobre isto. Fazer um bom equilíbrio entre estas 2 dimensões é uma chave. Agora, não se pode dizer, não, a administração pública tem de ser tão eficiente quanto a iniciativa privada. Com as outras regras, como? Vamos fiscalizar todo o tipo de contratação pública como a de todas as empresas privadas do país? Como é que contratam pessoas, como é que contratam serviços, como é que se relacionam com terceiros? As regras do funcionamento são completamente distintas.” (E5)</p>	<p>É essencial encontrar o equilíbrio entre escrutínio público e eficiência administrativa (é necessário aceitar a burocracia decorrente do facto de querermos uma administração mais escrutinada e encontrar um equilíbrio entre burocracia e eficiência)</p>	<p>Encontrar um equilíbrio entre a burocracia decorrente do escrutínio público e eficiência</p>
<p>“O quê é que devia acontecer? Começou agora um bocadinho, mas eu não sei se vai continuar agora ou não, que era, os instrumentos de planeamento de nível superior, são sempre 3: são as Grandes Opções do Plano, aquela coisa do Plano de Reformas e o Portugal 2030, depois os outros, e sucessivamente, esses 3 deviam ter um capítulo sobre o território. Não é sobre o ordenamento do território, ou sobre desenvolvimento regional, ou sobre desenvolvimento rural ou sobre cidades, é sobre o território. E se tivesse, então isso dava mais força a essa visão integradora. [...] leitura territorial, por exemplo, nós temos o negativo disto, o exemplo mais evidente, foi no tempo da Troika, quando se começou a racionalizar as várias redes públicas. Saúde, educação, depois os Correios, não sei quê. O quê que se fez? Não havia visão do território, integrada, cada rede racionalizou-se a si própria. Qual foi o resultado óbvio? Aquilo que fechou, fechou tudo no mesmo sítio, porque a saúde racionalizou a sua saúde, fechou os centros de saúde, a educação racionalizou a sua rede, foi fechar escolas pequenas, mas as escolas pequenas fecharam no sítio onde os centros de saúde também fecharam. Depois, os CTT fecharam, não sei quê, também fecharam no mesmo sítio. Ora, isto foi uma prova de quê? Uma prova de que a ausência de uma visão integrada territorial levou a que cada setor por si próprio tenha desencadeado soluções que teve efeitos...não é de sinergia, porque é exatamente negativos, em que aumentaram exponencialmente o esvaziamento funcional da ação pública nos mesmos territórios.” (E18)</p> <p>“E essa lente territorial significa ter princípios ou critérios através do quais nós olhamos para as várias políticas, vou dar exemplos. O princípio da justiça espacial ou da equidade espacial, que é, como é que eu garanto equidade de acesso aos chamados serviços de interesse geral e às infraestruturas básicas? Isto é uma grelha a partir da qual eu posso olhar para qualquer área de governação, posso olhar para a saúde, para a educação, não é? Como é que eu garanto o princípio da equidade, o</p>	<p>É essencial integrar uma visão territorial na formulação de políticas estratégicas</p>	<p>Integrar uma visão territorial nas políticas públicas</p>

Visões de futuro na administração pública em Portugal: Contributos das Comunidades Transformacionais para uma melhor governação

