

raep N.10

revista de administração e emprego público
número especial

Tendances internationales au sein de l'administration publique
- Point de vue d'un praticien

Adam Wolf

The contribution of the humanities for the training of public
servants in the 21st century

Edoardo Ongaro

Past, present, and possible futures of public administration and
Public Administration: some European and Portuguese trends

Geert Bouckaert e Diego Galego

50 Anos de proteção social na administração pública

Isabel Viseu

IA e contrato de trabalho em funções públicas

Mafalda Miranda Barbosa

Uma nova geração de serviços públicos

Mário Filipe Campolargo

Looking back at 50 years of progress: the case of Portugal

Mathias Cormann

Dezembro 2024

Administration and Public Employment Review

Revue d'Administration et Emploi Public

Revista de Administración y Empleo Público

raep N.10

revista de administração e emprego público
número especial

Administration and Public Employment Review

Revue d'Administration et Emploi Public

Revista de Administración y Empleo Público

Periodicidade anual

Dezembro 2024

Diretor: César Madureira

Preço: 12€

 **dgaep**

direção-geral da administração
e do emprego público

Diretor

César Madureira (DGAEP, ISCTE-IUL)

Coordenadora do número especial

Teresa Ganhão (DGAEP)

Conselho Editorial

Teresa Ganhão (DGAEP)

David Ferraz (ISCTE-IUL)

Sérgio Agraíno (DGAEP)

Conselho Científico

Armando Cunha (Fundação Getúlio Vargas, Brasil)

Edoardo Ongaro (The Open University, Reino Unido)

Eugénia Santos (Vogal da CRESAP, Portugal)

Geert Bouckaert (Katholieke Universiteit Leuven, Bélgica)

Gustavo Blutman (Universidad de Buenos Aires, Argentina)

Hanne Foss Hansen (University of Copenhagen, Dinamarca)

Hellmut Wollmann (Humboldt University, Alemanha)

João Bilhim (ex Presidente da CRESAP, ISCSP-UTL, Portugal)

José António Oliveira Rocha (Universidade do Minho, Portugal)

José Moreira (Universidade de Aveiro, Portugal)

Júlio Nabais (Consultor internacional)

Luís Sousa da Fábrica (Universidade Católica, Portugal)

Patrícia Silva (Universidade de Aveiro, Portugal)

Koen Verhoest (University of Antwerp, Bélgica)

Salvador Parrado (Universidad Nacional de Educación a Distancia, Espanha)

Steven van de Walle (Katholieke Universiteit Leuven, Bélgica)

Vassilis Monastiriotis (London School of Economics and Political Science, Reino Unido)

Editor: Direção-Geral da Administração e do Emprego Público (DGAEP)

Realização: Departamento de Relações Internacionais e Comunicação (DRIC)

Conceção gráfica: Elsa Ho **Paginação:** Vanda Cardoso Pinheiro

Rua da Alfândega, n.º 5, 2.º piso, 1149-095 Lisboa

<http://www.dgaep.gov.pt/>

Impressão e Acabamento: Editorial do Ministério da Educação e Ciência

Isenta de registo na ERC ao abrigo do Decreto Regulamentar n.º 8/99, de 9 de junho, art.º 12.º, n.º 1, b

Depósito Legal: 388785/15

ISSN: 2183-4725

Dezembro de 2024

Índice

Tendances internationales au sein de l'administration publique - Point de vue d'un praticien <i>Adam Wolf</i>	9
The contribution of the humanities for the training of public servants in the 21st century <i>Edoardo Ongaro</i>	25
Past, present, and possible futures of public administration and Public Administration: some European and Portuguese trends <i>Geert Bouckaert e Diego Galego</i>	39
50 Anos de proteção social na administração pública <i>Isabel Viseu</i>	63
IA e contrato de trabalho em funções públicas <i>Mafalda Miranda Barbosa</i>	103
Uma nova geração de serviços públicos <i>Mário Filipe Campolargo</i>	129
Looking back at 50 years of progress: the case of Portugal <i>Mathias Cormann</i>	143
Normas para apresentação de artigos	155
Submission guidelines	159

Editorial

Decorridos quase dez anos sobre o lançamento do primeiro número da *Revista de Administração e Emprego Público (RAEP)*, é gratificante reconhecer que o objetivo principal a que nos propusemos com esta publicação periódica - “fomentar um fórum de discussão técnica e de reflexão sobre a Ciência da Administração” - foi cumprido, colmatando um vazio existente, à época, na sociedade portuguesa. E isto sem descuidar outras dimensões de não somenos importância, a da qualidade, assegurada pela seleção criteriosa dos autores, e da pluralidade das abordagens, promovida pelo enfoque interdisciplinar e sistémico na análise da administração pública (AP), bem como pelas diferentes latitudes de quem escreve, que não deixam de condicionar a forma de ver e pensar a realidade circundante.

O progressivo aumento de leitores da RAEP que temos vindo a observar, confirma a necessidade e importância de uma revista dedicada a este tema, à semelhança do que se verifica noutros países, e não exclusivamente para os trabalhadores e dirigentes da Administração, como igualmente para o meio académico em que sejam ministrados cursos de licenciatura, mestrado ou doutoramento, que tenham esta área do conhecimento como objeto de estudo.

Se o primeiro número da revista foi dedicado à austeridade e reforma da administração pública, o décimo assume uma dupla particularidade: por um lado, procede ao balanço dos desenvolvimentos na AP e, por outro, tem carácter complementar em relação a outra publicação.

No âmbito da comemoração dos 50 anos da DGAEP, que se assinalam no dia 27 de dezembro de 2024, foi solicitado aos ex-secretários de Estado com responsabilidades na área da AP desde 1974 que revisitassem o respetivo período de governação, identificando as medidas de política mais relevantes e, em simultâneo, efetuassem um exercício prospetivo das prioridades. Este repto, que alguns prontamente acolheram, materializou-se

numa publicação: *Administração Pública 1974 – 2024 | Reflexões Políticas*.

Se a reflexão feita pelos responsáveis diretos pela implementação das políticas públicas, neste horizonte de cinco décadas, se afigurou estimulante e assaz informativa, clarificadora de aspetos particulares da história da administração pública portuguesa, beneficiando de uma maior isenção analítica decorrente do distanciamento temporal, porque não realizar idêntico exercício, mas com protagonistas diferentes? Esta foi a questão que levantámos e que serviu de fio condutor na preparação deste número especial – complementar a reflexão política com outro tipo de abordagem, preferencialmente, multidimensional.

Para o efeito, convidámos prestigiados académicos, o Secretário-Geral da OCDE, dois profissionais, das administrações portuguesa e dinamarquesa, o Secretário-Geral da Federação Europeia dos Sindicatos dos Serviços Públicos e o ex-Secretário de Estado da Digitalização e da Modernização Administrativa, na sua qualidade de especialista em inovação e transição digital, para avaliarem as transformações, avanços, impasses e recuos, identificarem as tendências e os desafios que possam afetar a AP nos anos vindouros. Na verdade, o olhar retrospectivo importa. No século V a.C., o grego Heródoto havia chegado a esta conclusão, quando escreveu sobre a necessidade de “conhecer o passado para entender o presente e construir o futuro”.

O número 10 da RAEP agrega enfoques díspares sob o mesmo denominador comum. A amplitude das análises varia entre um posicionamento mais teórico e outro centrado na experiência de quem conhece bem o funcionamento da máquina administrativa, a que acresce uma visão holística e macro dos desenvolvimentos e reformas nas administrações dos vários países-membros da OCDE.

A complementaridade destas abordagens conflui para um conhecimento mais profundo do ecossistema complexo que é a administração pública (resultante da interação entre estruturas

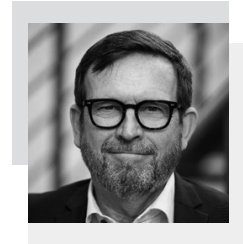
administrativas, níveis de administração, processos, recursos, quadro legal, cidadãos, sociedade, tecnologia, inovação, valores, cultura organizacional) com forte impacto no desempenho económico dos países e bem-estar dos seus cidadãos.

A terminar, uma palavra de agradecimento a todos os autores que nos têm acompanhado nesta caminhada e contribuíram para a metamorfose de uma ideia num projeto de sucesso já com 10 números anuais publicados. Agradecimento extensível, como não poderia deixar de ser, aos nossos leitores pelo crescente interesse na RAEP e a quem reafirmamos o nosso compromisso em manter a qualidade reflexiva e a pluralidade interpretativa no tratamento da temática da administração pública nas suas múltiplas vertentes.

Teresa Ganhão
Coordenadora do Número Especial

Tendances internationales au sein de l'administration publique - Point de vue d'un praticien

Adam Wolf, Directeur général pour les régions danoises¹



Abstract

International cooperation in the field of public management has intensified in the last years as governments around the world and international institutions have recognized the importance of good governance and sound public management practices. Intensified international cooperation makes it possible to identify trends in public administration, which are not only attempts to export national administrative systems and reform strategies to other countries, but truly international trends in reform agendas and strategies. Although possible, it is by no means easy to identify international trends in public administration. However, this article seeks to do just that but based on a practitioner's personal interpretation.

Keywords

Trends, Public administration, Holistic approach, Flexibility, Reforms, Innovation, Citizens.

Introduction

La simplification est un atout, quasiment une vertu, lorsqu'il s'agit d'identifier des tendances majeures. Mais au vu de l'ampleur et de la complexité d'une discipline comme l'administration publique, et d'une

¹ Adam Wolf était Secrétaire permanent adjoint au Ministère des Finances du Danemark, ainsi que Président du Comité de la Gestion Publique de l'OCDE (PUMA) et le directeur de l'Agence danoise des tribunaux. Cet article a été rédigé sur la base d'un discours prononcé lors de la première conférence consacrée aux meilleures pratiques au sein de l'administration publique, organisée par l'Union européenne, à Lisbonne.

expérience personnelle des pays membres de l'OCDE, le risque existe de passer sous silence des expériences et développements essentiels. Il faut espérer que les commentaires et les critiques que suscitera cet essai permettront de rectifier toute interprétation erronée, d'éclaircir les zones d'ombre et de corriger les simplifications.

J'identifie six tendances majeures au sein de l'administration publique moderne:

- L'innovation à l'échelle internationale
- La mise en correspondance holistique
- La flexibilité de l'État
- Le web et les réseaux
- L'engagement des citoyens
- La dimension humaine

L'innovation à l'échelle internationale

Nous avons tendance à identifier les tendances en matière de gestion publique par rapport aux développements dans les pays anglo-saxons. Dans les années 80, toute l'attention s'est focalisée sur la «Nouvelle Gestion publique» (NGP). Des pays comme le Royaume-Uni, l'Australie et la Nouvelle-Zélande, en particulier, ont suscité la controverse. Vous pouviez être dans le clan des partisans de la NGP ou dans celui de ses détracteurs. Et, malheureusement, plusieurs experts de l'administration publique ne sont toujours pas parvenus à dépasser ce clivage entre partisans et détracteurs de la NGP.

En fait, la plupart des efforts de modernisation ont commencé dans les années 80 dans les pays scandinaves, les Pays-Bas et quelques autres pays. Mais ces réformes plus pragmatiques ont souvent été ignorées dans le débat sur la nouvelle gestion publique, qui était davantage centré sur les coups de boutoir assésés à «l'ancien» secteur public, par le biais de la déréglementation, la réduction des effectifs et la privatisation.

Dans les années 90, la controverse entourant la NGP a partiellement favorisé l'émergence d'une multitude de conceptions nationales et

de programmes de réformes de l'État «modérés». L'expérience vécue dans les années 80 par le Royaume-Uni a souvent été une source d'inspiration mais de sérieuses adaptations ont été apportées et la plupart des pays ont choisi de suivre leur propre voie pour réformer leur administration.

L'Italie constitue à cet égard un exemple parfait. Ce pays a entamé ses réformes relativement tard par rapport à la majorité des autres pays mais a su tirer parti de l'expérience acquise par d'autres pour élaborer l'un des programmes de réforme le plus impressionnant et le plus ambitieux de ces dernières années. D'autres encore, comme la Finlande, ont systématiquement intégré les acquis à l'échelle internationale dans des stratégies de réforme.

Dans les années 90, les pays en voie de transition ont été confrontés à l'énorme tâche de reconstruire une administration publique en se fondant sur de nouvelles valeurs. Pour les pays candidats à l'Union européenne, la tâche consistait également à adopter «l'acquis communautaire» et à adapter des structures ainsi que des procédures pour répondre aux critères de l'Union européenne.

D'une part cette situation a permis à certains pays de sélectionner des programmes de réforme de l'administration publique déjà éprouvés par les pays de l'UE et de l'OCDE. D'autre part, ces pays ont souvent été confrontés à des modèles étrangers spécifiques, imposés de manière assez agressive par des gouvernements occidentaux ou des institutions financières internationales.

Toutefois, le premier stade de confusion passé, nombre de pays en voie de transition à l'époque, comme la Pologne, la Hongrie ou la République tchèque pour ne citer qu'eux, ont élaboré des stratégies nationales ambitieuses pour réformer la fonction publique, décentraliser le pouvoir, etc...

Actuellement, la quasi-totalité des pays du monde peut être une source d'inspiration. Le Mexique a lancé un système électronique de pointe pour les appels d'offres et les attributions de marchés, la Corée lance un système pour le traitement électronique des

formalités administratives, ce qui permet aux intéressés de suivre l'évolution de leur dossier sur Internet, le Japon s'est lancé dans un programme de réforme extrêmement ambitieux qui vise à la fois une restructuration complète des départements et portefeuilles ministériels et une réduction drastique du nombre de fonctionnaires.

L'innovation et l'inspiration ont acquis une dimension internationale. Il convient probablement d'ajouter que le monde de l'administration publique d'aujourd'hui ne dispose d'aucune référence centrale et que des notions telles que «le meilleur pays» n'existent pas. Il existe de «bonnes pratiques» et «d'excellentes pratiques» qui doivent être identifiées en fonction des besoins de chaque pays et qui doivent être adaptées au contexte politique et administratif du pays où elles seront mises en œuvre. En ce sens, il semblerait que nous soyons sur la voie d'un processus d'apprentissage véritablement international.

La mise en correspondance holistique

Ce titre pourrait faire penser à une nouvelle tendance dans les sociétés de conseils en gestion d'entreprise mais, en fait, il s'agit simplement d'essayer de cerner divers développements pour établir une tendance - une tendance dans la manière d'aborder l'administration publique aujourd'hui.

Tout d'abord, l'accent n'est plus mis sur l'État mais sur la Gouvernance. Certains diront que la Gouvernance n'est pas un concept précis et ils ont raison. Mais il importe avant tout de se placer dans une optique plus large, qui s'étend au-delà des spécificités des rouages de l'État, afin de comprendre la manière dont nous organisons nos sociétés et l'interaction entre l'État, le marché, la société civiles et les citoyens.

Les questions de démocratie, de confiance de l'opinion publique et de relations entre l'État et les citoyens viennent s'ajouter aux questions d'efficacité interne et de satisfaction des usagers, lorsque nous définissons les objectifs visés par nos projets de réforme. La déréglementation a été remplacée par la recherche d'une réglementation économique et sociale à la fois légitime,

compréhensible et adoptée sans contestation. Les programmes visant à simplifier les règles et les procédures doivent être envisagés dans un contexte plus large.

La tendance à la «mise en correspondance holistique» traduit partiellement une volonté de s'écarter du schéma de l'administration modèle de Weber où la politique et l'administration sont traditionnellement séparées. Aujourd'hui, la politique est un processus d'interaction entre les élus, les fonctionnaires nommés sur décision politique, les conseillers temporaires et les fonctionnaires. Tous ces acteurs interagissent avec des organisations internationales, des corps législatifs, les médias et des groupes d'intérêt structurés.

Pour comprendre la politique moderne, nous devons prendre en compte tous les groupes d'intérêts et pas uniquement le processus politique traditionnel. Ces dernières années, un nombre croissant de pays, y compris le mien, le Danemark, ont examiné différentes façons d'organiser et de réglementer l'interface politico-administratif dans ce nouvel environnement ainsi que les différentes manières d'identifier les conséquences, pour la démocratie, des changements plus profonds des structures du pouvoir de la société.

La cohérence des politiques est également un souci majeur dans un grand nombre de pays. Au Royaume-Uni, l'un des thèmes récurrents du livre blanc sur la modernisation de l'État portait sur les moyens à mettre en œuvre pour mener des politiques à plus long terme et dans un esprit plus cohérent. Ce thème se retrouve dans plusieurs pays et l'on s'attendait à ce qu'il soit alors l'un des premiers points à l'ordre du jour du Comité de Gestion Publique de l'OCDE (PUMA), au cours des prochaines années.

Les politiciens et les citoyens éprouvent de plus en plus de difficultés à identifier la question politique pertinente dans le dédale des politiques sectorielles et des conflits de compétences entre agences et spécialistes de la profession. Souvent, ils n'ont pas les mots nécessaires pour décrire les problèmes politiques tels qu'ils les vivent au quotidien ou pour identifier des solutions adéquates et

cohérentes aux problèmes qu'ils rencontrent, comme la délinquance juvénile, par exemple.

La centralisation des procédures ministérielles et la mise sur pied de groupes de réflexion au sein du gouvernement ou de comités interministériels chargés de formuler des politiques intersectorielles sont des méthodes utilisées dans plusieurs pays pour pouvoir répondre partiellement au problème. Ce dernier peut également être partiellement résolu en faisant en sorte que les individus et les procédures transcendent les frontières organisationnelles, afin de promouvoir une approche holistique de la politique.

En Suède, des projets ont été élaborés pour tenter d'intégrer les départements ministériels par le biais de la centralisation des fonctions administratives et une mobilité plus grande du personnel. Aux Pays-Bas, la politique visant à accroître la mobilité des hauts fonctionnaires peut également être associée à cette même tendance. Plusieurs pays lancent des programmes de formation qui regroupent des hauts fonctionnaires, favorisant ainsi le sentiment «d'appartenir» à une même famille.

La prestation de services «groupés» ou cohérents compte tout autant dans un grand nombre de pays. Le Canada, l'Australie ainsi qu'un certain nombre de pays européens (comme le Portugal ou l'Espagne pour ne citer qu'eux) ont instauré des guichets uniques et, dans certains cas, ont procédé à une intégration encore plus radicale des fonctions administratives. Au Royaume-Uni, des «équipes d'utilisateurs» évaluent les services «groupés» de l'État. L'objectif visé est de délivrer des services en facilitant la vie des citoyens et non celle de l'administration.

La généralisation de la TI et d'Internet nous offre l'opportunité d'aller encore plus loin. L'implication d'une administration en ligne est radicale en ce sens que la présence sur le réseau constitue une désintégration virtuelle - et un remodelage constructif - des structures et procédures administratives. Même si nous continuons à privilégier une division interne efficace du travail au sein de l'administration

publique, nous sommes aujourd'hui en mesure, grâce à l'électronique, de combler le fossé qui sépare les agences, les niveaux et les secteurs. Les citoyens ont l'opportunité d'interagir avec l'État d'une manière cohérente, au moment et à l'endroit qui leur conviennent le mieux. La technologie n'est qu'un tout petit maillon de la chaîne. Pour exploiter pleinement les nouveaux outils, nous devons adopter une approche holistique de l'État.

Enfin, la plupart des spécialistes ont compris que nous ne pouvons plus gérer les institutions de l'État en s'appuyant uniquement sur des critères tels que la satisfaction des usagers, l'efficacité ou la gestion du personnel. Nous n'avons plus pour seule ambition de nous conformer le plus vite à la GQT, le RPE ou la GRH en oubliant les méthodes en vogue un an auparavant. L'un des plus grands progrès de ces dernières années est d'avoir amplement reconnu la nécessité d'aborder la gestion publique dans une perspective holistique.