<p>princípio da coesão, isto é, eu não posso aceitar...embora haverá sempre assimetrias, mas as assimetrias têm limites socialmente aceitáveis, como é que eu garanto o combate efetivo às assimetrias regionais? Isto pode ser outro critério desta grelha a partir do qual eu olho para as outras políticas” (E18)</p> <p>“Agora, veja que isso prende-se com tudo o que eu disse antes que é, destruir o funcionamento em silos, criar um ambiente de confiança, trabalhar em conjunto, ter visão estratégica comum.” (E18)</p>		
<p>“Estes processos que derivam da Política de Coesão, são processos de governo puro e duro, são processos muito verticalizados em que, embora seja multinível, são processos de governo altamente burocráticos, hierarquizados, em que a componente de governança só existe no final do pipeline. Se nós considerarmos, mais uma vez, o modelo de etapas das políticas públicas, a participação de atores, ou seja, desta forma, eu diria, mais universal e mais musculada, acontece na implementação, porquê? Sem contarmos com os atores no processo de implementação não se pode implementar nada. Mas isto aqui não é extravasado para as outras etapas do processo de política pública.” (E6)</p> <p>“Ponto um, estamos dependentes da União Europeia a nível financeiro. Ponto dois, como estamos dependentes a nível financeiro, perdemos a autonomia de pensar política pública independente. Terceiro, se perdemos a capacidade de pensar política pública independente significa que, o que nós pensamos, é implementação da política pública na União Europeia, portanto, nós não vamos estar a pensar nas soluções para o país. Neste caso, temos uma inversão quase do ónus da prova em que o financiamento devia servir para quê? Para colocar músculo orçamental nas políticas públicas, temos o contrário, temos as nossas políticas públicas pensadas em função do financiamento europeu. [...] Mas que visão podemos construir se nós estamos a ir...embora, lá está, eu diria os tais nexos verticais, que nós estamos dependendo das regras comunitárias... Se a União Europeia diz que para o ambiente, a prioridade é isto, isto e isto, não podemos pensar política pública fora disto, porque não temos recursos para. [...] Repara, nós não temos recursos, para pensar políticas públicas fora do referencial dos fundos comunitários. Não temos recursos! Agora, podemos pensar, não temos depois é instrumentos para aplicar.” (E6)</p> <p>“[S]omos o segundo país europeu, mais dependente destes recursos, portanto, significa que o processo de política pública português, neste momento é o processo de política pública europeu, ao nível das prioridades políticas, a nível dos objetivos gerais, a nível dos objetivos específicos. Portanto, neste momento temos uma omnipresença da política pública europeia aqui.” (E6)</p> <p>“I: O que é que é preciso mudar para que isso mude? E: É fácil, é enriquecermos.” (E6)</p> <p>“E se tu já entrevistaste um conjunto de pessoas de agências públicas, etc., etc., de certeza que fizeste as mesmas perguntas a elas que a mim, sabes que o orçamento daquela gente é mais ou menos vem do mesmo sítio. Por exemplo, nós aqui em Lisboa, no último, 2020, nós como somos uma região rica, uma componente ficou fora...a União Europeia disse que não dava dinheiro na região de Lisboa, por exemplo, as pessoas ligadas com a modernização administrativa. Consequência, não houve nenhum processo de modernização administrativa na região de Lisboa. Porquê? A União Europeia considerou como uma prioridade negativa.” (E6)</p>	<p>É essencial redefinir a dependência da União Europeia e revalorizar a política pública nacional</p>	
<p>“Um caso paradigmático é esta questão da avaliação da política pública. Basicamente faz-se muito pouca avaliação de política pública que não seja aquela que é associada aos Fundos Estruturais porque é obrigatória. Isto faz com que toda a política pública que está a ser concebida, quando está a ser concebida na sua génese, não pense que tem de ser avaliada no fim. E, portanto, não são criados sistemas de indicadores de monitorização, não são bem definidas as questões de partida...o quê que nós queremos como objetivo desta política?” (E20)</p> <p>“Agora, a ideia da avaliação é como eu lhe digo, propor uma agenda de avaliação global...não é uma tarefa fácil, porque temos de pensar, mas avaliar a política pública, vamos avaliar o quê? A medida, o conjunto de medidas? Portanto, este pensamento tem de ser feito, mas não podemos ser só nós isoladamente. [...]” (E20)</p>	<p>É essencial criar políticas públicas concebidas para serem avaliadas, bem como metodologias de avaliação e ter acesso aos dados necessários (os resultados dessas avaliações devem ser partilhados publicamente e utilizados para gerarem aprendizagens)</p>	<p>Desenvolver referenciais de avaliação de políticas e serviços públicos</p>
<p>“[N]ão basta dizer que o serviço é mau, não basta dizer isto se não temos um referencial de como é que o serviço público em Portugal deveria estar a ser entregue ao cidadão, e aí temos de cruzar coisas como o Livro Amarelo Eletrónico, a Via Amarela, as boas práticas...best european custom experiences, já existe uma framework, o MOSAICO, como é que deve ser construído um portal de informação digital, o SDG, o Single Digital Gate... Ou seja, nós temos de olhar</p>	<p>É essencial desenvolver um referencial de excelência para os serviços públicos com base em boas práticas nacionais e internacionais (transformar a matriz de avaliação dos</p>	

Visões de futuro na administração pública em Portugal: Contributos das Comunidades Transformacionais para uma melhor governação