Peu importe que nous trouvions l'inspiration dans le Modèle européen de l'excellence, qui inspire même des pays non européens comme la Nouvelle-Zélande, ou que nous recherchions des conceptions holistiques dans les fiches d'évaluation ou autre méthode centrée sur les parties en présence. L'idée est de contrôler et gérer les agences publiques dans une perspective multidimensionnelle, parce que l'interaction entre les différentes dimensions de la vie d'une organisation peut nous aider à mieux comprendre la différence qui sépare le succès de l'échec.

Cette «tendance holistique» nous amène à ne plus nous cantonner à l'administration publique et à considérer l'ensemble du réseau des interactions qui impliquent l'État, les marchés et la société civile. Cette mise en correspondance montre que la division classique entre la politique et l'administration, l'isolement mutuel des secteurs politiques et la division fonctionnelle du travail au sein de l'administration limitent notre aptitude à trouver de nouvelles solutions ou de meilleures solutions. C'est la raison pour laquelle les projets de réforme actuels tentent de transcender les divisions classiques, tant sur le plan de la réflexion que sur celui de l'action. La tendance

holistique implique également que les gestionnaires publics sont de plus en plus réticents à adopter les dernières techniques de gestion en vogue et qu'ils favorisent les approches multidimensionnelles pour atteindre l'excellence dans le domaine de la gestion publique.

La flexibilité de l'État

Contrairement aux années 80, nous sommes moins enclins à envisager les outils de la gestion publique dans une perspective idéologique. Les gouvernements conservateurs et les institutions financières internationales s'accordent aujourd'hui à dire qu'une gouvernance de qualité, y compris l'efficacité et l'efficacités des gouvernements, est nécessaire pour assurer la croissance économique, le bon fonctionnement des marchés et la stabilité de la société où règne la cohésion sociale. Les gouvernements travaillistes de plusieurs pays ont recours à la privatisation et à l'externalisation. Le pragmatisme est à l'ordre du jour et permet de trouver des réponses souples aux défis actuels. Les rigidités structurelles de l'organisation administrative classique ne sont plus aussi sacrées aujourd'hui, même si nous ne devons jamais sous-estimer la force qui, en fait, nous pousse à désirer et préserver les structures administratives traditionnelles.

«La suprématie du temporaire», au sens le plus large du terme, ne remplace pas les structures traditionnelles mais les complète. Des tâches sont temporairement exécutées par des groupes de projet, des comités interministériels, des «tsars» ou task forces spéciales qui raccourcissent les lignes de commande traditionnelles ou par des groupes virtuels reliés par réseaux électroniques.

En Pologne, par exemple, un programme de réforme a été mis en œuvre pour instaurer ce qu'il est convenu d'appeler un «gouvernement flexible» en dissociant les portefeuilles ministériels des structures administratives, afin de promouvoir la cohérence des politiques et la souplesse des solutions. Aux Pays-Bas, les hauts fonctionnaires peuvent désormais être nommés en qualité de «directeur général de projet».

Nous bouleversons les théories de Weber: l'individu est souvent plus important que la structure organisationnelle. Au Ministère danois des Finances, nous avons pris l'habitude d'ajuster la structure aux tâches et capacités individuelles, une fois par an. Cette manière de procéder permet d'éviter le drame de la réorganisation, réduit la structure à un élément temporaire et instrumental, focalise durablement l'attention sur l'objectif consistant à maximiser les performances des individus et de l'organisation. La structure organisationnelle est réduite à ce qu'elle doit être, à savoir un outil de leadership parmi d'autres.

L'assouplissement de la gestion par une suppression des règlements internes et des réglementations - ou paperasserie - a été l'un des principaux ingrédients des programmes de réformes élaborés à travers le monde. Le programme *Reinventing Government*, lancé aux États-Unis, en est un exemple célèbre. Ces programmes ont visiblement pour objectif d'encourager le sens de la créativité des gestionnaires mais aussi des travailleurs au bas de l'échelle hiérarchique, afin qu'ils puissent agir de manière responsable dans les limites d'une réglementation-cadre plus large.

La réduction des règles et règlements traditionnels ne sera effective que si les institutions de contrôle adoptent également d'autres approches. Le recours aux audits de l'optimisation des ressources offre une solution partielle mais en l'absence de réglementations strictes, il est nécessaire de rechercher d'autres moyens pour prévenir le gaspillage et la corruption. Dans la plupart des pays de l'OCDE, cette nécessité a amené un nombre croissant de personnes à se focaliser sur les valeurs et la déontologie du service public. Certains pays ont publié des codes de conduite détaillés, tandis que d'autres ont opté pour les codes de valeurs et les programmes de formation.

La déréglementation de la fonction publique s'est souvent traduite par une plus grande flexibilité des plans de carrière, afin de respecter le souhait du nombre croissant de personnes qui demandent une personnalisation du parcours professionnel. Nombre de réformes de la fonction publique entreprises ces dernières années dans des pays

de l'OCDE partagent cette caractéristique commune. L'évaluation des performances individuelles est affinée et différenciée, parce qu'elle est de plus en plus associée aux systèmes de rémunérations individualisés et basés sur les performances. Ceci est tout particulièrement vrai pour les cadres supérieurs, une catégorie hiérarchique où les contrats de performances sont très répandus aujourd'hui, mais ces systèmes tendent aussi à couvrir des groupes de plus en plus larges de fonctionnaires. La flexibilité consiste, en l'occurrence, à associer le salaire aux performances et non à l'ancienneté.

En général, les conceptions standard sont abandonnées au profit d'une réponse souple qui permet de traiter chaque problème, chaque question politique et chaque cas individuel d'une façon spécifique.

Le web et les réseaux

L'administration publique fait partie de plusieurs réseaux: des réseaux organisationnels, humains et électroniques qui fonctionnent pour générer des politiques, des services et des connaissances. Soit nous choisissons d'être les victimes de réseaux puissants, soit nous choisissons d'influencer et de gérer stratégiquement les réseaux. Tout est lié au rôle de l'État dans le système plus large de la gouvernance.

En instituant des agences indépendantes ou en externalisant les tâches, nous créons de nouvelles relations inter-organisationnelles qui doivent être gérées. Tout le monde sait que la gestion des réseaux clients et fournisseurs est un aspect vital de la gestion au sein du secteur privé. De la même façon, nous commençons à l'envisager comme une facette de la gestion publique. Les marchés fonctionnent lorsque des entreprises entrent en concurrence pour décrocher une adjudication. Mais, lorsque le contrat est signé, nous entrons dans une nouvelle phase où la relation avec le fournisseur doit être gérée. Il est indubitable que la tâche complexe que représente la gestion de multiples contrats et de réseaux de fournisseurs a souvent été sous-estimée dans la gestion des affaires publiques.

La prestation de services et la mise en œuvre de politiques s'effectuent de plus en plus à divers niveaux de l'État. La gestion «multi-niveaux», comme la qualifiait les auteurs d'un document publié il y a quelques années par le Comité de gestion publique de l'OCDE, est un aspect toujours plus important de la gestion des réseaux. Dans la plupart des pays, les politiciens tiennent compte des besoins des citoyens et créent des attentes auxquelles les autorités locales doivent répondre. De quelle manière gérons-nous ces relations et comment faisons-nous la part entre l'autorité du pouvoir central et celle du pouvoir local? Comment abordons-nous le partage des responsabilités au niveau des finances publiques, de l'efficacité de la gestion et de l'imputabilité démocratique? Ces questions sont à l'ordre du jour dans un grand nombre de pays mais elles sont tout particulièrement mises en exergue par un projet de réforme initié récemment en Allemagne.

Grâce aux nouveaux réseaux technologiques les contraintes de temps et d'espace n'existent plus. Les réseaux transcendent les frontières organisationnelles et géographiques. Et elles remettent en question les structures et procédures bien connues de l'administration publique. Que ce soit pour améliorer et simplifier les services ou pour assurer la rentabilité de l'administration, «l'administration électronique» recèle un potentiel énorme que nous pouvons à peine imaginer aujourd'hui. Mais, une fois encore, nous devons nous interroger sur les moyens à mettre en œuvre pour gérer ces réseaux. Dans quelle mesure sommes-nous prêts à accepter que les réseaux reprennent le rôle des organisations officielles? Comment pouvons-nous être certains que l'autorité politique et le sens des responsabilités continuent à être respectés au sein de l'administration publique?

L'engagement des citoyens

La mise en correspondance holistique permet d'envisager l'État et l'administration publique en les replaçant dans le contexte que forment les citoyens, les marchés et la société. Ce qui signifie que

l'administration publique doit être évaluée, non seulement en termes d'efficacité interne mais aussi en termes d'efficacité externe. Ce qui signifie également que les «citoyens» doivent avoir la possibilité de jouer un rôle majeur dans le façonnement des futurs États.

Si l'efficacité et la satisfaction des clients ont primé pendant des années, les problèmes de démocratie et d'imputabilité reviennent aujourd'hui en force. Il est essentiel de susciter la confiance des citoyens grâce à la transparence des procédures et à l'imputabilité mais aussi grâce au dialogue démocratique. Des pays comme la France et la Norvège s'attachent de plus en plus à clarifier et à renforcer les droits légaux des citoyens.

La manière de gérer les attentes pose un défi toujours plus important. Lorsque la réforme porte sur des règlements, on s'interroge sur la manière de créer un système réglementaire fiable, légitime et prévisible pour les citoyens et les entreprises. En matière des services sociaux, le défi consiste à gérer des attentes toujours plus nombreuses par le biais de chartes de service et du partage des responsabilités avec les citoyens. Les conseils d'usagers, et autre forme de démocratie directe, se généralisent dans un grand nombre de pays.

De même, l'impact plus grand de l'activité de l'État, c'est-à-dire les incidences écologiques, sociales et culturelles, est présenté comme une norme d'évaluation. A titre d'exemple, citons l'impact qu'exerce l'État sur les citoyens lorsqu'il remplit son rôle d'employeur. La diversité au sein du secteur public, en termes de sexe, d'origine ethnique, d'âge et de handicap, devient dès lors une priorité absolue dans un grand nombre de pays, y compris le Royaume-Uni.

L'État ne se réinvente pas uniquement en changeant les projets et les publications de l'administration. Il convient également d'instaurer un dialogue sérieux avec les citoyens afin de parler du rôle l'État et des besoins des citoyens et de la société. Les enquêtes visant à évaluer le degré de confiance que les citoyens accordent à l'État (Canada, Danemark), les panels d'usagers au Royaume-Uni, les invitations à

débattre sur Internet, les débats publics, les groupes cibles d'usagers et les assemblées générales des habitants d'une localité (Pays-Bas, Finlande, France, Danemark) sont autant de signes qui attestent d'une volonté accrue d'être à l'écoute des citoyens. Le citoyen n'est plus uniquement considéré comme un usager ou un client. Le citoyen devient une source d'inspiration pour élaborer de nouvelles politiques.

La dimension humaine

Si le citoyen redevient roi, au niveau interne, la dimension humaine est un élément clé au sein de l'administration publique. Nous avons tous besoin d'attirer des personnes compétentes et, dans la plupart des pays, il s'agit là d'un véritable défi au vu des changements démographiques qui sont intervenus ces dernières années.

L'excellence du leadership semble être un atout majeur pour attirer des personnes compétentes. Un grand nombre de pays ont largement investi dans des programmes de formation destinés aux hauts fonctionnaires et le Royaume-Uni envisage des formations communes pour les ministres et les fonctionnaires, même si nous imaginons difficilement Sir Humphrey et Hacker réunis dans une même classe.

Le défi du leadership réside en partie dans la création d'un ensemble de valeurs et d'objectifs communs, qui laissent libre cours à l'autonomie et à la créativité des cadres moyens et des employés. Forger l'identité des institutions de l'État en se fondant sur un ensemble de projets et de valeurs, revient à soulever une nouvelle fois la question de l'autorité politique par rapport à l'autorité des cadres. Nombre de pays ont débattu sur la manière de définir des «valeurs communes» pour l'ensemble du secteur public.

Les gestionnaires des nombreux pays devront relever le défi spécial de gérer un nouveau personnel pratiquement tous les jours. Même s'il est possible de créer des emplois attrayants et de favoriser un esprit de loyauté parmi les employés, nous ne pouvons exclure que

les futures générations de jeunes fonctionnaires seront plus mobiles, moins «casanières». Ceci peut même devenir un avantage si nous nous sommes capables de gérer le flux d'employés qui passent par nos agences.

La gestion du savoir est un moyen pour essayer d'affronter la mobilité trépidante. Elle implique non seulement la recherche de personnes compétentes mais aussi la recherche de moyens pour accroître les compétences et soutenir la créativité au niveau organisationnel. Le travail en réseau, la constitution de groupes de projets et la modification de l'espace physique peuvent constituer un début de solution et plusieurs pays ont d'ores et déjà emprunté cette voie. L'utilisation de la TI pour stocker et partager les connaissances permet d'assurer la stabilité et la continuité au niveau de l'organisation mais aussi d'éviter de rechercher des solutions qui existent déjà.

La dimension humaine est essentielle à la qualité du service public et de l'administration publique. Une enquête menée il y a quelques années auprès de fonctionnaires danois a montré que la manière dont les employés percevaient leur agence dépendait fortement de l'image publique de cette organisation, elle-même fonction de la qualité du travail fourni. Les résultats des enquêtes menées récemment au Canada vont dans le même sens.

Nous avons tous besoin d'être fiers de ce que nous faisons, nous avons besoin de pouvoir expliquer notre mission sur terre aux membres de notre famille et à nos amis. Ce point est peut-être plus important pour les jeunes d'aujourd'hui qu'il ne l'était il y a trente ans. Si nous pouvons améliorer la qualité du travail, nous pouvons améliorer l'image du secteur public auprès des citoyens et des politiciens. Et si nous pouvons améliorer l'image générale du secteur public, nous pourrions embaucher des personnes compétentes qui contribueront à accroître la qualité.

Les gestionnaires publics du monde entier cherchent à instaurer un tel cercle d'accroissement de la qualité. Ils sont aidés par une interaction croissante entre des spécialistes de différents pays, qui sont confrontés à des problèmes similaires.

La tendance la plus importante pour l'avenir de l'administration publique est celle qui consiste à favoriser les processus d'apprentissage international entre les spécialistes et les experts. Nous n'en sommes pas encore là mais la multiplication des sources d'inspiration, les moyens technologiques d'information et de communication, l'érosion du manque de flexibilité structurelle et idéologique et l'échange pragmatique de solutions pour des problèmes communs semblent prometteurs.

Références

Charbit, Claire and Camila Vammalle (2010). "Modernising government", in OECD, *Making Reform Happen: Lessons from OECD Countries*, OECD Publishing, Paris.

Dunsire, A. (1990). "Holistic Governance". *Public Policy and Administration*, 5(1), 4-19. <https://doi.org/10.1177/095207679000500102>

Greve, Carsten, Lægreid, Per and Rykkia, Lise (Eds.) (2016). *Nordic Administrative Reform. Lessons for Public Management*, London, Palgrave Macmillan.

Hood, Christopher (2000). The "new public management" in the 1980s: Variations on a theme", Available online 19 January 2000.

Hood, Christopher (1991). "A Public Management for All Seasons?", *Public Administration*, Vol. 69, Spring (3-19).

Hood, Christopher, (1995). The "new public management" in the 1980s: Variations on a theme," *Accounting Organizations and Society*, Elsevier, vol. 20(2-3), pp. 93-109.

Huerta Melchor, Oscar (2008). "Managing Change in OECD Governments: An Introductory Framework", *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 12, DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/227141782188>.

OECD (1997) *Managing Across Levels of Government*, Paris, OECD.

Pollitt, Christopher (1996). "Antistatist Reforms and New Administrative Directions: Public Administration in the United Kingdom." *Public Administration Review*, vol. 56, no. 1, pp. 81–87.

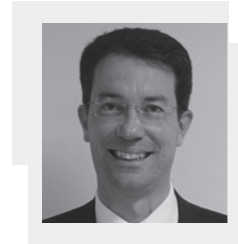
Adam Wolf

Talbot, Colin R., (2001) "UK public services and management (1979-2000) Evolution or revolution?" *International Journal of Public Sector Management* 14(4): 281-303.

Yeatman, A., (1987). 'The Concept of Public Management and the Australian State in the 1980s', *Australian Journal of Public Administration*, Vol. 46, pp. 339-353.

The contribution of the humanities for the training of public servants in the 21st century

Edoardo Ongaro,¹ The Open University, UK



Abstract

This paper develops the argument that (re-)introducing the humanities into educational and training programmes for current and prospective public servants can provide a major contribution to equip administrative systems with the required skills to tackle the multiple challenges for PA in the 21st century. The core argument underpinning this proposal lies in the consideration of the complementarity between the humanities and the social (and other) sciences: either one in isolation is not enough - both are jointly needed for enhancing our understanding of how public administrative systems operate, and to be able to imagine future developments for public administrative systems. This consideration is based on the appreciation that 'reason' and 'rational thinking' as employed and deployed in the humanities generates a kind of knowledge and understanding of things which is different and complementary to the knowledge generated by the social sciences and the 'scientific' reason in general. Currently, however, the social sciences dominate the education and training of present and future public servants. This paper therefore discusses why and how the humanities and the social sciences can and ought to complement one another in the education and training of public servants.

¹ Edoardo Ongaro is Professor of Public Management at The Open University, UK. Previously he held positions at Northumbria University, as Professor of International Public Services Management, and SDA Bocconi School of Management and Bocconi University, where he still serves as Visiting Professor of Management of International and Supranational Organizations. From 2013 to 2019 he served as the President of EGPA, the European Group for Public Administration.

Keywords

Higher education, Training of public servants, Humanities, Public administration, Public management.

Introduction and overview

In this paper the argument is put forward that introducing the humanities into educational and training programmes for current and prospective public servants can provide a major contribution to equip administrative systems with the required skills to tackle the multiple challenges of PA in the 21st century.

The main underpinning for this proposal lies in the consideration of the complementarity between the humanities and the social (and other) sciences: either one in isolation is not enough - both are jointly needed for enhancing our understanding of how public administrative systems operate. This consideration is based on the appreciation that 'reason' and 'rational thinking' as employed and deployed in the humanities generates a kind of knowledge and understanding of things which is different and complementary to the knowledge generated by the social sciences and the 'scientific' reason in general. Currently, however, the social sciences dominate the education and training of present and future public servants. This paper therefore discusses why and how the humanities and the social sciences can and ought to complement one another in the education and training of public servants.

The paper unfolds as follows. First, the argument for why the humanities matter for the study and practice of public administration (hereafter: PA), and therefore also in the education and training of public servants, is wrought out. In doing so, we also consider that the humanities used to be part and parcel of the training of public servants, hence our case is for re-introducing the humanities into the field of PA. Second, the paper delineates how the substantive contents and intellectual perspectives of the humanities may be practically developed into public administration educational and

training programmes. Finally, we wrap up by considering the available knowledge tools for such development in the training and education of public servants to occur, and conclude by making the case for the integration of the humanities with the social (and other) sciences for the development of public administration.

Why the humanities matter for PA?

Recent and ongoing academic work (see Ongaro, 2019 and 2020 and the aptly titled - for the purposes of the argument made in this paper - 2025 book *The Humanities and Public Administration: An Introduction*, eds. E Ongaro, G. Orsina and L. Castellani, Elgar publishing) has emphasised the contribution that the disciplines commonly classified in the category of the 'Arts and Humanities' can provide to the theory and practice of public administration.

The argument² is that the contribution the humanities can provide to the development of the field of public administration appears to have been overlooked over the recent decades: there is a gap in the literature concerning the major contribution the humanities can and ought to make to the advancement of the study of public governance, government, public management, and public administration and policy - hereafter collectively referred to as PA, by which we mean both the field of academic studies of these areas and the 'reality out there' of governments in operation and the public governance arrangements and administrative systems all over the world in their concrete functioning.

Bringing the humanities systematically and comprehensively into PA may provide a 'quantum leap' in our understanding of the field, complementing the kind of knowledge about administrative systems and their functioning that is provided by the social sciences. Our argument is that 'reason' in the humanities (that is, in disciplines such as: political philosophy, moral philosophy, religious studies,

² This section is based on chapter 1 ('The Contribution of the Humanities to the Advancement of Public Administration') of the forthcoming book 'The Humanities and public administration: an introduction', eds. E Ongaro, G. Orsina and L. Castellani, Elgar publishing).

historiography, the fine arts, and so on) proceeds in ways, modes, levels and forms that are different from reason in the natural and the social sciences, thereby including those social sciences widely employed in the study of PA (that is, political science; management and organisation studies; law; sociology; social psychology; and many others) which, when applied to PA, through their findings give rise to the 'administrative sciences', the social scientific knowledge of PA. Therefore, the rationale for arguing about the complementarity of the humanities and the social sciences as applied to the field of PA stems from the very consideration that they operate at different logical, epistemological and ontological levels. At the same time, we argue that the findings of, respectively, the social sciences (as applied to PA problems) and the humanities (again, for the purposes of our argument here, when applied to PA problems) are not incommensurable and non-communicating; quite the contrary: one set of disciplines 'invokes' the other. When the capacity of reason to investigate reality at one level falls short, it then requires the other level of deploying human reason to tackle human and social problems – and vice versa. The two – social sciences and the humanities – are complementary for the study and practice of PA.

Bringing the humanities into PA may also help dispel the 'myth of the unity of science', that is, the assumption that knowledge can only be generated through methods and approaches patterned on the natural sciences, and that these are the ultimate pattern also for the studies in the social sciences, and therefore for the administrative sciences and the study of public administration. We rather consider that such perspective precludes the further development of the field of PA, as it does not take into account the fundamental aspect that there are distinctive levels, forms and modes of (human) knowledge and understanding: that human reason can be deployed also in different ways than those of the natural sciences, and that this does matter, including also for PA (Ongaro, 2020, chapter 1 in particular). To illustrate with an example, moral dilemmas in managing public services cannot be addressed – let alone solved – with methods

patterned on the natural sciences, that look for ‘regularities’ and, ultimately, for ‘law-like generalisations’. These simply do not happen to be there when moral issues require being addressed: it is to guidance from the humanities, like moral philosophy, that public servants should look at in such circumstances (Biancu and Ongaro, 2025).

Wrapping up on this point, our argument³ is that the humanities can and ought to *complement and supplement* the social sciences (and other disciplines) thereby broadening and deepening our knowledge and understanding of PA. Our call is for an integrative approach, for *integrating the humanities with the social sciences into PA*, because tackling crucial PA problems requires the joint contribution of the humanities and the social sciences. This consideration also entails that mobilising the humanities is no silver bullet: indeed, an acritical application of insights from the humanities without integrating such inputs with the insights drawn from the social sciences, might lead to misunderstandings about the functioning of administrative systems and ultimately might also lead to misconceived policy proposals for reforming the public sector and public services. It is only by bringing systematically the humanities into PA in a fruitful combination with the findings of the social sciences that a quantum leap improvement in the field of PA may potentially be attained.

As mentioned, our argument is that the humanities should be brought back into PA, should be re-incorporated and re-integrated into PA, because the humanities have been part and parcel of the training of public servants in many and indeed probably all the administrative systems developed by humankind in its different societies and civilisations over the centuries and across the globe.

It is important to stress a crucial point in our argument. We are not arguing (only) for the broad inspirational role that the humanities can perform in the education and training of every human being, and therefore also of public servants. Our argument is that the humanities – which undoubtedly have a value as such for the education of every

³ As already mentioned, we here continue to follow the argument developed in Ongaro et al., 2025.

human person – require to be focused and applied specifically to PA problems and issues if their contribution is to be “maximised” for developing the skills that make a ‘good’ public servant (we here use the notion of skills in the broadest possible meaning of the term).

So, for example, history and historiography are especially pertinent for the training of public servants when applied to PA problems: that is, it is *history of public institutions and public administration* to be especially relevant for the training of public servants. Analogously, it is the potential of philosophy when applied to PA that can shed light on various PA problems: like the issues of legitimacy that arise when administrative action is being deployed; or the moral dilemmas that street-level and other bureaucrats need to tackle in order to address the needs of public service users.

Or, to continue with meaningful examples, religious studies can alert public servants of the different sensitivities when operating with different ‘publics’ (for an important inquiry into the methodological and epistemological aspects of researching this field of PA, see Kay, 2024): some majority-religious, others agnostic or non-religious; furthermore, religious studies can be efficaciously employed for the comparative study of public administration, as they help inform an understanding of diverse contexts within which public administrative systems operate all over the world: some belonging to the camp of liberal religious regimes, others to non-liberal religious regimes, including Caesaristic and theocratic ones (for a world map and an application to the field of PA, see Ongaro and Tantardini, 2023, chapter 2). In a similar vein, theological studies can be employed in the field of PA to highlight the differential teachings of traditional (and other) religions as regards key PA issues like, e.g. defining ‘Public Value’ (Ongaro and Tantardini, 2024), a key notion in contemporary public management and governance.

To be sure, it is not only the humanities that enable a better and deeper knowledge of human nature by providing novel and different perspectives to those brought about by the social sciences. Important

contributions stem also from disciplines from the natural and the life sciences (from human biology to psychology, from primatology to palaeoanthropology, and so forth – all of which provide perspectives to the understanding of human nature). All these contributions should indeed be employed more amply than they currently are in the field of PA. Yet, even when taking into account these additions, we can still safely claim that the humanities do provide distinctive and unique perspectives about human nature and what it means to be human, and how humans develop their lives in society, and why humans may aim to treat humanity not just as a means, but as a goal. The humanities can furnish a treasure trove of knowledge and understanding for the goal of the advancement of PA. How, then, to make the best use of this treasure trove of knowledge and understanding for the education and training of public servants? It is to this question we now turn.

How can the humanities become part and parcel of the education and training of public servants?

From the argument that the humanities could and should be integrated into the education and training of public servants, a number of practical questions follow which concern the specifics of how to introduce and develop humanities subjects in PA educational and training programmes. These questions include:⁴

- What should be the place of the humanities in PA curricula? And at what level should they be taught: only masters and PhD level, or also undergraduate? And what is the place of the humanities in executive education and shorter programmes for public administrators?
- Content-wise, what specific disciplines within the humanities ought to be focused, and how broadly should the topics be taught? Only PA-focused, or in a broader way?

⁴ This part of the paper follows the argumentative structure in Ongaro (2019), where it is argued how the discipline of philosophy – one of the humanities – could be introduced into educational programmes in the field of public administration.

- What relationships could and should be developed between humanities-based topics and the more common contents of PA educational and training programmes (like, e.g., administrative law; public finance, accounting and budgeting; personnel management; and the like)?
- What extant tools are available that can provide the practical support for enabling the teaching of philosophy in PA programme? What are available teaching tools (books, handbooks, other readings, and the like) which may support the teaching of the humanities for PA?
- And how – by means of what teaching methods and approaches - should the humanities be taught to become an integral part of educational and training programme in PA?

We address these questions in turn. First, the question of the place of the humanities in the curriculum/syllabus of a PA programme. Options here range from inclusion/embedding of perspectives drawn from the humanities into the more conventional modules that are being taught in PA programmes to the setting up of distinctive modules (courses) as part of the syllabus/teaching and learning curriculum. Implementing the first option might happen, for example, by expanding - where existent – modules such as those on public ethics or on public value (in the singular) and public values (in the plural), by integrating a more philosophical perspective into the teaching of this module, or, as another example pertinent for a masters or PhD level university-based educational programmes, by expanding existing modules of epistemology and research methods for the social sciences in order to encompass perspectives drawn from the humanities, for example by critically revisiting the issue of what is knowable through 'normal science' and what can be fathomed through different, more humanities-based perspectives (for example the topic of the 'motivations' of public servants and what drives a person to join and work for the public service is amenable to social scientific study – think of the theory of public

service motivation – but it could equally be discussed in a university class though considerations about the common good and what may – or may not – drive human beings to pursue it).

The alternative option is to set up a distinct module (course) - or set of modules devoted specifically to the themes of the humanities perspective for PA. For example, a module on the history of public administration (in the given country/jurisdiction, and also comparatively) could be developed; and/or a module on political philosophical issues of political and administrative systems (like their legitimacy and the theories of legitimacy of public governance); and/or a module on the influence on religion on public administration and how such disciplines like theology and religious studies (which are situated within the field of the humanities) may shed light on how religion(s) (as both ideational systems and personality systems, mediated by the nature of the political regime, can and do shape the functioning of administrative systems all over the world (Tantardini and Ongaro, 2025); and so forth. Incidentally, it may be noticed that embedding into a PA programme a distinctive module, or even set of modules, would also entail making such PA programme distinctive from other competing programmes, as to our knowledge there are at the moment of writing this article no PA programmes including a full-fledged module or set of modules on the humanities for PA.

A related question concerns the level – undergraduate, postgraduate, or research/PhD – at which it may be deemed more appropriate to teach the perspective of the humanities for PA and broadly the themes/subjects being considered here. Addressing such question is likely to be highly context-sensitive, depending on the country/jurisdiction and the cultural traditional and specific regulatory frame of its educational system. Ultimately, we would argue that the humanities for PA can be taught at all levels – undergraduate, postgraduate, research degrees – at different degrees of depth, as a function of the level but also of other and broader didactical choices, by resorting to the appropriate teaching tools (more on this below).

Indeed, we would further argue that elements of the humanities for PA may be of significance also for executive education, contrarily to one's expectations that such subjects are 'abstract' and detached from the dimension of the practical: quite the opposite, it was not by chance a Philosopher, Aristotle, who first introduced the very notion of 'practical reasoning' and outlined its meaning and the difference between the contemplative reason and the calculative reason, the one which weighs the means in function of the ends to be attained (and the ultimate purpose of a political community, for Aristotle, like for his master Plato, was the well-being of each individual belonging to the political community, the 'common good'). Therefore, philosophy and the humanities at large can be of great significance also for executive education programmes, and the notions and problems and quandaries raised by such disciplines may resonate very well with the lived experience of PA practitioners, and illuminate the dilemmas and the quandaries that the street-level bureaucrat and the public managers have to face in managing public organisation and public services.

We can now turn to the question of what are the available teaching tools to provide the practical support for enabling the teaching of the humanities in PA programmes? We have already mentioned a few key readings which may provide extremely useful to this purpose: the book introducing in a comprehensive way the theme of the relationship between philosophy and public administration (Ongaro, 2020 – available open access and also translated into Chinese, Italian, Portuguese and Spanish); the book by Ongaro and Tantardini connecting religion and PA, and specifically the review of the humanities-based literature on the topic (Ongaro and Tantardini, 2023; Tantardini and Ongaro, 2025); and – tackling more broadly the arts and humanities as a range of disciplines and their manifold connections to PA - the collective work edited by Ongaro et al. (2025, *The Humanities and Public Administration: An Introduction*) whose purpose is to provide a full-fledged, self-contained introduction to the topic of how different fields of the humanities – from political

philosophy to moral philosophy, from historiography to religious studies – can shed light on otherwise unaddressed issues in PA. This book is based on the contribution of a wide range of authors, selected on the basis of their mastery of both the field of the administrative sciences, public governance and public administration on one hand, and at the same time one or more of the humanities, in which they are specifically versed, on their own or jointly as chapter co-authors. Importantly, while individual chapters tend to focus on one area of the humanities, and within it one specific perspective, to tackle one or more relatively specific PA problems, the *ensemble* of the chapters and the book as a whole traverses disciplinary boundaries. Indeed, the individual chapters and the book as a whole strive to furnish the intellectual tools for enabling boundary-spanning intellectual inquiry, both across the various humanities and between the ‘divide’ between humanities and the social sciences as well as the other sciences more commonly associated to the study of PA. The thrust and spirit of this approach lies in refocusing on problems, rather than disciplines per se; evoking Popper, we (intellectuals) are student of problems not of disciplines (Popper, 1962: 66-67).

Publications like these (for earlier publications, see Lynch and Cruise, 2006) are mentioned in illustrative fashion, as they may provide an important tool for teaching in this area. They are mentioned for their joint quality of both being very comprehensive in their approach and of having been published quite recently. It goes without saying, these books may have revived the attention to this thematic area, but this area has a long history, and a number of journals have the tradition of hosting publications in this stream: journals such as *Administrative Theory and Praxis* and *Public Voices*, or *Perspectives on Public Management and Governance*. Moreover, in the mainstream literature there are some sparse yet significant contributions, of course, as there are rare, yet important, special issues devoted to furthering knowledge in this perspective (see e.g. issue 4/2024 “Religion as an explanatory factor in public administration: Directions for research”, published in the journal *Public Policy and Administration*).

Another question pertains to the combination of learning methods most appropriate for the teaching of the humanities for PA (with implications for the teaching team: one teacher or two, one more versed in PA and the other in the humanities, or should these skills be combined into one person?). Roughly speaking, a distinction may be between an approach emphasising discussions and 'case studies' and other interactive methods to introduce problematics on which perspectives from the humanities can shed light, on one hand, and an approach placing frontal teaching at the centre, and then complementing it with more discursive methods, on the other hand. Some of the pros of interactive methods lie in that they may stimulate reflection upon and sense of ownership by learners, while amongst the cons it may be counted that the starting point of students in terms of knowledge of the humanities may be highly varied. Conversely and complementarily, an upside of frontal teaching may lie in its capacity to provide students with an introduction and overview of the main topics, a learning requirement likely to be in large demand amongst PA students exposed to these contents. On balance, probably a combination of both methods may be optimal – albeit also the most resource-intensive.

Conclusion

This contribution makes the argument for the inclusion of the teaching of humanities-based contents for public administration in PA programmes, at all levels of tertiary (higher) education. We argue that the integration of such knowledge may enable students of PA programmes to acquire a more critical stance towards the various discipline that contribute to PA as the interdisciplinary study of government (Raadschelders, 2011).

The inclusion of this perspective in PA education and training may better equip present and prospective public administrators to decipher the complexity of the current world and interconnect better and deeper the varied contributions – valuable but by their very nature fragmentary - provided by the different disciplines

that underpin PA (law, economics, political science, management, sociology, social psychology, etc.), for the ultimate purpose of the betterment of public governance, public policies and the public services.

References

Biancu, Stefano and Edoardo Ongaro (forthcoming) 'Benevolence, (public) ethics and public services: Revisiting public service motivation theory, public values and public value, and models of public administration through the ethics of supererogation', in E. Ongaro, G. Orsina and L. Castellani (eds.) *The Humanities and Public Administration: An Introduction*. Northampton, MA and Cheltenham, UK: Elgar

Kay, Adrian (2024) 'Theoretical-methodological aspects of researching the area of religion and public administration', *Public Policy and Administration*, 39(4) 625-638.

Lynch, T.D. and Cruise, P.L. (2006) (eds) *Handbook of Organization Theory and Management: The Philosophical Approach* (1st edition, 1998). Boca Raton, FL: CRC Press.

Ongaro, Edoardo (2019) The teaching of philosophy for public administration programmes. *Teaching Public Administration*, 37(2), 135-146

Ongaro E (2020) *Philosophy and Public Administration: An Introduction*. Cheltenham, UK and Northampton, MA: Edward Elgar - the book is also available translated into Chinese, Italian, Portuguese and Spanish:

- Chinese edition: 《哲学与公共行政》，作者：(英)爱德华多·昂加罗，译者：熊纓，出版时间：2020-09-01，中国社会科学出版社 – China Social Sciences Press - translator: Ying Xiong
- Italian edition: Ongaro, Edoardo (2021) *Filosofia e Governance Pubblica*, Milan: Bocconi Editore, Presentazione di Elio Borgonovi
- Portuguese edition: Ongaro Edoardo (2024) *Filosofia e Administração Pública*, Lisboa/Lisbon INA Editora – Instituto Nacional de Administração Pública

- Spanish edition: Ongaro, Edoardo (2020) *Filosofía y administración pública: Una introducción*. Ciudad de México: CIDE, Colección Gobierno Y Políticas Públicas, Estudio Introdutorio por David Arellano-Gault, traducción de Ana Inés Fernández Ayala

Ongaro, E., Orsina, G. and L. Castellani (eds.) (2025) *The Humanities and Public Administration: An Introduction*. Northampton, MA and Cheltenham, UK: Elgar.

Ongaro, E. and M. Tantardini (2023) *Religion and Public Administration: An Introduction*. Cheltenham, UK and Northampton, MA: Edward Elgar.

Ongaro, Edoardo and Michele Tantardini (2024) 'Bringing Religion into Public Value Theory and Practice: Rationale and Perspectives', *Administration and Society* - <https://doi.org/10.1177/00953997241264474>

Popper, Karl R. (1962) *Conjectures and Refutations. The Growth of Scientific Knowledge*. New York: Basic Books.

Raadschelders, J. (2011) *Public Administration: The Interdisciplinary Study of Government*. Oxford: Oxford University Press.

Tantardini, Michele and Edoardo Ongaro (2025) 'The Contribution of the Religious Studies and Theology Literatures to Public Administration: A Review and Outlook', in E. Ongaro, G. Orsina and L. Castellani (eds.) *The Humanities and Public Administration: An Introduction*. Northampton, MA and Cheltenham, UK: Elgar.

Past, present, and possible futures of public administration and Public Administration: some European and Portuguese trends

Geert Bouckaert,¹ * KU Leuven Public Governance Institute, Leuven, Belgium



Diego Galego,² School of Public Affairs and Administration, Rutgers University, Newark, USA



Abstract

The Portuguese democratization initiated an opening of the country's public administration through a regime shift and necessary reforms. Five decades after this transition, we analyze the state's resilience in crisis management to understand trends in both European and Portuguese contexts. Our analysis is based on a triangle comprising a) changing regimes and events, b) public administration reforms, and c) Public Administration strategies. This triangle, combined with the Neo-Weberian state elements of HMN (hierarchy, market, and network), provides an ideal analytical framework to explore crisis

¹ Geert Bouckaert is at the KU Leuven Public Governance Institute, and Chair of the OECD Network of Schools of Government. He was president of the International Institute of Administrative Sciences, president of the European Group for Public Administration, and vice-chair of the UN Committee of Experts of Public Administration.

* Corresponding author: geert.bouckaert@kuleuven.be

² Diego Galego is an incoming Assistant Professor at the School of Public Affairs and Administration, Rutgers University-Newark. He earned his double-degree PhD from the KU Leuven Public Governance Institute and Universidade de Aveiro. His research spans comparative public policy and administration, queer and social movement studies focusing on institutional perspective. Galego is a member of the International Public Policy Association, American Political Science Association, and European Group for Public Administration.

management and responses to unexpected events through a historical analysis of the Portuguese case (1974-2024). We conclude that the hierarchical (H) element primarily determines Portugal's resilience, which consistently leads responses during turbulent times. This hierarchical approach is complemented by market (M) or network (N) elements when necessary for a more effective response.