<p>para o sistema de avaliação do serviço público enquanto um todo.” (E19)</p>	<p>serviços públicos enquanto um todo)</p>	
<p>“[H]á duas prioridades para mim na modernização administrativa. Uma, focar o cidadão. Está longe de acontecer. E por isso é que em 1989-90, juntamente com malta de Singapura, eu já nessa altura estava numa coisa que era o Conselho Internacional de Informática das Administrações Públicas, de que fui vice-presidente [...], e com a malta de Singapura, na altura, criamos o conceito de “eventos de vida”. Eu sou um obcecado pelos eventos de vida. Porquê? Porque verdadeiramente, o que o Estado faz é servir e resolver os eventos de vida das pessoas e das empresas. [...] E outra coisa é o princípio de depois a UE chamou-lhe de once only, que é pedir a informação apenas uma só vez, o que significa que nós precisamos ter uma informação muito bem representada das pessoas, do território e por aí fora. O território tem a ver com o cadastro, 30% do país não se sabe a quem pertence, não é? Portanto, isso mostra que nós não governamos.” (E8)</p> <p>“Quando nós falamos em modernização, falamos em muita coisa, mas sobretudo quando falamos em tecnologia, aquilo que a tecnologia permite é colocar o cidadão no centro do funcionamento da administração pública. [...] Se virmos, todos os serviços quando são digitalizados, são digitalizados em função daquilo a que se chama os eventos de vida do cidadão. [...] E se o evento de vida é nascer, ok, entramos ali numa plataforma e diz nascer. Está lá tudo o que nós precisamos de fazer quando temos um bebé. [...] E isso a tecnologia permite-nos e isso é que é desenhar procedimentos virados para o cidadão. Para mim esse é O ponto. Por outro lado, totalmente ligado a este, é permitir aquilo que nós chamamos uma antecipação das necessidades do cidadão, ou seja, em vez da administração ser reativa, em que o cidadão... [...] esta antecipação tem dois efeitos absolutamente positivos. Um é tirar trabalho ao cidadão [...] e aumenta exponencialmente os beneficiários do que o Estado quer dar, porque as pessoas ou porque não sabiam ou porque então porque não tinham tempo para ir aos vários sítios. [...] Porque exatamente as pessoas, às vezes mesmo precisando muito das coisas, ou não sabem que elas existem, que esses apoios existem, ou não sabem como fazer para os receber.” (E12)</p> <p>“Hoje em dia há muitos serviços de interoperabilidade de dados que reduzem estas necessidades de apresentarmos no fundo comprovativos. Temos até como estratégia, já há longos anos, um princípio nas estratégia de governo digital, temos um princípio que se chama once only, ou entregar só uma vez, em que o que se quer é que o Estado se detém uma qualquer informação do cidadão e outra organização precisa dela, não a deve pedir ao cidadão, porque o Estado já a tem, e para o cidadão tanto lhe faz, se entregou à AT ou à Câmara Municipal, que eu entreguei ao Estado daquela informação. Portanto, desde que eu autorize essa reutilização. Eu não devia ter de ir a um sítio, pedir um comprovativo em papel para entregar em papel noutra sítio. Portanto, são dois sítios a mexerem com papel, com o cidadão a andar de autocarro pelo meio. Pronto, portanto, isso é o que não deve acontecer. E há muitos serviços, mas ainda há um grande caminho pela frente.” (E16)</p>	<p>É essencial uma modernização administrativa ainda mais centrada nos cidadãos: Eventos de Vida, <i>Once Only</i> e antecipação de necessidades (acabar com o “cidadão estafeta”)</p>	<p>Avançar com a modernização centrada nos cidadãos</p>
<p>“[D]evolver o cidadão ao Simplex, o Simplex iniciou de uma forma muito interessante nos primeiros anos em que era virado para o cidadão. Depois começou a aparecer aquelas medidas que são estruturais para dentro da organização, que é, “ah, agora vou melhorar o meu sistema informático, isto é uma medida Simplex”, isso não me serve o cidadão, o cidadão não entende porque é que eles têm de melhorar o sistema informático. Não há uma relação direta, o cidadão não tem de perceber isso.</p> <p>I: O Simplex ainda é um instrumento importante a partir do qual chegam propostas dos vários silos, dos vários setores? E: De marketing, sim, mas aqui está um pressuposto errado, não é? As propostas não têm de vir dos silos. A proposta tem de vir, única e exclusivamente, do cidadão. Tem de haver um trabalho prévio de dizer, “Ok, nós, enquanto administração pública, percebemos que os cidadãos têm problemas aqui”. Nós costumamos dizer as pain points, é este o problema do cidadão, é esta a dificuldade que o cidadão tem no acesso aos serviços públicos, então vamos resolver, então isso é uma medida Simplex. Vai simplificar a vida do cidadão. As próprias percepções que é a administração pública tem sobre as dificuldades do cidadão é pautada por filtros como o seu tempo, aquilo que eu falava no início, o seu tempo, a forma como se relaciona com o cidadão” (E19)</p>	<p>É essencial restaurar o foco no cidadão no âmbito do Simplex e promover medidas orientadas por necessidades cidadãs</p>	
<p>“[M]elhorar a participação cívica com as tecnologias emergentes. É pôr o foco no nosso objetivo, não é como é que o cidadão vai utilizar as tecnologias emergentes, é como ativamos a participação cidadã através</p>	<p>É essencial explorar tecnologias emergentes para promover a</p>	

Visões de futuro na administração pública em Portugal: Contributos das Comunidades Transformacionais para uma melhor governação