Keywords

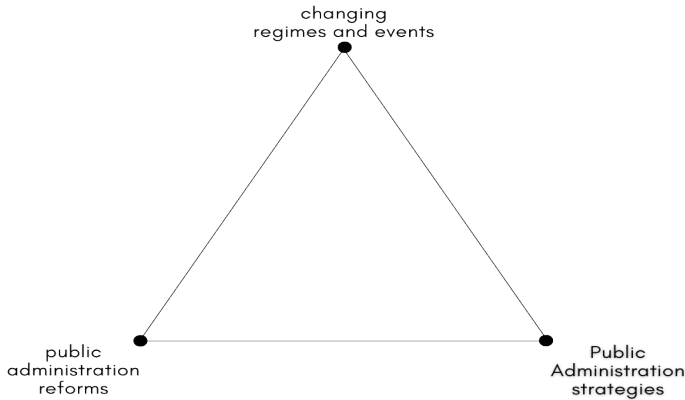
Carnation revolution, Crisis, Democracy, Public administration reforms, NWS, EU.

1. Introduction

Public Administration (with capitals: PA) is an academic field that is organised in different ways in different countries and regions, according to their history and culture, their legal frames, and their capacity. The object of PA is public administration (without capitals) as the politico-administrative system in its contingent and generic public sphere (Pollitt, 2016). As such, PA is a multi-disciplinary academic field which consolidates knowledge on how public administration functions. As a social science, the object is a moving target in which PA teaching and research is intervening, and with normative and legal frameworks on what is 'appropriate', and 'good' and strategically 'desirable', or not, in a political context (Bouckaert & Jann, 2020). PA, therefore, has all the features to be also an academic field with relevant action research and with research-driven teaching for the next generation of civil servants in administrative machinery.

The dynamic question then becomes how a sometimes drastically (1) changing reality of regimes and events interacts with (2) a changing public administration (and policies) because of reform policies, which are studied and impacted by a (3) changing academic field of Public Administration (see fig.1). These three dynamics correlate and interact with different degrees of intensity. It is obvious that these dynamics happen in an international context, for example, OECD, in a regional context like Europe, and in national contexts, like Portugal.

Figure 1: Dynamics and interactions of realities, reforms, and Public Administration strategies



In focusing on Europe, within an OECD context, several shifts and changing realities occurred in the last fifty years, which impacted not only the public sector as such, but also the way this was studied. The academic field of PA interacted and responded to these dynamic changes in public sectors in their societal embeddedness. It is obvious that on some occasions, PA strategies followed, and reacting to politico-administrative evidence rather than being ahead of problems and challenges. On other occasions, PA was relevant by looking at futures and extrapolating research in a proactive and anticipatory way. The fundamental transformation of the academic field of Public Administration in Europe is demonstrated by (1) the professionalisation and institutionalization beyond national borders, (2) the increase in capacity, (3) the organised active collaborations at the European level for teaching and research, and (4) the responsive adjustment and anticipation of strategies for developing research themes and teaching programmes.

Within this triangle (fig. 1), this paper will focus on the European level and use this European context for the Portuguese interactions between events, reforms, and PA strategies.

2. A changing European triangle

The European continent considered the 1960s as the 'swinging sixties' with the European Free Trade Association (1960), the first Common Agricultural Policy (1962), the first big international trade agreement with Africa (the Yaounde Convention, 1963), the merging of the three European communities (European Coal and Steel Community, the European Community, and Euratom) in 1965, and the beginning of the Customs Union in 1968.

This impacted national administrations in their (agricultural) policies, boarder controls, and tax policies. It has impacted PA since European Studies were initiated.

However, the 1960s also had major challenges for Europe. The Berlin Wall was built in 1961. In 1968, general student riots started in Paris, spreading over many countries. And the Prague Spring was crushed by the Soviet military. In Greece, the 1967 military coup wanted to counter the Communist threat. The Iron Wall created a diverging and dual political and administrative system in Europe. It impacted PA since Central and Eastern European studies became a new and distinct regional studies programme in many universities. In the US, which was also affected by the Vietnam War, the first PA Minnowbrook Perspectives conference was conceived. This academic PA debate on the future of PA and its public sector was to be repeated every twenty years. The output of Minnowbrook was a strategic agenda and a call for a 'New Public Administration' (Marini, 1971).

These 1960s announced the events and changes of the 1970s. On the one hand, there was the 1973 extension of the European Community from six to nine countries (Denmark, Ireland, and the UK). Also, in 1974, the start of the European regional policy and its related 1975 European Regional Development Fund created a leverage. In 1979, there was the first direct election of members of the European Parliament, resulting in pan-European political families across national parties. All this affected PA since studies on regional development and on multi-level governance were initiated and developed. In 1972, the six original members of the then European

Communities established the European University Institute (EUI) in Florence, dedicated to social sciences and humanities, including since 2017 also transnational governance.

In 1975, within the International Institute of Administrative Sciences (founded in 1930), the European members decided to create a regional European Group for Public Administration (Bouckaert & van de Donk, 2010), which became the central platform for PA teaching and research in Europe. Portugal, Greece, and Spain also returned to democracy. In Portugal, on April 25th 1974, the velvet Carnation revolution happened, and after 48 years of dictatorship, with an expressive 41 years dominated by António Salazar, democracy was re-established. In Greece, from 1967 there was a military regime that changed on July 24th, 1974, with a regime change back to democracy and the establishment of the Third Hellenic Republic. In Spain, on November 20th, 1975, General Franco passed away, which ended a dictatorship started in 1939. This triggered changes in these national administrative systems and impacted PA in these countries.

The 1980s are crucial years of change. In Poland, the shipyard strikes of Solidarity in Gdansk are announcing a systemic regime change. Greece became the tenth member country of the European Communities in 1981, almost immediately followed by Spain and Portugal in 1986. In 1981, on the occasion of the First Council meeting in Maastricht, the European Institute of Public Administration was created with the mission of further improving skills and capabilities for efficient management of policies.

In 1984, the first European research programme was launched focusing on computers and automation, since this will affect how we live and work. This 'Esprit' programme moves the frontline for research and innovation, including for PA. In 1986, the Single European Act developed a programme to realize a single market, including a focus on environmental protection. The Erasmus programme was launched in 1987 to promote student exchanges. This triggers the development of shared European PA programmes between European universities. Organizing research and student exchange at the European level has broadened the geographical

scope from national PA programmes in teaching and research to a European span of interest. It has boosted comparative reflections for PA teaching and research in a significant way since 1987. The European PA community used these opportunities. In 1987, the European Public Administration Network (EPAN) was founded. This network triggered the start of many European consortia for PA education and research. One of the first consortia was established as the EMPA Network in 1990, consisting of KU Leuven, Erasmus University, Leiden University, Hochschule Speyer, LSE London, and Nuffield College Oxford.

The nineties were also significant in their own way. The famous 1992 Maastricht Treaty focus on the single currency, foreign and security policy, and closer cooperation in justice and home affairs. This was implemented with the single market (1993), the European Economic Area (1994), the Schengen Agreement (1995), the Amsterdam Treaty (1997), strengthening the EU institutions, and the Euro (1999). Three more countries joined in 1995 –Austria, Finland, and Sweden. However, in 1991, the break-up of Yugoslavia caused a decade of war and violence.

On the PA side, in 1992, the European Evaluation Society (EES) was initiated to stimulate, guide, and promote theory, practice, and utilization of evaluation in Europe. Also, in 1994, the EUPAN platform was founded as a (formalized) informal network of Director-Generals responsible for public administration in the Member States of the EU and the European Commission. There was an awareness of an increasing “blurring of the dividing line” between European and national policies and politics, administrative law, and administrations (Bauer & Trondal, 2015; Bossaert, Demmke, Nomden, & Polet, 2001; Demmke, 2017). On the teaching side, a shared awareness of enhancing the quality of PA teaching through accreditation, and in a European context, triggered the establishment, in 2000, of the European Association for Public Administration Accreditation (EAPAA).

In the subsequent decade, crises accelerated with the 11 September 2001 WTC terrorist attack, and peacekeeping in the Balkans became, if not impossible, certainly very difficult. However, the

Nice Treaty in 2001 streamlined decision-making for European Institutions. In 2004, ten new countries, and in 2007, two more countries joined the EU. The 2007 Lisbon Treaty redesigns the EU into a more democratic, efficient, and transparent system, which should facilitate global challenges such as climate change, security, and sustainable development. And then, in 2008, the Global Financial and Economic Crisis started and impacted Portugal and Greece much more than other countries; the EU tackled this from 2010 onward. New crises impact Europe, such as terrorism (2015) and mass refugee entrance (2015). The 2015 Paris Agreement on climate and the 2019 plan to move to a climate-neutral Europe will result in the European Green Deal. However, in 2016, the UK voted to leave the EU, which happened in 2020. Crises accelerate and destabilize with the 2020 COVID-19 pandemic and the 2022 Russian invasion of Ukraine. Nevertheless, the EU launched in 2021 a Conference on the Future of Europe with an unprecedented exercise in participatory democracy. The EU legislation on digital topics, with privacy and AI, also demonstrates the changing digital regimes surrounding us and which need to be regulated.

3. Realities and changes in the European politico-administrative scenery affecting European PA and PA in Europe

The fall of the Berlin Wall (1989) resulted in the development of '*transition governance*' in practice and as a major topic in comparative PA research. This research agenda, still talks to reality with the foundation of NISPAcee (Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe) in 1994 with the mission "to promote and strengthen effective and democratic governance and modernization of public administration and policy throughout the NISPAcee region", with an immediate reference to excellence in PA research. The creation in 1992 of a still very active Sigma (EU-OECD based) reform programmes. The '*Principles of Public Administration*' were first developed in 2014, with a revised version in 2023 offering a scientifically developed '*framework for good public administration*'. Sigma has aimed to '*create change together*' and has supported reforming public administrations and their public governance systems and capacities since 1992.

The expansion of the EU (from initially six, +3 in 1973, +1 in 1981; +2 in 1986; +3 in 1995; +10 in 2004, +2 in 2007, +1 in 2013; minus one in 2020) triggered a whole new reform practice of 'convergence governance' which immediately was picked up in the PA research agenda.

The Balkan wars also pushed European PA researchers to focus on post-conflict governance and even on the governance of fragile or failed states.

The systemic deepening of the EU in different policy fields impacted the PA research agenda by focusing on governance of co-ordination of policies and implementation in a Multi-Level-Governance context.

The Global Economic Crises impacted the financial macro governance with inspection and oversight to strengthen this governance.

The entire SDG agenda, and certainly on the occasion of the Paris Agreement on climate, has accelerated the PA research topic of wicked governance—also, the policy trade-offs between the economy, environment, and social policies.

The new legislation on digital privacy and AI has triggered a significant PA research agenda on cloud governance, including algorithms, data protection, and related debates for service delivery and policies in the public sphere.

4. A changing 'Zeitgeist' for state governance in Europe: reforms in practice versus in PA theory

Since the end of the 1970s, at a time when NPM (New Public Management) had not been fully implemented in non-Anglo-Saxon countries, such as New Zealand and Australia, it became clear that the application of performance-driven market-type-mechanisms in the public sector could not yield something that was compatible with continental European administrative law-framed systems. It also became clear that trying not only to realize SDGs, but also to ensure inclusive service delivery, effective crisis governance, and functional innovation in European countries requires an approach that goes beyond what NPM can offer (Kattel, Drechsler, & Karo, 2022).

The systemic question is not only which type of governance can realize a combination of service delivery, crises handling, and innovation, given the diverse administrative features of European countries, but also which type of governance cannot do so.

Governance of the pandemic demonstrated that neoliberalism could be in decline, and also, that new competing governance models grounded in deliberation, collaboration and participation have emerged.

A reform agenda adopted to transform the hierarchy-driven system common in European countries into a market-driven system focusing on shifting activities from the public sector to the private sector, resulted in a "minimize" reform strategy. A second reform agenda centred on changing the governance driver in the public sector to a "marketize" reform strategy, which relied on a comprehensive toolkit of market-type mechanisms such as tenders, benchmarks, and vouchers. This pushed public sector organizations to split providers and users by creating quasi-markets for the supply and demand of goods and services in the public sector. Combining "minimize" and "marketize" reform strategies are based on economic neo-institutional theories regarding best practices that address dysfunction in bureaucracies. Ultimately, these strategies resulted in a governance space driven by markets.

Based on economic neo-institutional theories, and supported by a neo-liberal ideological conviction, NPM was also a model promoted by the OECD. However, several countries have not fully embraced NPM. There were slow adapters, or maintainers who decided to keep or modernize their public governance systems. This resulted in four models: Maintain, Modernize, Marketize, Minimize (Pollitt & Bouckaert, 2017). However, new realities and changing 'Zeitgeist', challenged the capacity of NPM to be the solution for a range of problems such as SDGs or crises governance. Policies such as realizing sustainable development goals by 2030 make it more difficult to combine 'minimize' and 'marketize' principles. Also, the degree of wickedness of problems required an equal degree of wickedness of solutions, which the market never can supply.

Social and digital networks have become important additions and amendments to markets. Deliberation, participation, and collaboration became keywords in keeping or rebuilding citizens' trust in existing systems. Network theories and related research on how networks could and should function provided theoretical support to this growing interest in collaboration, while case studies demonstrating the effectiveness of networks and collaborative, deliberative, and participative governance offered practical support. Because of the networks, maintaining, modernizing, marketizing, and minimizing had to be complemented by a fifth one, which could be labelled as mediating within and between groups and networks.

Social networks were indispensable at the local level during the pandemic. Digital networks were more useful at the central level in connecting agencies and databases, and for direct interfaces with citizens. However, it became obvious that neither networks alone nor a combination of markets and networks were sufficient to govern the public space and society. The hierarchy of the state, with its administration, was essential in handling the pandemic (Kuhlmann, Bouckaert, Galli, Reiter, & Hecke, 2021).

Governance spaces are thus best understood as consisting of three dimensions: hierarchies, markets, and networks (HMN). This results in three pure models: NPM, based on markets, NPG (New Public Governance) based on networks, and the neo-Weberian state (NWS) based on the hierarchy as in the rule of law and democratic decision-making.

There is some evidence that we are moving almost dialectically from a classical Weberian bureaucracy as a 'thesis' position, to an 'anti-thesis', which is the marketized and minimized model of NPM. This market and performance-driven model has been complemented and amended by the networks. Whereas hierarchy-based and market-driven models seem to be covering significant parts of the public sector, network-based and driven models are more complementary and less driving entire policy fields or systems. In this sense markets/networks become a version of this 'anti-thesis'. With the pandemic, even when markets and networks were indispensable, there was a renewed need for hierarchies, obviously from a different nature than

a classical Weberian bureaucracy. This Neo-Weberian model is different and seems to have the capacity to become a 'synthesis' in a dialectic way.

In mapping the drivers of public sector reform, as a response to changing regimes and events, and within a political and policy 'Zeitgeist', the pure chronology of the DNA of reform drivers is Weberian Hierarchy, Market, Market with Networks, and back to Hierarchy in an amended Neo-Weberian way.

In the dynamics of moving between the three dimensions in the governance space (HMN), there is an almost dialectic shift, first from a classical Weberian hierarchy (thesis) to a market-driven NPM that is modified and complemented by a network-driven NPG (antithesis) and then back to the hierarchy (NWS) with regulated markets and networks (as a synthesis).

Even when there are significant differences between continental European countries, the NWS pure model could share several fundamental elements (Bouckaert, 2023):

- a democratic state as a frame for governance and decision-making;
- the rule of law as the supreme principle, resulting in the hierarchy as a dominant organizing driver, which in turn produces an open, accessible, participatory, affordable, transparent, sound and trustworthy bureaucracy and public sector for all citizens;
- a responsible and accountable hierarchy that proactively directs markets and networks, adopting a whole-of-government point of view in the use of market and network mechanisms that support private for-profit, civil society not-for-profit, and public sector actors.

A shared normative position for this article is that keeping and protecting a rule-of-law-based liberal democracy, which seems to be needed in several known consolidated democracies and even in many European countries, requires more than just markets and networks and that NWS has the capacity not only to regulate markets and networks but also to safeguard this democratic state of law.

A crucial question is whether a shift to more hierarchy during the pandemic represents a fundamental paradigm shift or just an incremental and temporary change. This question could be rephrased by asking whether what we are witnessing is a dynamic and fundamental re-equilibration of a governance system back towards hierarchy and the State and, therefore, an indication of an (ideological, theoretical, and practical) paradigm shift. In other words, is the shift to more reliance on hierarchy during crises like pandemics or other system quakes just temporary, or ultimately it is not affecting the entire governance space (Bouckaert & Galego, 2024).

5. The Portuguese triangle and its dynamics

The Portuguese evolution of the triangle can be illustrated by analysing some crucial crisis management as depicted in Table 1. Public sector reforms since 1974, the regime shift, triggered changes in the public administration “actions” and led the PA to consolidate in the country as an academic field and beyond as a safeguard of democratic principles. Historical analysis of reforms in Portugal, since democratization, shows how rapidly the public administration evolved (Azevedo, 2023a; Secchi, Caeiro, Ramos Pinto, & Arenilla Sáez, 2024).

Table 1. Selected Portuguese public administration reforms based on events and crisis

	Period			
	1974	1986	2007 - 2008	2020
Main Events/Crisis	Carnation Revolution	Join the European Community and Economic Community	Financial crisis (Great economic recession)	COVID-19 Pandemic
Public administration reforms	Shift from dictatorial to democratic regime	Increased external reform pressures and the start of modernization efforts	Implementation of Troika-mandated reforms begins with a bailout period. Downsizing and restructuring of public administration. Further flexibilization of public employment.	Continues efforts to the digitalisation of public services with the pandemic contentious measures

Period				
	1974	1986	2007 - 2008	2020
Hierarchy	Focus on establishing primary democratic institutions.	Administrative structures were fluid throughout the new democracy. Attempts at decentralization continued with the creation of Citizen Shops (1999), SIADAP, and PPPs to facilitate contracting.	Recentralization of decision-making on some policy areas previously devolved to the local level. The government created a new Economic Management Council in 2011 to centralise and coordinate the implementation of the loan program reforms. There was some recentralization of control over local government finances.	Centralized measures to contain the pandemic with lockdowns, curfews, the closing of public spaces, a limited number of people in gatherings, and coordinated digitalization of several public services.
Market	Some market mechanisms were introduced to improve efficiency but remained limited compared to Anglo-Saxon countries.	Market-oriented reforms began to be introduced in the 1980s and 1990s, influenced by New Public Management ideas. This included measures like privatisation, contracting out, public-private partnerships, and performance management.	Economic cycles and inflation influenced cost overruns, indicating market forces at play. Some private sector management techniques were introduced in areas like human resource management. Reduction of local public enterprises and major territorial reform reducing the number of parishes (4259 to 3092).	Market-inspired values like efficiency and effectiveness were combined with increased collaboration with private sector providers of health supplies and ICT solutions.
Network	Some network governance elements with emphasis on decentralization and participation strategies.	Creation of consultative forums like the "Citizens-Administration Forum" in the late 1990s. EU integration led to new coordinating bodies and networks across the government.	Interministerial coordination: Efforts to improve coordination between ministries and agencies continued, building on structures established during the bailout. EU network: Portugal remained engaged in EU-level policy networks and coordination mechanisms post-bailout.	Collaboration between the national health system and local municipalities in all pandemic stages. An inter-ministerial task force coordinated the vaccination strategy.

It is evident from Table 1 that how Portugal has a resilient capacity to tackle intended or unintended events and crises by manoeuvring between the NWS dimensions of HMN. Such resilience is explained based on the triangle dimensions:

5.1 Change regimes and events

The most important change in the past 50 years in Portugal was the shift from almost five decades of dictatorship to democracy. The Carnation revolution offspring a new future for Portugal by opening its borders to Europe and the world apart from the former colonies. During the first decade of democratization, the crucial actions of the government and the public administration were to establish and consolidate democratic institutions (Azevedo, 2023a; Bilhim, 2021). Such reforms combined a mix of continuity and progress from the authority system. Despite a centralized hierarchy, maintaining bureaucratic coordination with top-down decision-making, reforms to the public administration increased by the Secretariat for Administrative Reform (SRA) (Azevedo, 2023b; Secchi et al., 2024). The democratisation also implemented new ideas and strategies, shifting from being the isolated “face of Europe” from the Atlantic side to an open European member when Portugal joined the European Union (EU) and its political, legal, and economic regulations. The integration into the EU boosted the “managerialist reforms” based on marked inspired elements of efficiency, performance, and privatization of public services (Da Cruz & Marques, 2012). Such marketization and cutback measures began to be introduced in the 80s and 90s (Marques & Berg, 2011) and increased with the Troika implementation, given the financial and economic recession in 2007-08. The Constitutional Reform of 1989, allowing the privatization of some state enterprises, opened the precedents for changes in market regimes also pressured by the EU preparations for Portugal to join the Eurozone (Sotiropoulos, 2006). NPM elements were dominating the Portuguese strategy in handling the financial crisis. However, during the COVID-19 pandemic, more NWS and NPG strategies were implemented. A centralized coordination of the pandemic measures, a task force strategy for the vaccination plan, and networks of healthcare centres, hospitals and health providers

were only possible with a fast response by the government and the president's decisions, even under some decision-making and COVID measures under protests by some legislators (Violante & Lanceiro, 2021).

5.2 'public administration reforms'

The events and crisis triggered public administration reforms and fastened advances in many sectors. As already mentioned, the Carnation revolution brought Portugal back to the European context and, consequently, provided overture to new public administration structures and dynamics. Citizen participation and consultation become crucial for the democratic system (Madureira, 2015). Therefore, joining the EU led to new coordination bodies and networks across the government. For example, the "Citizens-Administration Forum" was created in the late 1990s (Sotiropoulos, 2006). In 1999, the creation of the Management Institute of Citizen Shops (Lojas do Cidadão), based on a neoliberal frame of performance and efficiency, significantly changed the organizational structure of service provision by re-locating and concentrating services to "one-stop shop" in the central municipalities in the country (L. V. Tavares & Alves, 2006). The introduction of the Public Administration Performance Appraisal Integrated System (SIADAP) promoted reforms to public institutions once again to convey market-like incentives based on performance management by linking performance ratings to career/salary progression (Madureira et al., 2021; Melo & Mota, 2020). The cutbacks to the public administration started before the Financial crisis of 2007-08. In 2005, the Program to Restructure Central Administration (PRACE) was launched. It was initiated and implemented top-down by the central government. It aimed to restructure and streamline the central state administration. The reform aimed to reduce the number of administrative structures and management positions (Corte-Real, 2008; Melo & Mota, 2020). Another top-down implementation of reforms was launched in 2006 with the "Simplex" program aiming at administrative simplification of bureaucracy. It focused on improving efficiency, reducing costs, enhancing competitiveness and standardising procedures and systems across public administration. Simplex also increased

collaboration across governmental departments and levels (OECD, 2008). When the Financial crisis hit, Portugal's reforms were more severe, and austerity measures became known through reducing costs and increasing efficiency and effectiveness by downsizing and restructuring public administration. The bailout period introduced with the Troika increased centralization and control from the central government over local governments' finances and operations. The major territorial reform reducing the number of "freguesias" (parishes) from 4259 to 3092 forced municipalities to generate some own-source revenues through fees, property rental, and access to short-term credits and loans through strict limits (Silva & Teles, 2019; A. F. Tavares & Teles, 2018). The digital transition in the Portuguese public administration started in 1996 with the introduction of a digital tax declaration (Bilhim & Neves, 2007). However, with the COVID-19 pandemic, as in many other European countries, Portugal transitioned to several digital public services. Digitalization increased by the pandemic imposing lockdowns and restrictive social contacts. A strategic plan, "Portugal Digital", also created as a one-stop digital portal, indicates the transition to ICT solutions and partnerships with the private sector. The plan emphasises interoperability and integration across government agencies, promoting a more networked governance approach (Secchi et al., 2024). Some services that first became digital during the pandemic were school education, official document requirements, health system access, judicial system access and transparency.

5.3 Public Administration strategies

The field of Public Administration also changed after democratization in 1974. "Overture" also came for the academic discipline, which became more established, formal and independent, with several universities creating new departments and degrees in this field. A search on the Directory-General of Higher Education (DGES acronym in Portuguese) platform revealed that in 2024, 12 institutions offered active PA courses: six offered bachelor's, five master's, and one doctorate in Public Administration in Portugal. Moreover, related areas such as public policy also contribute to consolidating studies in PA topics with twelve courses: five doctorates

and seven masters. Additionally, following the European tradition of national schools of administration, such as École Nationale d'Administration (ENA) created in France in 1945, the Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA) founded in Italy in 1957, the Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) created in 1940 in Spain, in Portugal the Directorate General for Administration and Public Employment (DGAEP) was created in 1974, and later in 1979 the Instituto Nacional de Administração (INA). These institutions contributed to establishing democratic principles and stability to the public administration and, consequently, to the PA with training, courses, monitoring plans, governmental strategies and academic publications such as the Revista de Administração e Emprego Público (RAEP). In 2022, the government established the Competence Centre for Planning, Policy, and Foresight of the Public Administration (PlanAPP) (Sobral et al., 2024). The connection between PA and public administration in Portugal makes it a fitting-for-purpose combination of specialized knowledge and practice, especially in responding to crises like the ones we highlighted in this paper. The most recent crisis, the COVID-19 pandemic, highlights the increased evolution in this connection, facilitating citizens' access to public services through digital platforms and evidence-based decision-making on handling the new reality imposed by the virus (Padeiro et al., 2021; Violante, 2022). Previous experience in crisis management allowed the government to create informed strategies with scientific knowledge and responsible measures, showing solidarity and collaboration between different levels of government (H), the private sector (M), and civil society organizations (N) (Silva et al., 2022).

The events and crises analysed here show that the state in Portugal is always retaking control when some intended or unintended event happens as a protective strategy to keep "crisis under control". Oscillating between continuity, innovation and cutback measures, Portuguese reforms are driving the country's resilient strategy based on solid-state apparatuses benefitting from EU incentives and national coordination of hierarchies, markets and networks.

6. Conclusion

The 50th anniversary of Portugal's democratization provides an opportunity to reflect on the country's resilience over the past five decades and contemplate the future of its democracy. This paper analyses this resilience using an analytical framework based on the European triangle, which combines a) changing regimes and events, b) public administration reforms, and c) Public Administration strategies, along with the Neo-Weberian state elements of hierarchy, market, and networks (HMN). The "Portuguese triangle" aligns with the European model while maintaining its own specificities. It evolved from a directorial regime with a centralized military bureaucracy and hierarchy to a system integrated into the European framework, strengthening democratic institutional hierarchy (H) while also being influenced by neoliberal ideas and practices (M).

As analysed in Table 1, crises have consistently intensified the interplay of HMN elements, particularly the combinations of H with M and H with N. The financial crisis led to increased centralization (more H) alongside decentralization through cutback measures and responsibility transfer, ultimately resulting in more market-driven (M) elements and fewer network (N) elements. The COVID-19 pandemic, in contrast, reinforced both hierarchy (government crisis management) and networks (digital and social aspects). These crises reveal that an ideal governance model would be primarily led by hierarchy (H), as exemplified by democracy and the rule of law, combined with a regulated market (M) and enhanced social and digital networks (N). Consequently, the future of Portuguese democracy would benefit from a finely tuned HMN approach to public administration reforms. This approach should prepare the country for unforeseen events and crises while being informed by Public Administration strategies.

References

Azevedo, A. C. (2023a). A reforma administrativa portuguesa entre o Estado Novo e a Democracia: continuidades e rupturas (1967-1978). *Revista Brasileira de História*, 43(92), 217–242. <https://doi.org/10.1590/1806-93472023v43n92-13>

Azevedo, A. C. (2023b). Entre as brumas da memória: a história quase esquecida dos organismos coordenadores da reforma administrativa em Portugal (1967-1974). *História Unisinos*, 27(01), 202–214. <https://doi.org/10.4013/hist.2023.271.15>

Bauer, M. W., & Trondal, J. (Eds.). (2015). *The Palgrave Handbook of the European Administrative System*. London, New York: Palgrave Macmillan UK.

Bilhim, J. (2021). As reformas da administração pública em Portugal. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 26(84), 1–20. <https://doi.org/10.12660/cgpc.v26n84.83725>

Bilhim, J., & Neves, B. (2007). O Governo Electrónico em Portugal: O caso das Cidades e Regiões Digitais. In J. D. Coelho (Ed.), *Sociedade da Informação: O Percurso Português - Dez Anos de Sociedade da Informação: Análise e Perspetivas* (pp. 370–389). Lisboa: Edições Sílabo.

Bossaert, D., Demmke, C., Nomden, K., & Polet, R. (2001). *Civil services in the Europe of fifteen: Trends and new developments*. Maastricht.

Bouckaert, G. (2023). The neo-Weberian state: From ideal type model to reality?. *Max Weber Studies*, 23(1), 13–59. <https://doi.org/10.1353/max.2023.0002>

Bouckaert, G., & Galego, D. (2024). System-quake proof “Systemic Resilience Governance”: Six Measures for Readiness. *Global Policy*, (00), 1–9. <https://doi.org/10.1111/1758-5899.13433>

Bouckaert, G., & Jann, W. (Eds.). (2020). *European Perspectives for Public Administration: The Way Forward*. Leuven: Leuven University Press.

Bouckaert, G., & van de Donk, W. (Eds.). (2010). *The European Group for Public Administration (1975-2010) Perspectives for the Future. Le Groupe Européen pour l'Administration Publique (1975-2010) Perspectives pour le Futur*. Bruxelles: Bruylant.

Corte-Real, I. (2008). Public management reform in Portugal: successes and failures. *International Journal of Public Sector Management*, 21 (2), 205–229. <https://doi.org/10.1108/09513550810855663>

Da Cruz, N. F., & Marques, R. C. (2012). Mixed Companies and Local Governance: No man can serve two masters. *Public Administration*, 90(3), 737–758. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2011.02020.x>

Demmke, C. (2017). The European public administration network (Eupan): Which contribution to the informal civil service cooperation in the EU?. *Revue Francaise d'Administration Publique*, 161 (1), 31–44. <https://doi.org/10.3917/rfap.161.0031>

Kattel, R., Drechsler, W., & Karo, E. (2022). *How to make an Entrepreneurial State: Why innovation needs bureaucracy*. New Haven, Connecticut: Yale University Press.

Kuhlmann, S., Bouckaert, G., Galli, D., Reiter, R., & Hecke, S. Van. (2021). Opportunity management of the COVID-19 pandemic: testing the crisis from a global perspective. *International Review of Administrative Sciences*, 87(3), 497–517. <https://doi.org/10.1177/0020852321992102>

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), 547–562. <https://doi.org/10.1590/0034-7612129503>

Madureira, C., Rando, B., & Ferraz, D. (2021). The Public Administration Performance Appraisal Integrated System (SIADAP) and the Portuguese Civil Servants Perceptions. *International Journal of Public Administration*, 44(4), 300–310. <https://doi.org/10.1080/01900692.2020.1719510>

Marini, F. (Ed.). (1971). *Toward a New Public Administration. The Minnowbrook Perspective*. Scranton: Chandler Pub. Co.

Marques, R. C., & Berg, S. (2011). Public-private partnership contracts: a tale of two cities with different contractual arrangements. *Public Administration*, 89(4), 1585–1603. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2011.01944.x>

Melo, A. I., & Mota, L. F. (2020). Public sector reform and the state of performance management in Portugal: is there a gap between performance measurement and its use? *International Journal of Public*

Sector Management, 33(6–7), 613–627. <https://doi.org/10.1108/IJPSM-12-2019-0325>

OECD. (2008). *Making Life Easy for Citizens and Businesses in Portugal. Administrative Simplification and E-Government*. <https://doi.org/10.1787/9789264048263-en>

Padeiro, M., Bueno-Larraz, B., & Freitas, Â. (2021). Local governments' use of social media during the COVID-19 pandemic: The case of Portugal. *Government Information Quarterly*, 38(4), 101620. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2021.101620>

Pollitt, C. (2016). *Advanced Introduction to Public Management and Administration*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.

Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2017). *Public Management Reform, A Comparative Analysis – Into the Age of Austerity* (4th ed.). Oxford: Oxford University Press.

Secchi, L., Caeiro, J. C., Ramos Pinto, R., & Arenilla Sáez, M. (2024). Administrative reforms in Portugal and Spain: From bureaucracy to digital transition. *International Review of Administrative Sciences*, 1–19. <https://doi.org/10.1177/00208523241250314>

Silva, P., Costa, E., & Moniz, J. (2022). A Portuguese Miracle: The Politics of the First Phase of Covid-19 in Portugal. *South European Society and Politics*, 27(4), 521–549. <https://doi.org/10.1080/13608746.2021.1979741>

Silva, P., & Teles, F. (2019). The Biggest Loser? Local Public Services Under Austerity Measures in Portugal. In A. Lippi & T. Tsekos (Eds.), *Local Public Services in Times of Austerity across Mediterranean Europe. Governance and Public Management* (pp. 73–94). https://doi.org/10.1007/978-3-319-76225-8_4

Sobral, S., de Wit, F., Carrilho, R., Cabete, D., Barbosa, A., & Vala, F. (2024). Navigating complexity: looking at the potential contribution of a boundary organisation in Portugal to evidence-informed policy. *Humanities and Social Sciences Communications*, 11(1), 562. <https://doi.org/10.1057/s41599-024-03064-8>

Sotiropoulos, D. A. (2006). 5 Old Problems and New Challenges: The Enduring and Changing Functions of Southern European State Bureaucracies. In R. Gunther, P. N. Diamandouros, & D.

A. Sotiropoulos (Eds.), *Democracy and the State in the New Southern Europe* (pp. 197–233). <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199202812.003.0005>

Tavares, A. F., & Teles, F. (2018). Deeply Rooted but Still Striving for a Role: The Portuguese Freguesias Under Reform. In N. Hlepas, N. Kersting, S. Kuhlmann, P. Swianiewicz, & F. Teles (Eds.), *Sub-Municipal Governance in Europe. Governance and Public Management* (pp. 193–209). https://doi.org/10.1007/978-3-319-64725-8_9

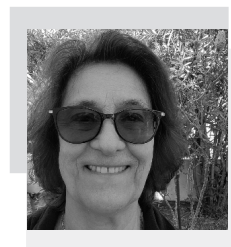
Tavares, L. V., & Alves, A. A. (2006). The future of Portuguese public administration and a new agenda for public administration sciences in the 21st century. *Public Administration*, 84(2), 389–406. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2006.00008.x>

Violante, T. (2022). The COVID-19 Pandemic and the State of Emergency: Lessons from Portugal. In K. Chrysogonos & A. Tsiftoglou (Eds.), *Democracy after Covid* (pp. 23–44). https://doi.org/10.1007/978-3-031-13901-7_2

Violante, T., & Lanceiro, R. T. (2021). The Response to the COVID-19 Pandemic in Portugal: a Success Story Gone Wrong. *VerfBlog*, (March), 1–7. <https://doi.org/10.17176/20210304-154039-0>

50 Anos de proteção social na administração pública

Isabel Viseu, Ex-Técnica Superior da DGAEP¹



Abstract

This article aims to present very succinctly, without scientific pretensions, but with concerns for rigour, the evolution of social protection applied to public administration workers over the last 50 years, from April 1974 to 2024. It distinguishes 4 fundamental points: the situation of social protection in the civil service in April 1974; the transition from social protection using welfare techniques to social security, the right to which was enshrined in the Constitution of the Portuguese Republic in 1976, through a unified public social security system; the evolution of some of the most relevant or notorious aspects of the civil service regime until 2009 and the far-reaching changes introduced by Law no. 4/2009, of 29 January.

Keywords

Social protection, Social Security System, Basic Law of Social Security, General Social Security Scheme, Civil Servants Pension Fund, Convergence, Eventualities.

1. De que partimos em 25 de Abril de 1974

Em 25 de Abril de 1974, a proteção contra os riscos sociais em Portugal era assegurada através das técnicas da previdência social que cobria as áreas que, hoje, correspondem à segurança

¹ Isabel Viseu, atualmente reformada, é um dos nomes de referência na área da proteção social na administração pública portuguesa e autora e coautora de publicações sobre esta temática.

social e à saúde. O Estado foi assumindo o dever de proteger os seus «servidores» (linguagem à época), criando esquemas próprios de previdência, designadamente as instituições de previdência de inscrição obrigatória, a Caixa Geral de Aposentações (CGA) e o Montepio dos Servidores do Estado (MSE). Estas instituições estavam ambas integradas na Caixa Nacional de Previdência (CNP), por sua vez anexa à Caixa Geral de Depósitos, Crédito e Previdência (CGDCP) (cf. Decretos nºs 16665, 16666, 16667, 16668 e 16669 de 27 de março de 1929), sendo dois dos administradores da CGDCP, os administradores da CNP. Deste conjunto de diplomas de 1929, o Decreto nº 16669 definiu o regime de aposentação, tendo sido substituído mais tarde pelo Decreto-Lei nº 498/72, de 9 de dezembro, que manteve o essencial do regime. O Estado criou também instituições de inscrição facultativa como a Caixa de Previdência do Ministério da Educação, o Cofre de Previdência do Ministério das Finanças, entre outras. Em 1962, a Lei nº 2115, de 18 de junho, que reorganizou a previdência social, agrupou as Caixas então existentes em 4 categorias, sendo que a quarta incluía as «instituições de previdência do funcionalismo público, civil ou militar, e demais pessoas ao serviço do Estado e dos corpos administrativos, criadas ao abrigo de diplomas especiais» e que abrangiam as de inscrição obrigatória ou facultativa. Mais tarde, em 1963, foi criada a Assistência na Doença dos Servidores do Estado (ADSE), pelo Decreto nº 45002, de 27 de abril de 1963, no âmbito das instituições de previdência.