<p>das tecnologias emergentes. [...] E quando eu digo tecnologias emergentes, não é apenas no sentido tecnológico-digital. [...] Não necessariamente digitais, potencialmente digitais, sim, mas como é que os cidadãos querem interagir com a sociedade, como é que os cidadãos querem fazer parte deste processo de inovação? [...] Como é que nós tornamos permeável este contacto? [...] como é que nós quebramos estes silos e integramos o quê que é os cidadãos. Como é que fazemos os cidadãos participar cada vez mais na vida pública e na formulação de políticas públicas. [...] Porque é que o cidadão em alguns momentos está em processos de avaliação, porque é sexy, de avaliação de políticas públicas, sobre políticas sobre as quais ele não foi chamado sequer para formulá-las, nem tem contacto sobre o processo de implementação, nem sabe o que é que deve ser... porque a própria participação tem vários níveis: informação, divulgação, colaboração, cocriação, envolvimento e empoderamento. Quando chegamos à fase de empoderar as pessoas para poderem interagir e agir neste nisto tudo, na própria sociedade, nós temos cidadãos ativos, conhecedores, informados que querem de forma construtiva participar em. E não temos pessoas que só estão... os treinadores de bancada, eh pá, eu se fosse aí eu fazia diferente” (E19)</p>	<p>participação ativa dos cidadãos na formulação de políticas públicas e nos processos de inovação social</p>	
<p>“Eu acho que nós estamos num momento de grande transformação. E acho que a administração pública, embora esteja a avançar, eh pá, eu tenho muito orgulho das coisas em que estive envolvida, quer na SPMS, que na AMA, eu acho que há um ritmo muito mais elevado de inovação, ciência, nestas áreas e que, portanto, a administração não está que ser capaz de acompanhar esse ritmo e, portanto, eu penso que isso vê-se em algumas coisas. Agora falamos muito do ChatGPT, a malta fala muito do blockchain, portanto, falam-se de algumas inovações que aparecem e a administração pública é um bocado apanhada...ah, não é só a administração, as empresas privadas também, mas estamos a falar aqui da administração pública, é um bocadinho apanhada quase em contrapé, não é, não tem muito conhecimento, não pensou bem nisso e depois tenta sempre trabalhar a inovação quase numa perspetiva incremental de, ok, então, mas nós fazemos assim, em quê é que isto pode ajudar os nossos serviços? E às vezes o tema não é tanto em como é que eu posso usar isso para melhorar os serviços, às vezes o tema começa a ser, como é que eu posso usar isto para fazer outros serviços? Outros, quer dizer, eu acho que a forma como nós vamos trabalhar, vai ser bastante diferente do que estamos a trabalhar e, portanto, é aquela coisa que quando nós temos uma casa velhinha e vão sempre aparecendo materiais novos, uma coisa é a gente ir pondo a janelas novas e outra coisa é quando a gente diz assim, espera aí, mas eu tenho é que fazer uma casa nova.” (E16)</p>	<p>É essencial uma administração pública que acompanhe melhor os desenvolvimentos tecnológicos e que trabalhe a inovação no sentido, não de incrementar apenas os serviços existentes, mas de pensar que serviços não são já necessários e que novos serviços se podem fornecer</p>	
<p>A interoperabilidade, é uma visão atual, mas que precisa de continuar o seu caminho [...]. A interoperabilidade é o nome técnico que permite que os sistemas falem uns com os outros. [...] Está feito, vai sendo feito. Da mesma maneira que os ERPs aparecem na década de 70, levaram 80 e levaram 90 para terem uma panorâmica comum a todos, em que todos se entendam. Isto tem o seu tempo. É preciso é continuar esse caminho” (E7)</p>	<p>É essencial continuar a promover a interoperabilidade nas suas diferentes dimensões</p>	<p>Promover uma digitalização proativa e responsável</p>
<p>“E está a ser feita uma outra coisa que eu acho fundamental continuar-se que é a simplificação da legislação, ou seja, muitas vezes, quando nós tentamos pegar num procedimento, temos um procedimento que está na lei, uma licença, o que for, e transformamos, quando digitalizamos, transformamos esse procedimento no workflow digital. Se nós primeiro não simplificarmos o procedimento, estamos apenas a é criar um workflow também ele burocratizado.” (E12)</p>	<p>É essencial simplificar a legislação antes da digitalização de procedimentos (para que não se informatize apenas a mesma burocracia)</p>	
<p>“Mas era o que eu estava a dizer, ou seja, apesar, por exemplo, na digitalização dos processo, até agora, o saldo pelo menos não é negativo, eu não tenho a certeza que a longo prazo...e pode ter a ver com uma coisa muito simples como uma catástrofe, uma falha de rede elétrica, as empresas falirem, e agora a plataforma... Depois ninguém entende daquilo, quer dizer, o Estado poupava mais...quando eu cheguei aqui, o Estado tinha um contrato com a [...] de 200 mil euros por ano. Duzentos mil euros dá para contratar para aí três engenheiros informáticos que fazem uma plataforma de raiz ou qualquer coisa parecida. Portanto, o Estado ao invés de se preocupar em ter a propriedade das plataformas, o plano de contingência e de segurança, não, vai fazer, a coisa toda presa por arames e tal, é preciso mais uma medida que cumprimos, tirar a fotografia...” (E3) “Eu não tenho a certeza de que a digitalização no fim dos tempos tenha sido uma coisa boa... Vamos ver, vamos ver.” (E3) “[M]ais do que nós estarmos a digitalizar sem rede ou sem o backup, nós não estamos a pensar sobre a digitalização. As equipas de reengenharias e de processos e de simplificação foram arrumadas e</p>	<p>É essencial priorizar a digitalização responsável (antecipando cenários potencialmente catastróficos) e criar uma infraestrutura digital sólida (plataformas próprias)</p>	

Visões de futuro na administração pública em Portugal: Contributos das Comunidades Transformacionais para uma melhor governação

<p>estamos a digitalizar. Estamos a digitalizar os processos que existem como uma ou outra achega, como pensar o processo antes de digitalizar, pensar em conjunto com a administração, isso foi extinto”. (E5) “Deixou de haver Institutos de Informática, e a própria AMA não se preocupa com isso”. (E8)</p>		
<p>“Eu costumo dizer que as más notícias em Cibersegurança só se dão seis meses depois de se ter resolvido os problemas, porque é um assunto muito delicado. Nós temos grandes fragilidades no país, atenção, muito, muito grandes, e essa é uma...e pior do que isso, são competências muito caras, muito difíceis de formar. [...] Portanto, essa é uma área em que não se está a levar tanto a sério...está-se a ver a Cibersegurança uma coisa muito no cidadão, que tem que acautelar os seus antivírus, os seus...mas há depois todo um lado...” (E8) “Os dados são utilizados por algumas entidades, nomeadamente, alguns dados são utilizados, por exemplo...mas isso para ser sincero, ainda é uma avaliação que nós temos de fazer. Há um objetivo que é as entidades de determinados setores utilizarem um dos relatórios que é o de Riscos de Conflitos para análise de risco. Porque para fazer uma análise de riscos, eles têm de perceber quais são as principais ameaças. E, atenção, por lei, algumas entidades têm de fazer análises de risco e vão ter de considerar essas análises de risco na atualização ao quadro de ameaças que nós vamos fazendo. Pode não ser àquele relatório em particular. Portanto, essa avaliação ainda terá de ser feita. [...] Há um inquérito da Direção-Geral de Estatísticas de Educação e Ciência, que mostra que há 2, 3 anos que as necessidades de profissionais de cibersegurança na administração pública têm crescido todos os anos.” (E14) “O setor privado no âmbito da cibersegurança, prestar um serviço a uma entidade pública, isso em si não é um problema, isso é normal, desde eu a entidade seja boa, trabalhe bem, isso é normal. Agora, a nível de fornecimento de tecnologias digitais, é muito importante que haja um controlo mínimo sobre esses produtos que são fornecidos, que haja garantias de segurança. Esse é outro dos desafios também nesta área, que é a complexidade da cadeia de fornecimento que não é fácil de controlar completamente.” (E14)</p>	<p>É essencial fortalecer a Cibersegurança e garantir controlo sobre os riscos associados às tecnologias digitais</p>	
<p>“[O] ChatGPT, a justiça vai ter um ChatGPJ ou qualquer coisa assim parecida, com base na mesma tecnologia, está pronto. Está a entrar em produção daqui a 15 dias ou coisa assim. A minha questão é, eu não sei se é bom. [...] Nos Estados Unidos houve uma sociedade de advogados que utilizou uma inteligência artificial num caso, chamava-lhe um robô, para um caso que era uma coisa pequena. Resultado, o robô está a ser processado. A parte contrária está a alegar que aquilo não só não é um robô, como não é uma inteligência artificial, não sei...estão a ver os Estados Unidos... O quê que se está a levantar imediatamente, este chat no fundo é para ajudar o cidadão, só que nós temos regras muito específicas em Portugal que só os advogados podem prestar aconselhamento jurídico, e agora temos uma plataforma que o faz, será que é inconstitucional?” (E3)</p>	<p>É essencial levar à sociedade um debate ético sobre os limites da utilização da IA na administração pública</p>	
<p>“Mudar, por via dos sindicatos, eu julgo que os sindicatos têm outras preocupações que não são propriamente essas e é preciso ver de que sindicatos é que estamos a falar e da forma de operar dos sindicatos, que na minha opinião, teriam, hipoteticamente...estou a falar aqui numa forma verbal que condiciona, portanto, teriam, havia a possibilidade de, terem um papel efetivo, se tivesse no seu âmbito de preocupações, mas não me parece que sejam essas as suas preocupações e também me parece que os sindicatos em Portugal e em particular aqueles que são mais representativos das estruturas da administração pública precisam de se modernizar, de ter uma posição diferente de intervenção, desde logo chegar aos trabalhadores da administração pública por vias que não são as tradicionais. Nós vivemos na era do digital, vivemos num contexto em que a sindicalização de trabalhadores por contato um com o outro não é necessariamente a mais eficaz, nem propriamente as reuniões de Assembleia nas sedes desses sindicatos. Portanto, há todo um processo de modernização dos sindicatos que me pareceria necessário para que eles pudessem ter essa posição mais efetiva. Se a pergunta é, cabe no papel reservado sociologicamente aos sindicatos essa função? Eu diria que sim. Se eu vejo como sendo possível no atual modelo, em particular em Portugal, essa intervenção chegar a esse nível, eu diria que não.” (E17)</p>	<p>É necessário modernizar e reconfigurar a intervenção sindical na administração pública</p>	<p>Defender as carreiras e a profissionalização da administração pública</p>
<p>“Agora, quando isto existe, tu dirias assim, mas como ele na prática, está a ser a janela por onde o Governo está a fazer esta coisa toda, a melhor coisa não seria concretamente fechar essa janela? Pois, eu hoje sou da opinião que se devia fechar a janela. Porquê? Porque também no</p>	<p>É essencial acabar com o regime de substituição na nomeação de dirigentes</p>	