Os trabalhadores da AP, em 25 de Abril de 1974, tinham direito:

- A pensão de aposentação, com base no Decreto-Lei nº 498/72, de 9 de dezembro (Estatuto da Aposentação - EA), atribuída pela CGA, em contrapartida do pagamento de uma quota mensal de 6% da remuneração e com fundamento na idade e no número de anos de serviço prestado, mínimos respetivamente de 60 e 40 anos, ou em incapacidade confirmada para as funções exercidas; o seu

montante era igual à quadragésima parte da remuneração líquida da quota e multiplicada pelo número de anos de serviço até ao máximo de 40;

- A pensão de sobrevivência, com base no Decreto-Lei nº 142/73, de 31 de março (Estatuto das Pensões de Sobrevivência), atribuída pelo MSE aos familiares dos funcionários falecidos nele inscritos, com base no pagamento de uma quota de 1% sobre a remuneração; a lei definia os familiares com direito, dando prevalência ao grupo dos cônjuges ou equiparados sobreviventes e dos filhos em relação aos outros; o seu montante correspondia a 50% do valor da pensão de aposentação, atribuída ou a atribuir, e, havendo vários familiares com direito à pensão, aquele valor era dividido em partes iguais pelos diferentes elementos em cada grupo;
- Ao abono de família e prestações complementares, atribuídos pelos serviços processadores dos vencimentos com conferência e registo pela Direção-Geral da Contabilidade Pública, com base no Decreto-Lei nº 32688, de 20 de fevereiro de 1943;
- À manutenção do vencimento durante as faltas ao trabalho justificadas por motivo de doença, com base no Decreto-Lei nº 4031, de 27 de maio de 1969, diploma de regulação laboral; tinham também direito a assistência na tuberculose com base no Decreto-Lei nº 48359, de 27 de abril de 1968;
- À manutenção do vencimento, quando funcionária recém-mãe, durante 30 dias após o nascimento de filho/a, com base no art.º 5º do Decreto-Lei nº 42800, de 11 de janeiro de 1960;
- A subsídio por morte dos servidores atribuído às pessoas de família a cargo, por ele previamente indicadas, com base na Lei nº 2101, de 19 de dezembro de 1959, regulamentada pelo Decreto-Lei nº 42947, de 27 de abril de 1960 (alterado

em 1969); por morte dos aposentados pela CGA, os respetivos familiares tinham direito a subsídio em condições idênticas, com base no EA;

- À proteção nos acidentes em serviço, nos termos do Decreto-Lei nº 38523, de 23 de novembro de 1951, tornado extensivo às doenças profissionais pelo Decreto-Lei nº 45004, de 27 de abril de 1963; a partir de 1972, o EA criou uma pensão indemnizatória por incapacidade permanente resultante desses acidentes ou doenças;
- À ADSE que assegurava aos «servidores civis do Estado» a assistência na doença através da participação nas despesas com os cuidados de saúde prestados em entidades privadas; diferentemente os Serviços Médico-Sociais e instituições de previdência prestavam diretamente os cuidados de saúde aos trabalhadores do sector privado por elas abrangidos.

Dada a insuficiência de esquemas de proteção social dos funcionários, então servidores, e na senda do que grandes empresas à época vinham fazendo, o Estado iniciou a criação de Serviços Sociais, com base no Decreto-Lei nº 49410, de 24 de novembro de 1969, arts. 19º, 20º e 21º, que atribuíam benefícios aos trabalhadores dos ministérios a que estavam adstritos.

2. CRP 1976 – criação do direito à segurança social no âmbito dos direitos sociais

Após a revolução de 25 de Abril de 1974, foi aprovada a nova Constituição da República Portuguesa (CRP), em 1976, que institui o direito à segurança social, no seu art.º 63º, como o primeiro dos direitos sociais, um direito fundamental, de todos os cidadãos/ãs. Visa garantir aos indivíduos um conjunto de condições dignas de vida, designadamente em determinadas situações de risco social, denominadas eventualidades sociais, e é consubstanciado através de um «sistema de segurança social unificado e

descentralizado». A primeira lei de bases da segurança social (LBSS), Lei n.º 84/84, de 14 de agosto, que sucedeu e revogou a lei da previdência social, atrás citada, optou por um sistema que fosse sendo progressivamente unificado, a partir das então existentes instituições de previdência e dos respetivos esquemas de benefícios. Esta lei identificou desde logo os «regimes da função pública» como parte integrante do Sistema de Segurança Social (SSS), mantendo-lhes a sua autonomia, ao dispor, no seu art.º 70º, que se mantêm «até serem integrados com o regime geral de segurança social num regime unitário». A última revisão da LBSS feita em 2007, com a publicação da Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro, prevê, no seu art.º 104º, que «deve ser prosseguida a convergência dos regimes da função pública com os regimes do sistema de segurança social».

A consagração constitucional deste direito significou uma alteração profunda da proteção social, iniciando-se um processo de mudança do conceito de previdência social para o de segurança social (ainda por concluir). Enquanto a previdência consistia, segundo Silva Leal, numa «atitude ou uma atuação, que se destina a prevenir a verificação de factos, que ponham em perigo objetos considerados estimáveis, ou a reparar os prejuízos causados pela verificação desses factos, se eles não puderem ser evitados ou forem inevitáveis»,² a segurança social visa a proteção de todas as pessoas nas situações de falta ou diminuição de rendimentos ou de carência económica, independentemente das eventualidades que lhes possam dar origem, e a promoção da coesão social. A segurança social tem assim por objetivo uma proteção mais ampla, ao contrário da previdência que pressupõe regime e organização específicos de proteção para cada risco, expressamente previsto, e de previsão dos respetivos encargos, sendo aplicável apenas a quem estiver abrangido por cada organização e em cada risco, para a qual contribui obrigatoriamente, assemelhando-se a um seguro social.

² Leal, António da Silva (1966-1967), op. cit.

A CRP também desanexou a área da saúde da segurança social, instituindo, no art.º 64º, o direito de todos/as à proteção da saúde, «através de um serviço nacional de saúde universal e geral e, tendo em conta as condições económicas e sociais dos cidadãos, tendencialmente gratuito». O direito à saúde deixou assim de depender, para todos/as os/as cidadãos/ãs, de qualquer contribuição específica ou de inscrição em qualquer instituição, sendo realizado através do Serviço Nacional de Saúde (SNS), que integrou na sua organização as anteriores instituições de previdência com atividade no âmbito da saúde, os Serviços Médico-Sociais. Porém, os serviços da ADSE e os respetivos benefícios nunca foram reavaliados nem alterados segundo o novo quadro legal.

3. Evolução da proteção social em cada área e caracterização do enquadramento legal existente até 2009, formas de financiamento e organização

No âmbito da função pública, o novo quadro constitucional teve poucas consequências na evolução do seu regime especial de proteção social até 2009, tendo permanecido com medidas dispersas, sem conceção global e respetiva definição legal, ao contrário do que se verificou nos regimes específicos do SSS, designadamente do seu Sistema Previdencial (SP), continuando a incluir direitos do âmbito da segurança social e benefícios dos âmbitos laboral, da saúde ou outros. A lógica subjacente aos direitos definidos no regime geral de segurança social (RGSS) do SP, os seus princípios, filosofia e terminologia próprios nunca foram adotados na função pública. Neste contexto, enunciam-se algumas alterações ocorridas neste período à situação existente em 1974, relativas apenas a aspetos geralmente considerados mais relevantes nas diferentes áreas, referidas no ponto 1, e caracteriza-se genericamente este regime legal, organização e formas de financiamento correspondentes.

3.1 Pensões de aposentação por idade e por incapacidade

3.1.1 Alterações mais significativas no regime

- As pensões tiveram sempre a natureza de prestações sociais;
- Em agosto de 1974, o Decreto-Lei nº 372/74, de 20 de agosto, instituiu pela primeira vez com carácter de obrigatoriedade o direito ao 13º mês, subsídio de Natal, para os trabalhadores civis do Estado (na efetividade ou) na aposentação, direito que veio a ser consagrado no Decreto-Lei nº 496/80, de 20 de outubro;
- Em 1976, foi criada a pensão mínima de aposentação, pelo Decreto-Lei nº 518/76, de 5 de julho, que mais tarde veio a ser fixada anualmente por lei de forma coordenada com o RGSS;
- Em 1977, o Decreto-Lei nº 341 /77, de 19 de agosto, aboliu, no cálculo da pensão, a dedução na remuneração do valor da quota para a CGA; porém, o Decreto-Lei nº 106-A/83, de 18 de dezembro, veio anular na prática aquele efeito, aquando da atualização das pensões, limitando o respetivo valor ao montante líquido da remuneração da respetiva categoria do ativo; mais tarde voltou a ser aplicada aquela dedução;
- Em 1979, o Decreto-Lei nº 191 -A/79, de 25 de junho (que alterou o Decreto-Lei nº 498/72, alterado, até à data de hoje, 50 vezes sem ter sido republicado) reduziu de 40 para 36 o número de anos de serviço a cumprir para aceder à aposentação e ajustou o cálculo em conformidade; reduziu de 15 para 5 anos o prazo de garantia; manteve o direito à contagem do tempo para a aposentação anterior à cessação de funções com fundamento expresso em infração penal ou disciplinar, o que anteriormente não se verificava;

- Em 1985, o Decreto-Lei nº 116/85, de 19 de abril, que vigorou até final de 2003, permitiu a aposentação voluntária com 36 anos de serviço, independentemente da idade, desde que o serviço confirmasse não haver prejuízo para o seu funcionamento pela saída daquele/a funcionário/a; o diploma concretizou uma medida, prevista na lei do orçamento desse ano, que utilizou o mecanismo da aposentação com uma finalidade expressa de gestão, concretizada na condição específica a cumprir e visando a redução do número de funcionários. O que originou a aposentação de milhares de funcionários por ano, com idades na faixa dos 50 anos ou menos, e implicou um enorme agravamento dos encargos da CGA, pois começou a pagar pensões e a não receber as correspondentes contribuições muito mais cedo do que seria expectável em relação a muitas dezenas de milhares de funcionários;
- A Lei nº 114/88, de 30 de dezembro, alargou a base de incidência da quota para a CGA às remunerações correspondentes aos subsídios de férias e de Natal;
- Em 1990, a Portaria nº 514/90, de 6 de julho, atribui pela primeira vez o 14º mês aos aposentados, reformados e demais pensionistas da CGA, direito que até hoje carece de renovação anual, pois não consta do EA nem de diploma legal que o consagre com carácter permanente;
- Em 1993, o Decreto-Lei nº 286/93, de 20 de agosto, fez aplicar às pensões dos novos funcionários inscritos na CGA após 1 de setembro desse ano, a fórmula de cálculo em vigor no RGSS, mantendo porém aplicáveis todas as restantes condições de acesso e construção do direito à pensão previstas no EA; invocando-se um objetivo de convergência com o regime geral, na verdade, tal não se verificou, pois, obedecendo as restantes condições a lógicas e filosofia totalmente diferentes, resultou que aqueles

funcionários passaram a ficar abrangidos pelos aspetos menos favoráveis de cada um dos regimes;

- A partir de 2006, iniciou-se, ainda que de forma parcial, um processo de convergência efetiva deste regime com os regimes de proteção na velhice e na invalidez do RGSS, constantes, então, do Decreto-Lei n.º 329/93, de 25 de setembro (alterado pelos Decretos-Lei n.ºs 9/99, de 8 de janeiro, 265/99, de 14 de julho, 437/99, de 29 de outubro e 35/2002, de 19 de fevereiro), convergência que viria a ser concretizada de forma mais ampla em 2009 em relação a todas as dimensões da proteção social na função pública, a descrever no ponto 4.
- Com efeito, a Lei n.º 60/2005, de 29 de dezembro [alterada pelas Leis n.ºs 52/2007, de 31 de agosto, 11/2008, de 20 de fevereiro (que a republica), 66-B/2012, de 31 de dezembro, art.º 80º, 11/2014, de 6 de março e pelo Decreto-Lei n.º 109/2019, de 13 de agosto], estabeleceu alguns «mecanismos de convergência do regime de proteção social da função pública com o regime geral de segurança social no que respeita às condições de aposentação e cálculo das pensões» (cf. art.º 1º) e fez cessar as inscrições na CGA (cf. art.º 2º) a novos funcionários que ingressassem na administração pública após 1 de janeiro de 2006, iniciando assim um processo longo de integração de todos os trabalhadores do país no RGSS, independentemente do sector em que exerçam a sua atividade profissional; por outro lado, os subscritores da CGA, nela alguma vez inscritos até 31 de dezembro de 2005, passaram a constituir um grupo fechado até que se concretizem os direitos aplicáveis, cuja construção iniciaram - pensões de aposentação, de sobrevivência, subsídio por morte e prestações indemnizatórias por incapacidade permanente (pensão ou remissão em capital) decorrentes de acidentes de trabalho ou doença profissional;

- A convergência com o RGSS, prevista na Lei nº 60/2005, que foi sendo adaptada às alterações também entretanto efetuadas neste regime, realizou-se em relação às condições a cumprir para requerer o direito à aposentação por idade ou por incapacidade (reforma por velhice ou por invalidez, na terminologia do RGSS) e ao cálculo da pensão, respeitando todos os direitos adquiridos e em formação dos subscritores da CGA, durante o período de tempo em que trabalharam e descontaram (nos termos do EA) na vigência da lei anterior;
- No que se refere às condições de acesso ao direito, a idade mínima exigida passou de 60 para 65 anos, durante 10 anos, e o número de anos de serviço cumpridos foi diminuindo até desaparecer esta exigência em 2013, pois o regime geral não a contempla, sendo neste necessário apenas o cumprimento do prazo de garantia de 15 anos, aplicável na CGA a partir de 1 de janeiro de 2013; porém, importa referir que no regime do EA o prazo de garantia, até então de 5 anos, só produzia efeitos para um número muito reduzido de situações, já que a confirmação do direito dependia, até à Lei nº 60/2005 como se viu, do cumprimento de 36 anos de serviço, além da idade mínima do subscritor; por outro lado, a forma como é feita a contagem do número de anos a cumprir difere no EA e no RGSS: no primeiro, 1 ano corresponde a 12 meses de contribuições (tempo de serviço), no segundo contam-se os anos civis em que tenha havido, pelo menos, 120 dias com entrada de contribuições, sendo esta a forma de contagem que, em virtude da convergência pretendida, a Lei nº 60/2005 fez aplicar na CGA a partir de 2006, pese embora se verifiquem muitas situações em que esta regra não é aplicada;
- O cálculo da pensão aumentou, progressivamente, o número máximo de anos de serviço a contabilizar, de 36 para 40, e a sua fórmula passou a ser constituída por duas

parcelas: uma, P1, que tem em conta o período de tempo até 31 de dezembro de 2005, a que se aplica a fórmula do EA em vigor naquela data; e uma outra, P2, que contabiliza o tempo posterior a 1 de janeiro de 2006, até ao limite do número de anos considerados na soma dos dois períodos, 40 em 2013, e cujo montante é calculado segundo a fórmula em vigor no RGSS; o valor final da pensão corresponde à soma das duas parcelas;

- A partir de 1 de janeiro de 2013, o valor da remuneração a considerar no cálculo da primeira parcela (P1), referente a dezembro de 2005, é revalorizado por aplicação de um coeficiente correspondente à percentagem de atualização acumulada do índice 100 da escala salarial das carreiras da função pública, entre o ano a que respeitam e o da aposentação, revalorização que o cálculo do RGSS aplica embora com base em coeficientes determinados de forma diferente;
- A aposentação por incapacidade manteve o mesmo prazo de garantia a cumprir, porque já era comum, e foi criada, em simultâneo com o RGSS, uma nova modalidade de aposentação por incapacidade total e absoluta para toda e qualquer atividade, situação em que este prazo é de 3 anos; a fórmula de cálculo desta pensão é igual ao da anteriormente descrita;
- Em 2005, foram revistos vários regimes especiais de aposentação, que à data foram proliferando na Administração Pública (AP), em matéria de tempo de serviço exigido, idade para a aposentação, fórmula de cálculo da pensão e atualização das mesmas, no sentido de os aproximar do respetivo regime geral, pelo Decreto-Lei nº 229/2005, de 29 de dezembro, e ainda pelos Decretos-Leis nºs 157/2005 e 159/2005, de 23 de setembro, 166/2005, de 29 de março, 219/2005, 220/2005

e 221/2005, de 23 de dezembro e 235/2005, de 30 de dezembro, tendo sido estabelecido um período de transição para aplicação das alterações introduzidas. Esta medida foi sucessivamente revista nos anos seguintes, tendo sido revogados os regimes transitórios, em 2013, pelo art.º 81º da Lei nº 66-B/2012, de 31 de dezembro.

3.1.2 Financiamento e organização

Do ponto de vista do financiamento do regime de aposentação, até 1989, apenas os trabalhadores descontavam para a CGA e o MSE uma quota sobre a respetiva remuneração, sendo coberta pelo orçamento do Estado (OE) a parte restante das despesas da CGA que, porém, não respeitam apenas às pensões dos funcionários públicos. Estas verbas do OE também não têm em conta a quota-parte da despesa com as pensões do, agora, regime de proteção social convergente que compete ao Estado, segundo o princípio da solidariedade, independentemente das contribuições, nos termos da LBSS. O valor desta quota evoluiu do seguinte modo:

- Em 1974 era de 7% no total, constituída por 6% para a aposentação mais 1% para a pensão de sobrevivência (cf. Decretos-Leis nºs 498/72 de 9 de dezembro e 142/73, de 31 de março);
- Em 1985, aumentou para um total de 8%, 6,5% mais 1,5% (cf. Decreto-Lei nº 40-A/85, de 11 de dezembro);
- Em 1994, foi alterada para o total de 10%, 7,5% para a aposentação mais 2,5% para a sobrevivência (cf. Decreto-Lei nº 78/94, de 9 de março);
- Em 2011, para convergir com o RGSS, foi aumentada para o total de 11%, 8% mais 3% (cf. Decreto-Lei nº 137/2010, de 28 de dezembro);
- Só a partir de 1 de janeiro de 1989 (cf. Lei n.º 114/88, de 30 de dezembro, art.º 56.º), alguns serviços, na qualidade

de entidades empregadoras, foram obrigados a pagar uma quota fixada de forma progressiva até atingir um valor igual ao dos trabalhadores; este grupo de serviços aumentou a sua obrigação contributiva em 2006 para 13%, 9,75% mais 3,25% (cf. Lei nº 60-A/2005, de 30 de dezembro, art.º 20º) e em 2007 para 15%, 11,25% mais 3,75% (cf. Lei nº 53-A/2006, de 29 de dezembro, art.º 19º); neste mesmo ano um outro conjunto de serviços iniciou a sua obrigação contributiva, com base no mesmo diploma, mas com uma percentagem total de 7,5%, 3,75% para a aposentação mais 3,75% para a sobrevivência, valor global que, em 2008, passou para 11%, 7,25% mais 3,75%, mantendo-se em 15% a obrigação dos serviços que já vinham anteriormente pagando a quota (cf. Lei nº 67-A/2007, de 31 de dezembro, art.º 18º);

- A partir de 2009, através da alteração ao Estatuto da Aposentação operada pelo art.º 41º da Lei nº 64-A/2008, de 31 de dezembro, com o aditamento do artigo 6º-A, todas as entidades empregadoras passaram a contribuir com taxas variáveis de 7,5%, 3,75% para a aposentação e 3,75% para a pensão de sobrevivência, para as que só nesse ano iniciaram a obrigação contributiva, e de 11% ou 15% para as restantes;
- Após 1 de janeiro de 2010, as contribuições foram fixadas com o valor único de 15%, 11,25% para a aposentação e 3,75% para a pensão de sobrevivência (cf. Lei nº 3-B/2010, de 28 de abril, art.º 29º); em 2013 com o valor de 20% para todas as entidades independentemente da natureza jurídica e grau de autonomia (cf. Lei nº 66-B/2012, de 31 de dezembro, art.º 79º) e em 2014, a Lei nº 83-C/2013, de 31 de dezembro, no seu art.º 81º, alterou esta percentagem da contribuição para 23,75%; a determinação deste valor obedece à ideia de convergência com o RGSS, mas a situação não é comparável desta forma, já que no regime de

proteção social convergente (já criado nesta data) a entidade empregadora (os serviços) assume diretamente a despesa com a proteção social na doença, na parentalidade, no desemprego, quando aplicável, nas doenças profissionais e no subsídio por morte dos funcionários, ficando assim com um encargo bem superior ao das entidades empregadoras privadas e também em relação aos respetivos trabalhadores inscritos no RGSS.

Do ponto de vista da organização, até 1993, a CGA foi a instituição responsável pela atribuição e pagamento das pensões de aposentação, bem como pela receção das correspondentes quotas, e o MSE a instituição responsável pela atribuição e pagamento das pensões de sobrevivência, bem como pela receção das quotas para esse fim. O Decreto-Lei nº 277/93, de 10 de agosto, incorpora o MSE na CGA que assume a totalidade das respetivas atribuições, bem como o seu ativo e passivo patrimonial.

Como foi referido anteriormente, os administradores da CNP faziam parte da administração da CGDCP até que o diploma acima citado autonomizou a CGA da então Caixa Geral de Depósitos (CGD), mas manteve-se estruturalmente ligada, continuando o seu pessoal a pertencer aos quadros da CGD (até hoje) e continuando os seus administradores a ser nomeados de entre os membros da administração desta instituição bancária. Em 2012, o Decreto-Lei nº 131/2012, de 25 de junho, define o regime jurídico da CGA como instituto público, nos termos da Lei nº 3/2004, de 15 de janeiro, mas a sua direção continua a ser nomeada, excecionalmente, de entre os membros da CGD (cf. RCM 71/2012, DR, Série I, de 29 de agosto).

Finalmente, deve referir-se neste ponto que, a partir de 1 de janeiro de 2006, o Estado (não a Administração Pública) tomou a decisão de encerrar a CGA a novas inscrições de novos trabalhadores a ingressar na AP a partir daquela data, com vista a iniciar a concretização do disposto na LBSS, a convergência do regime da função pública com o RGSS. Esta decisão teve como consequência,

expressamente assumida pelo Governo de então, que a CGA iria progressivamente obter menos receitas das contribuições e ter mais despesa com as pensões a pagar. E ficou também claro que o objetivo pretendido pelo Estado o obrigaria a assumir, de forma progressiva, maior encargo de compensação das despesas da instituição, até à sua extinção por esgotamento dos subscritores inscritos, o que só se verificará dentro das próximas décadas.

3.1.3 Pensão unificada – concretização de previsão constitucional

- Em 1998, em cumprimento do n.º 4 do art.º 63.º da CRP e de acordo com o objetivo de harmonização progressiva do regime de proteção social da função pública (RPSFP) com o regime geral de segurança social, que a Lei de Segurança Social preconiza, foi criada a pensão unificada, regulamentada pelo Decreto-Lei n.º 361/98, de 18 de novembro (alterado pelo Decreto-Lei n.º 437/99, de 29 de outubro e pelo art.º 80.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro), que proporciona ao trabalhador que ao longo da vida ativa descontou para ambos os regimes, o poder de optar por uma única pensão, calculada com base nas normas do último regime a que se encontra vinculado, mas tendo em consideração todo o tempo com contribuições para qualquer um deles; não unifica os regimes legais que atribuem as pensões, unifica os tempos de contribuição numa só contagem que é considerada pelo último regime que aplica as suas próprias condições de atribuição e de cálculo; o montante da pensão resulta das duas parcelas correspondentes ao tempo e cálculo de cada regime, não podendo o seu total ser inferior à soma das partes, mas pode contudo ser superior;
- Em 2013, a Lei n.º 83-C/2013 alterou o regime, limitando o valor da pensão unificada à soma das parcelas resultantes da aplicação separada de cada regime, revogando as normas iniciais que previam a possibilidade de melhoria;

- As pensões são atribuídas pela CGA ou pelas instituições de segurança social dependendo do último regime a que o/a trabalhador/a esteja vinculado/a, ficando pensionista apenas desse regime para todos os efeitos futuros; porém, mantém o direito à revalorização da parcela da pensão, relativa ao RGSS, sempre que exerça nova atividade profissional pela qual efetue descontos;
- Os respetivos encargos são suportados por ambas as instituições proporcionalmente às correspondentes carreiras contributivas.

3.2 Pensões de sobrevivência e subsídio por morte

3.2.1 Alterações mais significativas

- As pensões de sobrevivência e o subsídio por morte tiveram sempre a natureza de prestações sociais;
- Em agosto de 1974, o Decreto-Lei nº 372/74, de 20 de agosto, instituiu pela primeira vez com carácter de obrigatoriedade o direito ao 13º mês, o subsídio de Natal, direito que veio a ser consagrado no nº 2 do art.º 1º e nº 1 do art.º 8º do Decreto-Lei nº 496/80, de 20 de outubro;
- Como atrás se referiu, em 1976 foi criada a pensão mínima de aposentação, que teve igualmente consequências na pensão de sobrevivência;
- Em 1990, a Portaria nº 514/90, de 6 de julho, atribui pela primeira vez o 14º mês aos pensionistas da CGA, direito que até hoje carece de renovação anual, como anteriormente assinalado, pois não consta do EA nem de diploma legal que o consagre com carácter permanente;
- Em 2006, de acordo com as alterações ao regime de aposentação identificadas anteriormente, também foi alterado o cálculo da pensão de sobrevivência por óbito ocorrido

após 31 de dezembro de 2005, fazendo aplicar as regras do Decreto-Lei nº 142/73, de 31 de março (alterado 18 vezes) ou do RGSS, ou as primeiras à parcela (P1) e as segundas à parcela (P2) da pensão de aposentação atribuída ou atribuir, conforme ao funcionário ou aposentado falecido fosse ou tivesse sido aplicado o regime constante da Lei nº 60/2005, de 29 de dezembro ou o EA, em conformidade com a garantia de direitos adquiridos e em formação; a pensão atribuída por falecimento de funcionário, no ativo ou aposentado, inscritos na CGA após 1 de setembro de 1993, passou a ser calculada exclusivamente segundo as regras do RGSS;

- Quanto à titularidade do direito e às condições de atribuição, passaram a ser aplicadas a todas as pensões de sobrevivência, devidas por óbito ocorrido após 31 de dezembro de 2005, as regras previstas no RGSS;
- Até 1995, o subsídio por morte não sofreu alterações significativas, sendo reconhecido ao familiar do funcionário ou aposentado falecido que por si tivesse sido previamente indicado ou, na sua falta, a um dos membros da família constantes da lei, com ordem de precedência; o seu montante correspondia a 6 vezes a última remuneração ou pensão;
- Com a publicação do Decreto-Lei nº 223/95, de 8 de setembro (alterado pelas Leis nºs 64-B/2011, de 30 de novembro, art.º 63º, e 66-B/2012, de 31 de dezembro, art.º 177º), o regime aproximou-se substancialmente do RGSS, quanto aos familiares com direito ao subsídio; o seu montante manteve-se inalterado e igual ao deste último regime até 1 de janeiro de 2012, data em que, com base no art.º 53º da Lei nº 64-B/2011, de 30 de dezembro, lhe foi fixado o limite máximo de 6 vezes o valor do indexante dos apoios sociais (IAS) e em 2013, pelo art.º 177º da Lei nº 66-B/2012, de 31 de dezembro, o limite máximo de 3 vezes o montante do IAS.

3.2.2 Organização e funcionamento

Sobre a organização e financiamento do regime de sobrevivência remete-se para o ponto 3.1.2.

No que se refere ao subsídio por morte, a sua atribuição compete ao empregador, onde o/a funcionário/a falecido/a exercia funções, que suporta o respetivo encargo; compete à CGA no caso de falecimento de aposentado/a, a sua atribuição e respetivos encargos; o direito a esta prestação não depende de pagamento de contribuições.

3.2.3 Pensão unificada – concretização de previsão constitucional

A pensão unificada criada em 1998, nas condições descritas anteriormente, aplica-se igualmente às pensões de sobrevivência.

3.3 Faltas por doença

3.3.1 Característica especial do regime da função pública

- A proteção social na doença (tal como na parentalidade, até 2009, e nos acidentes em serviço e doenças profissionais, as chamadas eventualidades imediatas) é uma das áreas que mais difere do RGSS pelo facto do RPSFP ter nascido exclusivamente para os seus trabalhadores de forma intrinsecamente ligada à sua relação laboral, desenvolvendo-se adiante a respetiva caracterização. Regista-se, apenas, que neste regime especial a proteção é assegurada através da manutenção do direito à remuneração, quando não há prestação de trabalho por motivo de doença.

Por outro lado, alerta-se para o facto de que a proteção social na doença visa substituir rendimento de trabalho perdido e ocorre quando um/a trabalhador/a tem uma incapacidade temporária para o trabalho por motivo de doença, perdendo a remuneração, já que a justificação das faltas, nos termos da legislação laboral, em regra, determina

esse efeito. Esta eventualidade da segurança social é, pois, totalmente distinta da prestação dos cuidados de saúde (ou da comparticipação nas respetivas despesas), que é matéria do âmbito do direito à saúde assegurado pelo SNS a todos os cidadãos. Por isso, os benefícios da ADSE nada têm a ver com este direito, ao contrário de convicção ainda muito generalizada;

- O desconto de 1/6 da remuneração base, aplicado nos primeiros dias de ausência ao trabalho, seguidos ou interpolados, em cada ano civil, passou a incidir sobre os primeiros 30 dias, em cada ano civil, a partir de fevereiro de 1989 (cf. Decreto-Lei n.º 497/88, de 30 de dezembro); nos casos de doença prolongada, o limite máximo de faltas seguidas é de 18 meses, no fim dos quais o/a trabalhador/a ou regressa ao serviço, se estiver curado, ou pede a aposentação por incapacidade, se cumprir as condições exigidas e for considerado/a absoluta e permanentemente incapaz para o exercício das suas funções por Junta Médica da CGA, ou passa à licença sem vencimento;
- Em 1989, foi publicada uma lista de doenças incapacitantes (Despacho conjunto n.º A-179/89-XI, DR, II Série, de 22 de setembro) que prolongam aquele limite para 36 meses;
- Em 2013, com a alteração ao Decreto-Lei n.º 100/99, de 31 de março, operada pelo art.º 76º da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro, o/a trabalhador/a perde a totalidade da remuneração nos primeiros 3 dias de faltas, seguidas ou interpoladas, e 10% da mesma do 4º ao 30º dia. Estas perdas não se aplicam às ausências por internamento hospitalar, cirurgia ambulatória, doença por tuberculose, doença contraída no decurso de licença parental e se prolongue para além do seu termo e ainda às faltas dadas por pessoa com deficiência, quando decorrentes da própria deficiência;

- Em 2014, a Lei nº 35/2014, de 20 de junho, que aprovou a nova Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (LTFP), revoga o Decreto-Lei nº 100/99, mas integra o mesmo regime e nos mesmos termos, designadamente os descontos na remuneração.

3.3.2 Organização e financiamento

Sendo este direito garantido através da relação laboral, a responsabilidade da sua aplicação e encargo cabe aos serviços empregadores.

3.4 Faltas por maternidade e paternidade

3.4.1 Característica especial do regime da função pública

- Aplicam-se as características do RPSFP, sendo garantido o gozo das ausências, qualificadas como licenças, faltas ou dispensas de trabalho no âmbito laboral, mas com manutenção do direito à remuneração, que é a concretização da proteção social;
- Entre 1974 e 1984, foram os diplomas regulamentadores do regime de faltas dos funcionários que previram o direito a faltar em algumas situações do âmbito da proteção na maternidade e da paternidade, designadamente a licença de maternidade a gozar pela trabalhadora recém-mãe, que em, 1976, passou a ter duração de 90 dias após o parto, 30 dos quais podiam ser gozados antes ou depois deste (cf. Decreto-Lei nº 122/76, de 7 de março);
- Em 1984, foi aprovada a Lei nº 4/84, de 5 de abril, designada por "Lei da Maternidade e da Paternidade", que deu concretização aos valores sociais da maternidade e da paternidade, consagrados no art.º 68º da CRP, constituindo uma lei autónoma que definiu os direitos que o Estado deve garantir às mães e aos pais e aprovou as medidas a serem

executadas, elegendo três campos de atuação - saúde, trabalho, segurança social - e ainda medidas específicas nas áreas da educação, da participação cívica dos pais e de apoio à criança. Esta lei aplicava-se, naturalmente, a toda a população, tendo sido regulamentada nas áreas do trabalho e da segurança social de forma distinta para o RGSS e para o RPSFP.

Por razões da síntese pretendida para esta resenha, seleciona-se apenas a evolução da proteção social relativa às licenças de maternidade e de paternidade. Assim:

- O Decreto-Lei nº 135/85, de 3 de maio, reconheceu o direito a 90 dias de licença por maternidade, 60 dos quais após o parto, podendo os restantes ser gozados antes ou depois;
- O pai tinha direito à licença por paternidade em caso de morte ou incapacidade da mãe;
- Em 1995, a Lei nº 17/95, de 9 de junho, alterou a Lei nº 4/84, alargando a duração da licença de maternidade e criando direitos próprios do pai, regulamentados pelo Decreto-Lei nº 194/96, de 16 de outubro, a saber:
 - o 98 dias de licença por maternidade, 60 dos quais necessariamente após o parto e os restantes antes ou depois, mantendo o direito à remuneração por inteiro;
 - o direito do pai a faltar 2 dias úteis, seguidos ou interpolados, por ocasião do nascimento de filho/a, sem perda de remuneração;
 - o licença por paternidade, por decisão conjunta de ambos, com a duração correspondente ao tempo não gozado pela mãe, com manutenção da remuneração;
 - o obrigatoriedade de a mãe gozar a seguir ao parto um mínimo de 14 dias.

- Em 1998, a Lei nº 4/84 foi novamente alterada pela Lei nº 18/98, de 28 de abril, consagrando novos direitos; o Decreto-Lei nº 142/99, de 31 de agosto, regulamentou-a, estabelecendo:
 - o 120 dias de licença por maternidade, 90 dias dos quais a ser gozados após o parto e os restantes antes ou depois, com manutenção da remuneração;
 - o obrigatoriedade de a mãe gozar a seguir ao parto um mínimo de 6 semanas;
 - o licença por paternidade que passou a integrar as anteriores faltas do pai, aumentando o período para 5 dias úteis, seguidos ou interpolados, no primeiro mês após o nascimento de filho/a, sem perda de remuneração, e a possibilidade de gozo da licença por paternidade, por partilha com a mãe da respetiva licença por maternidade, sem perda de remuneração;
 - o criação de uma nova licença especial parental, após o gozo das anteriores licenças por maternidade ou por paternidade e até aos 6 anos de idade da criança, sob diferentes modalidades, sem manutenção do direito à remuneração, com uma exceção; no caso de ser o pai a gozar a licença, na modalidade de tempo completo de trabalho e imediatamente a seguir ao final da licença por maternidade ou por paternidade, era mantido o direito à remuneração por inteiro, durante os primeiros 15 dias do período escolhido, que podia ser no máximo de 3 meses.
- A proteção na maternidade e na paternidade foi profundamente alterada a partir de agosto de 2004, tanto substancial como formalmente, quando a Lei nº 99/2003, de 27 de agosto, que aprovou o Código do Trabalho (CT) e que foi regulamentada pela Lei nº 35/2004, de 16 de agosto, revogou a Lei nº 4/84; o CT, legislação

estritamente laboral, alterou a filosofia desta proteção que deixou de ter uma lei própria, que regulava as diferentes áreas constitucionalmente previstas, para se tornar apenas uma parte da matéria respeitante às relações de trabalho, correspondentes estas ao capítulo III da anterior lei; pode assim concluir-se que a base legal, que passou, então, a constituir a lei da maternidade e da paternidade, deixou de ter como objeto da proteção a «maternidade» e a «paternidade», consideradas em si mesmas como valores sociais eminentes, como a CRP os define (ainda que essa afirmação constasse do n.º 1 do seu artigo 33.º), e como objetivo os pais e as mães na sua função de progenitores e de educadores, transformando-se e reduzindo-se a uma questão exclusivamente laboral que parece respeitar só aos trabalhadores por conta de outrem que sejam pais ou mães, incluídos os funcionários públicos nesta matéria;

- No final de 2008, ocorreram algumas alterações legislativas na relação jurídica de emprego público, com efeitos nesta área, sem relevância em virtude da sua curta duração;
- O novo Código do Trabalho, aprovado pela Lei n.º 7/2009, de 12 de fevereiro (alterada pelas Leis n.ºs 105/2009, de 14 de setembro, 53/2011, de 14 de outubro, 23/2012, de 24 de junho, 47/2012, de 29 de agosto, 69/2013, de 10 de agosto, 27/2014, de 8 de maio, 55/2014, de 25 de agosto, 28/2015, de 14 de abril, 120/2015, de 1 de setembro, 8/2016, de 1 de abril, 28/2016, de 23 de agosto, 73/2017, de 16 de agosto, 14/2018, de 19 de março, 90/2019 e 93/2019, de 4 de setembro, 18/2021, de 8 de abril, 83/2021, de 6 de dezembro, 1/2022, de 3 de janeiro e 13/2023, de 3 de abril, e retificada pelas Declarações de Retificação n.ºs 21/2009, de 18 de março, 38/2012, de 23 de julho, 28/2017, de 14 de abril e 13/2023, de 29 de maio), entrou em vigor em 1 de maio de 2009 e está hoje em vigor; mantém-se como sede da definição legal desta proteção, nos seus artigos 33.º a 52.º, que agora

designa por parentalidade; estas disposições são aplicáveis aos trabalhadores com vínculo de emprego público pelo art.º 4º da LTFP, aprovada pela Lei nº 35/2014, de 20 de junho, e a correspondente eventualidade da segurança social é regulamentada pelo Decreto-lei nº 89/2009, de 9 de abril, cujo regime se descreve cujo regime se descreve no ponto 4.3.

3.4.2 Organização e financiamento

A responsabilidade pela aplicação do regime e respetivo encargo cabe aos serviços empregadores, já que o direito nesta área é garantido através da relação laboral.

3.5 Acidentes de trabalho e doença profissional

3.5.1 Evolução – uniformização com o RGSS em 2000

A proteção nos riscos profissionais, os acidentes de trabalho e as doenças profissionais, fundamenta-se nos arts. 59º e 63º da CRP, e visa a reparação dos danos emergentes da ocorrência daquelas situações, assentando no princípio da responsabilidade objetiva da entidade empregadora; o seu regime legal, em 1974, constava da lei geral, a Lei nº 2127, de 3 de agosto de 1965, aplicável direta ou subsidiariamente à função pública e, neste sector, era regulada por um só diploma, o Decreto-Lei nº 38523, de 23 de novembro de 1951; a administração pública assumiu sempre a responsabilidade direta pela reparação junto dos seus trabalhadores, admitindo apenas de forma excecional e fundamentada a sua transferência para o seguro privado, no caso dos acidentes de trabalho.

Até 1 de maio de 2000 vigorou o Decreto-Lei atrás citado, que previa o pagamento das despesas com o tratamento das lesões ou doenças e recuperação da saúde, bem como uma pensão indemnizatória atribuída pela CGA a partir do Decreto-Lei nº 498/72, quando a sua Junta Médica confirmasse a existência de incapacidade permanente, parcial ou total; porém, esta pensão

só era atribuída aquando da aposentação do/a trabalhador/a e integrada com uma parte da pensão de aposentação o que, por força do respetivo cálculo e no caso de incapacidade parcial, o mais frequente, não só não permitia a desvalorização da indemnização calculada como frequentemente a anulava.

Quanto às doenças profissionais, cuja deteção e confirmação se processa de forma totalmente diferente da ocorrência de um acidente, o facto de se regularem pelo mesmo Decreto-Lei nº 38523, sem qualquer ajustamento a esta realidade, originou a inexistências de doenças profissionais neste sector de atividade até ao ano 2000.

Em 1996, a Mesa Parcelar nº 13, constituída no seguimento do Acordo Salarial para 1996 e Compromissos de Médio e Longo Prazos, que reuniu representantes de diferentes departamentos ministeriais, entre os quais a Direção-Geral da Administração Pública (DGAP), foi incumbida de fazer a revisão do regime em conformidade com a nova lei a publicar, Lei nº 100/97, de 13 de setembro (em vigor a partir de 1 de outubro de 1999), os normativos comunitários e internacionais vigentes e uma estreita articulação e convergência com o regime geral; dos respetivos trabalhos nasceu o Decreto-Lei nº 503/99, de 20 de novembro, que entrou em vigor em 1 de maio de 2000.