Visões de futuro na administração pública em Portugal: Contributos das Comunidades Transformacionais para uma melhor governação

<p>caso da morte súbita do titular, é fácil, concretamente, a substituição, o Sub-Director-Geral pode ser logo, concretamente, assumir a função. Portanto, eu hoje inclinava-me...na altura quando isso foi criado, não foi com esse objetivo, aliás, isso quando foi criado, o regime de substituição vem desde 2004, do estatuto dos dirigentes, isso não aparece agora com a CReSAP. Isso aplica-se a todos os dirigentes, quer aos dirigentes superiores, quer aos dirigentes intermédios, Diretores-Gerais e Chefes de divisão, aplica-se a todos. Portanto, é uma coisa que é anterior, o facto do Governo ter a capacidade de nomear em regime de substituição, é uma coisa que vem de 2004, é anterior, concretamente, à CReSAP, não tem ligação com a CReSAP, isso já existia. Agora, a grande questão é esta, isso não deveria acabar? Hoje, eu diria assim, atendendo aos males que isso tem sido, eu pessoalmente sou de opinião que deve acabar.” (E11)</p> <p>“É o raio da alínea D, mas que vem desde 2004. [...] É o raio de uma coisa que se percebe quando não há concurso, mas quando há concurso já deixa-se de perceber. É a possibilidade que o Governo tem de fazer cessar a comissão de serviço com fundamento na necessidade de implementar uma nova política. Isto deveria ter sido...ainda hoje também se aplica aos dirigentes intermédios, mas, na altura, em que também se aplicava como hoje aos dirigentes intermédios, os dirigentes superiores eram designados diretamente pelo governo.” (E11)</p> <p>“Uma das coisas que eu dizia na entrevista aos candidatos, era dizer assim, não sei se se apercebeu que o seu mandato agora é de 5 anos. O mandato do Governo é de 4 anos. O facto de isto estar desfasado é porque o legislador quis que as 2 coisas não coincidissem, que quando você é nomeado, você não está sujeito ao ciclo político. E, portanto, eu tenho aqui de o selecionar com capacidade para poder lidar com todas as situações e todas as sensibilidades políticas.” (E11)</p> <p>“Ou seja, a ideia da CReSAP é profissionalizar os dirigentes superiores e a ideia de profissionalização, não é compatível com a existência daquela alínea que permite ao membro do Governo pôr na rua por necessidade de uma nova política”. (E11)</p> <p>“Enfim, acho que temos de trabalhar muito para ter um modelo mais...não é que a Inglaterra hoje seja um exemplo fantástico, eles estão a passar por uma fase extremamente difícil. Têm neste momento uma inflação superior à nossa, têm...mas, pronto, mas acho que como modelo, este modelo de uma administração pública robusta, uma administração pública prestigiada, em que as pessoas confiem e que inclusivamente até diz ao seu membro do próprio governo, não pode fazer isso assim. (E12)”</p> <p>“Podemos ter um modelo em que...não os dirigentes intermédios, mas os dirigentes superiores, os Diretores-Gerais, um modelo assumido, em que são cargos de confiança política. E, portanto, quando cai o Governo ou quando muda o membro do Governo, o Diretor-Geral automaticamente o seu mandato cai e pode ser reconduzir ou pode ser lá posto outro. Este é um modelo podemos dizer como errado, põe em causa, lá está não dá perenidade, não dá permanência, não dá estabilidade, mas tem uma vantagem de ser transparente. Ser Diretor-Geral é um cargo político e, portanto, quando o membro do governo cai, o Diretor-Geral também cai, podendo, ou não, ser reconduzido. Acaba por ser um modelo mais transparente do que uma solução em que nós temos a CReSAP, mas depois pomos em substituição e, portanto, como já lá está em substituição, depois fica. Não é transparente.” (E12)</p> <p>E depois podemos ter outro modelo que é os dirigentes superiores, têm um concurso, ficam lá, têm de, naturalmente, obedecer ao poder político, porque a legitimidade democrática assim o exige, ou seja, se nós temos um dirigente que hoje é Diretor-Geral de qualquer coisa e o governo é um governo de direita com políticas de direita, e amanhã cai o Governo, vem o Governo de esquerda e o Diretor-Geral mantém-se, como é hoje em princípio, tem de cumprir. Se ele se sentir mal ele é que tem de sair, não é, pronto, mas isso pressupõe-se, ou então fica em causa a própria alternância democrática, e um Diretor-Geral deve ser isso, deve ser alguém que, bom, eu estou ao serviço do membro do Governo que em cada momento, estou em serviço. E, portanto, tirando as tais asneiras à Trump e à Liz Truss, e aí devem intervir para não deixar fazer asneiras que são demais, o que um alto dirigente deve fazer é cumprir as orientações do Governo que em cada momento tivesse sido eleito pelo povo. E eu acho que este modelo é o melhor.</p> <p>I: E como é que se conjuga isso com uma lógica mais estrutural de planeamento, de, portanto, pensar para além dos ciclos eleitorais... E: Se houver um planeamento público, feito, por exemplo, por um PlanAPP em uma determinada área, com participação de, com aquilo que agora se chama pomposamente os stakeholders, não é, enfim, os</p>		
---	--	--

Visões de futuro na administração pública em Portugal: Contributos das Comunidades Transformacionais para uma melhor governação

<p>atores da área, sei lá, se for uma política no âmbito da economia, em que se ouçam empresários, trabalhadores, sindicatos, as universidades, etc., e que, tem de ser uma coisa, não pode ser ah a cabeça iluminada de alguém, uma coisa que se construa e que fique, e que seja uma coisa que tem etapas a 2, 3, 4, 5 anos, com etapas intermédias, aquilo que era preciso é que o novo governo que viesse não tivesse aquela tentação de está tudo errado, vai tudo para o lixo, vamos fazer de trás. Claro que eu acho que há coisas de políticas públicas que são tão marcadamente ideológicas ou tão marcadamente específicas que são mesmo para mudar, o povo quis que mudasse.” (E12)</p> <p>“Isso foi uma ideia que tive e que espelhei na minha dissertação de mestrado, do estudo que fiz de alguns países que foram tendo esta evolução, designadamente nos Estados Unidos, no Reino Unido, e em outros, que procuraram institucionalizar as funções de direção. Portanto, nesses países, eles têm aquilo que se chama o Senior Executive Service e o Senior Civil Service, que é uma espécie de grupo de pessoas que se qualifica previamente para as funções de direção, faz os seus processos formativos, de capacitação, e depois é se candidatam a um conjunto de vagas de direção e que são avaliados pelo aquilo que chama [...] a Qualification Review Board, em relação ao conjunto critérios que são os Job Evaluation for Senior Post. E, portanto, em função daquilo que é o perfil que têm e o perfil desejado no âmbito desse mesmo concurso, passam a ingressar um grupo de potenciais dirigentes, que pode ser designado para ir desempenhar funções com base em determinadas regras, que são regras de mérito em geral. Portanto, este processo, todo ele é um processo de mérito, depois a escolha é que pode ser política, mas que assenta em critérios de mérito. Isto é, por exemplo, tem um organismo com 100 pessoas e que tem 1 milhão de orçamento, e tem outro que tem é 12 mil pessoas e gere 100 milhões de euros, em termos de complexidade, este segundo é mais complexo do que o primeiro. Portanto, só poderia exercer funções neste segundo organismo quem tivesse demonstrado que tinha tido sucesso a gerir um organismo de menor complexidade. E, portanto, não é uma carreira, é um sistema de posto de trabalho, mas que tem na base elementos de carreira, ou seja, os dirigentes são profissionalizados, mas não são sempre dirigentes naquela posição toda a vida. Eles ingressam numa espécie de bolsa de direção, que é o Senior Civil Service ou Senior Executive Service, e depois são selecionados em função daquilo que são as suas capacidades e provas dadas, experiência, para desempenhar determinadas funções. Se não tiverem sucesso nas mais exigentes, voltam atrás.” (E17)</p> <p>“[C]abe à vontade do poder político de fazer essa alteração [do regime de substituição] na Assembleia da República [...] no próprio Parlamento, já foram vários os Presidentes que, em audições parlamentares, inclusivamente o Professor Bilhim, mas não só, também estes atuais dirigentes da CReSAP e os anteriores, focaram na questão da necessidade de se olhar para esse regime de substituição e colocar algumas barreiras, porque isso desvirtua completamente aquilo que está na lógica deste regime e da própria CReSAP”. (E17)</p> <p>“Desvirtua, mas é o que temos. A ideia da CReSAP também não sei se é muito boa. Isso dava uma boa discussão sobre aquela ideia da gestão pública inglesa que está muito na base dessas lógicas da CReSAP, do SIADAP, etc., etc., que na minha opinião, para certos níveis de dirigentes não serve, porque os dirigentes têm de estar comprometidos com a política e eu defendo isto. Tem de estar, porque se não estiverem alinhados, claro, também não vai haver sublevação, mas eu acho que tem de haver um alinhamento e esse alinhamento não é conseguido com a profissionalização total, completa, da administração pública.” (E20)</p>		
<p>“[O] que é importante é uma coisa diferente, é nós percebermos que a formação dada, em termos das competências que são passadas, e tem havido um trabalho muito grande entre o INA e a DGAEP para definição de quais são as competências necessárias, é importante que essa articulação seja feita, não necessariamente com o recrutamento e seleção que passaram para a DGAEP, mas com o recrutamento e seleção que está na CReSAP. Aliás, os modelos de competências que nós andamos a discutir, discutimos também com modelos da CReSAP e em articulação com a CReSAP, não faz sentido eu dizer que estou a formar para as competências A, B e C, e as competências que a CReSAP exige em termos de seleção de dirigentes sejam completamente diferentes.” (E21)</p>	<p>É essencial o alinhamento de competências entre formação e seleção de dirigentes</p>	

APÊNDICE J – Equipas transformacionais

Área	Equipa Transformacional	Líder da Equipa
Território e Mobilidade (E2)	Paulo Seixas (ISCSP) – Sociologia Paula Teves Costa (FC) – Riscos Luciano Marques (FALM) – Jurídico Nuno Marques da Costa (IGOT) – Geografia Álvaro Manso – Arq. Paisagista Jorge Frazão Cancela – Ambiente Viriato Seromenho Marques – Comunicação do projeto João Rebelo (MP: LRT), Gorge Meneses (Profico: Ferrovia pesada), Álvaro Costa (FEUP: TP rodov.), Carlos Gaivoto (CSOP: visão integrada) – Engenharias/Mobilidade Guilherme Carrilho da Graça (FC) – Energia no edificado Rosário André (NOVA-SBE) – Economia Adriana Veríssimo Serrão (FLeTRAS.Lx) – Ética na Intervenção Bruno Soares – Ordenamento do Território	Liderança política: Miguel Pinto Luz (CMC) Liderança técnica: Vitor Silva, coadjuvado pelo Paulo Tinoco (CMC) João Montes Palma
Digitalização e Modernização Administrativa (E4; E9; E19)	Prof.ª Maria Manuel Leitão Marques André Vasconcelos (AMA) Pedro Silva Dias (ex-Presidente da AMA) João Tiago Silveira Luís Gois Pinheiro Miguel Poiães Maduro Pedro Correia	João Tiago Silva
	Anabela Pedroso Prof.ª Maria Manuel Leitão Marques Pedro Tavares (esteve na UMIC, agora está Justiça), Pedro Viana (mesma coisa)	---
	Maria Manuel Leitão Marques Fátima Fonseca Carlos Carapeto	---
Governação Metropolitana (E6)	Elisa Vilares (DGT) – desenvolvimento urbano João Ferrão (ICS) – tudo e mais alguma coisa Nuno Romão (AD&C) – governação multinível Duarte Rodrigues (AD&C) – implementação de referenciais estratégicos a nível de fundos Paulo Areosa Feio (PlanAPP) – avaliação de políticas públicas João Mourato (ICS) – ação climática Zêzere (IGOT) – gestão de riscos Cristina Cavaco (Universidade de Arquitetura) – ordenamento e políticas do território Mário Vale (IGOT) – governação e articulação de escalas territoriais	João Ferrão – consegue conciliar o <i>policy making</i> com o saber académico
Desenvolvimento Económico e Social (E10)	António Tavares, da Peugeot-Citroen Horta Osório António Amorim	---
Governação Integrada e Problemas Sociais Complexos (E13)	Ana Mendes Godinho, Ministra da Solidariedade e do Trabalho Miguel Fontes, Secretário de Estado do Trabalho João Costa, Ministro da Educação Francisco André, Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros Eduardo Vítor Rodrigues, Presidente da Câmara de Gaia Hélder Guerreiro, Presidente da Câmara de Odemira Ricardo Rio, Presidente Câmara de Braga	Ana Mendes Godinho

Visões de futuro na administração pública em Portugal: Contributos das Comunidades Transformacionais para uma melhor governação

	Pedro Calado, Gulbenkian João Peixoto, ISEG, atual Vice-Reitor da Universidade de Lisboa	
Cibersegurança (E14)	Eng. Lino Santos, CNS Rogério Bravo, PJ Luís Antunes, da Universidade de Porto Jorge Pinto, APDSI. Pedro Verdelho, da PGR.	Eng. Lino Santos, CNS
(Planeamento e) Ordenamento do Território (E15)	Sidónio Pardal João Ferrão João Mourato Eurico Neves Teresa Sá Marques	João Ferrão
Formação e Qualificação (E17)	David Xavier, PCM Ricardo Pais Mamede, ISCTE João Dias, Presidente do Conselho Consultivo da AMA	---
(Planeamento e) Ordenamento do Território (E15)	António Figueiredo Teresa Sá Marques José Reis Elisa Vilares, DGT Sérgio Barro	Teresa Sá Marques
Planeamento, Prospetiva e Avaliação de Políticas Públicas (E20)	Paulo Areosa Feio José Luís Albuquerque, Diretor-Geral do GEPE João Abel Freitas, ex-Diretor do GEE João Ferrão Alda Carvalho, ex-Diretora do GPP e ex-Diretora do INE Ferreira do Amaral, ex-Diretor do DPP José Carlos Pereira, GEPEARI Pedro Duarte Silva, GEPEARI Ana Caetano, Secretária-Geral do Ministério da Administração Interna	---