O novo regime introduziu uma profunda alteração, mantendo, porém, as especificidades do RPSFP; uniformizou a terminologia, deixando de se referir a «acidentes em serviço», para utilizar a expressão «acidentes de trabalho»; regulamentou, de forma distinta e específica, pela primeira vez na função pública, as áreas dos acidentes de trabalho e das doenças profissionais; definiu como objetivos da proteção, em ambas as situações de acidente de trabalho ou de doença profissional, fazer o diagnóstico e recuperar o mais possível a saúde, a capacidade para o trabalho e para a vida ativa, compensar os custos financeiros e os resultantes da falta de saúde, temporária ou permanente, e indemnizar as

incapacidades permanentes; adotou e definiu, expressamente, os mesmos conceitos da lei geral, nomeadamente os de alta do acidente ou da doença, o de acidente ocorrido no trajeto de ida ou de regresso para e do local de trabalho, o de incidente e o de acontecimento perigoso; definiu, pela primeira vez no âmbito da função pública, para efeitos do diploma, o conceito de empregador; uniformizou o processo para a qualificação da doença como sendo profissional, que passou a ser confirmada pela mesma instituição do RGSS, o então Centro Nacional de Protecção contra os Riscos Profissionais; as pensões indemnizatórias e/ou a remissão em capital devidas pelas incapacidades permanentes continuam a ser atribuídas pela CGA, mas avaliadas e calculadas de forma rigorosamente igual à do regime geral, pagas imediatamente a seguir à sua confirmação, independentemente do momento da aposentação e da respetiva pensão.

Em 1 de janeiro de 2010, com a entrada em vigor da Lei nº 98/2009, de 4 de setembro, a Lei nº 100/97 foi revogada, bem como os diplomas que a regulamentavam no âmbito do regime geral; os princípios gerais da protecção nos acidentes de trabalho e doenças profissionais passaram a constar do Código do Trabalho, aprovado pela Lei nº 7/2009, de 12 de setembro (cf. art.º 281º e segs.), sendo que a LTFP, aprovada pela Lei nº 35/2014, fez aplicar aquela legislação apenas aos trabalhadores que exercem funções nas entidades públicas empresariais e nas entidades administrativas independentes, continuando a generalidade dos trabalhadores da AP abrangidos pelo Decreto-Lei nº 503/99 (alterado pelas Leis nºs 59/2008, de 11 de setembro, art.º 9º, 64-A/2008, de 31 de dezembro, art.º 27º, 11/2014, de 6 de março, 82-B/2014, de 31 de dezembro, art.º 180º, pelo Decreto-Lei nº 33/2018, de 15 de maio, art.º 154º e Lei nº 19/2021, de 8 de abril).

3.5.2 Organização e financiamento

Quanto à organização e financiamento do regime, a reparação dos danos resultantes dos acidentes de trabalho e das doenças

profissionais, no que se refere às incapacidades temporárias e ao tratamento das lesões ou doença, compete e são encargo do empregador ao serviço do qual ocorreu o acidente ou foi contraída a doença, sendo a reparação pelas incapacidades permanentes atribuídas e pagas pela CGA; os serviços e organismos não podem transferir a responsabilidade pelos acidentes de trabalho para entidades seguradoras, exceto em situações consideradas mais vantajosas e devidamente fundamentadas e autorizadas.

Tratando-se de uma eventualidade sujeita ao princípio da responsabilidade objetiva da entidade empregadora, não há lugar a qualquer contribuição por parte do trabalhador, cabendo a assunção dos encargos exclusivamente ao empregador, neste regime distribuídos entre o serviço e a CGA.

3.6 Desemprego

3.6.1 Âmbito de cobertura

A natureza jurídica do regime laboral próprio da AP deu origem, durante décadas, à convicção de que a eventualidade do desemprego não ocorria e, por isso, nunca foi criado qualquer regime para o efeito.

Porém, o problema que se foi verificando, especialmente, com os docentes do ensino público básico e secundário em regime de contrato e com os militares em regime de voluntariado ou de contrato, obrigou a que fosse resolvido, tendo-se optado, em 2000, pelo seu enquadramento no RGSS, exclusivamente para o efeito (cf. Decretos-Lei n.ºs 67/2000, de 26 de abril, para os docentes, e 320-A/2000, de 15 de dezembro, alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 118/2004, de 21 de maio e 320/2007, de 27 de setembro, e pelo art.º 39º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro, e art.º 43º da 64-B/2011, de 31 de dezembro, para os militares); estes trabalhadores ficaram numa situação anómala, até hoje, abrangidos simultaneamente pelos dois regimes, o RPSFP e o RGSS para efeitos diferentes;

A Lei nº 11/2008, de 20 de fevereiro, nos seus arts. 9º e 10º, dispôs sobre a cobertura no desemprego de todos os trabalhadores da AP, em articulação com a posteriormente publicada Lei nº 4/2009, de 29 de janeiro, já prevista à data, prevendo em simultâneo a inscrição daqueles como beneficiários do RGSS, para efeitos únicos de proteção no desemprego, e a suspensão da sua aplicabilidade no primeiro ano de vigência da Lei nº 11/2008.

3.6.2 Organização e financiamento

As prestações devidas por ocorrência de desemprego involuntário são exclusivamente atribuídas pelas instituições de segurança social, a quem devem ser requeridas.

Do ponto de vista do financiamento, apenas as entidades empregadoras têm a responsabilidade do pagamento das correspondentes contribuições, no valor de 4,5% e de 3% da remuneração, respetivamente se docente ou militar [cf. Lei nº 110/2009, de 16 de setembro (várias vezes alterada)].

4. Extinção do «regime de proteção social da função pública» e efetivação da convergência com o RGSS - 2009

4.1 Lei n.º 4/2009, de 29 de janeiro

Em 2009, mais de 30 anos depois da publicação da CRP resultante da Revolução de 25 de Abril de 1974 e da criação do SSS, foi finalmente aprovado um instrumento legislativo orientador da definição da proteção social dos trabalhadores em funções públicas, que a enquadra expressamente no SSS e permite a realização de uma efetiva, consistente e coerente convergência com o RGSS, pondo fim ao quadro legal existente, extremamente confuso, desequilibrado, incoerente e que confunde conceitos básicos essenciais.

Com efeito, a partir do final do século XIX e XX, o Estado foi aprovando, à semelhança da previdência, medidas próprias para

os seus trabalhadores, com formas de concretização diferentes e intrinsecamente ligadas à relação laboral, que lhe estava subjacente. Este procedimento determinou a característica mais relevante do regime da função pública, que consiste no facto dos seus trabalhadores terem uma relação de trabalho especial (emprego público) e uma relação de segurança social também especial, sendo ambas estabelecidas com a mesma entidade, o Empregador (a Administração Pública). Ao contrário dos restantes trabalhadores que têm uma relação de trabalho distinta da relação de segurança social, sendo a primeira estabelecida com o empregador e a segunda com as instituições de segurança social.

Daí decorre que, em grande parte da correspondente legislação, ainda hoje aplicável, especialmente a respeitante às ausências ao trabalho por ocorrência das eventualidades protegidas (as chamadas imediatas), também não há distinção entre as duas áreas de direito e competências, sendo esta proteção assegurada através da manutenção do direito à remuneração, durante as faltas dadas. Deste modo, se confundem conceitos tão importantes como prestações pagas em contrapartida do trabalho prestado, que relevam do direito laboral, a remuneração e prestações da segurança social, substitutivas de rendimento de trabalho, quando este não é prestado, prestações sociais, que relevam do direito da segurança social, dando a estas o tratamento legal próprio daquelas, incluindo a incidência do imposto sobre o rendimento. Esta «remuneração» assume necessariamente uma natureza remuneratória, que obviamente não corresponde a contrapartida de trabalho prestado, mas a um efeito previsto, de forma excecional, da sua não prestação, em vez de expressar a natureza de prestação social, cujo significado na verdade representa.

Por outro lado, também os regimes das pensões denunciam, em toda a sua lógica, esta interligação laboral, não sendo a CGA, que as atribui e paga, uma instituição de segurança social, mas um organismo da AP, enquadrado no Ministério das Finanças e, até há poucos anos, sob a tutela exclusiva do respetivo ministro,

estando hoje também sob a tutela técnica do ministro responsável pela segurança social. À CGA compete ainda a atribuição e pagamento de outras pensões devidas pelo Estado aos cidadãos com fundamentos legais diversos.

Com a publicação da Lei nº 4/2009, de 29 de janeiro, foi verdadeiramente iniciada a concretização do imperativo constitucional de construção de um SSS unificado e também da convergência do RPSFP com o RGSS, prevista na lei de bases da Segurança Social (LBSS), através da definição, pela primeira vez, «da proteção social dos trabalhadores que exercem funções públicas de forma efetiva e integrada, tendo em conta o respeito pelos direitos adquiridos e em formação» e o cumprimento explícito daqueles imperativos legais (cf. exposição de motivos da Proposta de Lei nº 207/X, de 2008).

A Lei nº 4/2009 estabelece que o direito à proteção social (ou segurança social) é concretizado através da integração destes trabalhadores no regime geral de segurança social dos trabalhadores por conta de outrem ou no regime de proteção social convergente (RPSC) nela consagrado, expressamente enquadrado no SSS; confirma, pela primeira vez como realidades distintas no quadro legal da AP, a distinção entre proteção social e benefícios sociais, do âmbito da relação laboral, a ser atribuídos uniformemente a todos os trabalhadores e relevando da respetiva relação de trabalho, a saber, os concedidos pela ADSE e por outros subsistemas de saúde existentes e a ação social complementar, de acordo com o estabelecido no art.º 114º da Lei nº 12-A/2008, de 27 de fevereiro, que definiu os novos regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações; define legalmente, pela primeira vez, o «regime de proteção social da função pública» - RPSFP -, em vigor em 31 de dezembro de 2005 (cf. alínea d) do art.º 14º da Lei nº 4/2009), constituído pelas componentes de regime especial de segurança social, subsistemas de saúde e ação social complementar, o qual, por sua vez, é extinto com a entrada em vigor da mesma lei. A definição deste regime, apesar da sua

extinção imediata, justificou-se pelo facto de, apesar de diversos diplomas legais lhe fazerem referência expressa, nunca ter sido, na verdade, criado e definido, não sendo possível operar a transição dos beneficiários por ele abrangidos para o novo RPSC sem esta clarificação legal.

A Lei nº 4/2009 alterou assim profundamente, a partir de 1 de janeiro de 2009, a realidade então existente, definindo de forma global e integrada a proteção social de todos os trabalhadores que exercem funções públicas; enquadra os anteriormente sujeitos ao RPSFP no RPSC, tornando-o um regime fechado, situação já parcialmente verificada com a reforma do regime de aposentação em 2006; promove o enquadramento progressivo dos trabalhadores da AP no RGSS, através da manutenção neste regime daqueles que, desde 1 de janeiro de 2006 ou de anos anteriores, foram sendo nele inscritos como seus beneficiários e de todos os que a partir de 2009 iniciaram ou venham a iniciar atividade profissional nos serviços da AP. Dito de outro modo, a Lei nº 4/2009 concretiza o imperativo da convergência do regime da função pública com o RGSS, constante do art.º 104º da Lei nº 4/2007, através de dois movimentos simultâneos: criando o RPSC, expressamente enquadrado no SSS, a convergir com o RGSS, em relação designadamente aos seus princípios, objetivos, conceitos, terminologia e regras gerais da regulamentação, e integra no RGSS os futuros trabalhadores da AP, inaugurando uma visão global e articulada da proteção social dos cidadãos ao serviço da administração pública e enquadrando, a prazo, todos os trabalhadores por conta de outrem do país num regime único, o regime geral.

Sobre este ponto, é meu dever de consciência deixar uma homenagem ao então Secretário de Estado da Administração Pública, Dr. João Figueiredo, que, com a sua visão lúcida, informada e inteligente e com coragem política, promoveu a aprovação desta lei-quadro que permitiu pôr fim à confusão e falta de disciplina que caracterizava a proteção social dos trabalhadores ao serviço da AP.

4.2 Caracterização do regime de proteção social convergente (RPSC)

O RPSC tem uma disciplina jurídica idêntica à do RGSS no que se refere à regulamentação da proteção nas diferentes eventualidades, a saber, doença, parentalidade, desemprego, doenças profissionais, velhice, invalidez e morte, nomeadamente quanto aos respetivos objetos, objetivos, natureza, condições gerais e específicas, regras de cálculo dos montantes e outras condições de atribuição das prestações (cf. arts. 12º e 13º da Lei nº 4/2009).

A Lei nº 4/2009 não implementa de imediato o novo RPSC, mas constrói o quadro legal enquadrador que sustenta a regulamentação a desenvolver para cada eventualidade (cf. art.º 29º) e que constitui instrumento clarificador do sentido e alcance, de forma a suportar uma correta interpretação e resolução de dificuldades que, naturalmente, poderão surgir na aplicação da nova legislação a publicar.

A organização e gestão do RPSC mantém, no essencial e por razões de aproveitamento de meios, o modelo existente no extinto RPSFP, ou seja, continua a ser a entidade empregadora, definida no art.º 5º, que assume as responsabilidades e as competências da efetivação do direito, sendo a CGA a assegurar a gestão das prestações nas eventualidades invalidez, velhice e morte (chamadas diferidas). Não obstante, a lei define de forma clara e inequívoca essas responsabilidades e competências (cf. art.º 21º), cujos objetivos e natureza são bem distintos das responsabilidades no âmbito laboral, e agrupa os diversos serviços em dois tipos, segundo as funções que lhes cabem: de coordenação e de apoio técnico à definição dos regimes legais, e de carácter operativo ou de gestão; à Direção-Geral da Administração e do Emprego Público compete a coordenação do regime e apoio técnico (cf. art.º 24º); à CGA competem as funções de gestão relativas às pensões de aposentação ou de reforma, de sobrevivência (incluindo subsídios por morte de aposentado), por incapacidade

permanente e morte decorrentes de acidentes de trabalho ou doença profissional, embora a este instituto público sejam também atribuídas competências alheias ao RPSC, como atrás referido; apesar desta organização definida na lei, os diferentes serviços não constituem ainda um conjunto orgânico estruturado de forma global e articulada, como se verifica no SSS.

Quanto ao sistema de financiamento, o RPSC deve respeitar os princípios e regras gerais do SSS (cf. arts. 22º e 23º), designadamente do seu Sistema Previdencial e do RGSS, bem como aplicar as remunerações definidas como base de incidência contributiva e as correspondentes percentagens de desconto, de forma adaptada à autonomia do regime que mantém características anteriores; ou seja, a obrigatoriedade do pagamento de contribuições (quotizações dos trabalhadores e contribuições das entidades empregadoras), como condição de acesso ao direito de proteção, apenas se aplica às três eventualidades diferidas a cargo da CGA (velhice, invalidez e morte), competindo diretamente às respetivas entidades empregadoras o encargo com as restantes; tal não descaracteriza, porém, a natureza contributiva do RPSC no seu todo, na medida em que a lei equipara o exercício de funções a carreira contributiva; a responsabilidade contributiva do trabalhador esgota-se na percentagem que desconta para a CGA, igual à dos beneficiários do RGSS para aceder ao direito em qualquer das eventualidades, mas o mesmo não se verifica com o empregador, que além da sua quota-parte para a CGA, suporta o encargo com as restantes prestações; a lei define ainda os conceitos de «carreira contributiva» e de «situação legalmente equiparada à entrada de contribuições» (cf. art.º 14º).

4.3 Concretização da total convergência com o RGSS da proteção da parentalidade, no desenvolvimento da Lei nº 4/2009, de 29 de janeiro

O primeiro (e único) passo na execução plena do disposto no art.º 29º da Lei nº 4/2009, concretizando totalmente a convergência do

RPSC com o RGSS, foi dado com a publicação do Decreto-Lei nº 89/2009, de 9 de abril (retificado pela Declaração de Retificação nº 40/2009, de 5 de junho e alterado pelo Decreto-Lei nº 133/2012, de 27 de junho, pelas Leis nºs 120/2015, de 1 de setembro, e 90/2019, de 4 de setembro, pelos Decretos-Leis nºs 14-D/2020, de 13 de abril, e 53/2023, de 5 de julho, e pela Lei nº 65/2023, de 20 de novembro), que «regulamenta a proteção na parentalidade, no âmbito da eventualidade maternidade, paternidade e adoção, no regime de proteção social convergente» (cf. art.º 1º). Como mencionado no preâmbulo, o governo, de então, optou por iniciar a regulamentação das eventualidades pela parentalidade, por considerar «ser aquela em que as diferenças entre o regime geral e o (...) da função pública são mais profundas ...». De facto, o pagamento da remuneração, por inteiro, em vez de um subsídio, igual a 100% de uma média das remunerações, durante as licenças parentais, deixava os trabalhadores da AP em situação de grande injustiça numa área de valores sociais eminentes, como a CRP reconhece, já que sobre a remuneração incidem os impostos e contribuições, ao contrário da prestação social. Este Decreto-Lei possui uma disciplina jurídica idêntica à do RGSS (cf. Decreto-Lei nº 91/2009, de 9 de abril) e obedece aos seus princípios e regras na proteção desta eventualidade, procedendo às adaptações necessárias às especificidades da organização e financiamento próprios do RPSC; desde então até à data de hoje, os diplomas dos dois regimes têm sido ajustados às alterações introduzidas no CT referentes a esta matéria, mantendo a total convergência da eventualidade.

4.4 Proteção no desemprego e projeto de convergência na proteção na doença

Até à regulamentação no RPSC da proteção no desemprego, nos termos do art.º 29º da Lei nº 4/2009, aplica-se o disposto nos arts. 9º e 10º da Lei nº 11/2008, de 20 de fevereiro, (que se mantêm em vigor), cabendo aos serviços a atribuição e o pagamento das respetivas prestações, sempre que ocorra uma situação de

desemprego involuntário, nos termos da legislação em vigor no RGSS (cf. Decreto-Lei n.º 220/2006, de 3 de novembro, retificado pelas Declarações de Retificação n.ºs 85/2006, de 29 de dezembro, e 23/2012, de 11 de maio, e alterado pelo Decreto-Lei n.º 68/2009, de 20 de março, pela Lei n.º 5/2010, por sua vez alterada pelo Decreto-Lei n.º 77/2010, de 24 de junho, pelos Decretos-Leis n.ºs 72/2010, de 18 de junho, que o republica, 64/2012, de 15 de março, e 13/2013, de 25 de janeiro, pelas Leis n.ºs 66-B/2012, de 31 de dezembro, art.º 184º, e 83-C/2013, de 31 de dezembro, pelo Decreto-Lei n.º 167-E/2013, de 31 de dezembro, pela Lei n.º 34/2016, de 24 de agosto, pelo Decreto-Lei n.º 53-A/2017, de 31 de maio, pela Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro, arts. 122º e 123º, pelo Decreto-Lei n.º 53/2018, de 2 de julho, pelas Leis n.ºs 71/2018, de 31 de dezembro, art.º 334º, e 75-B/2020, de 31 de dezembro, art.º 423º, pelos Decretos-Lei n.ºs 84/2019, de 28 de junho, 153/2019, de 17 de outubro, 119/2021, de 16 de dezembro, e Decreto-Lei n.º 113/2023, de 30 de novembro).

A proteção na eventualidade doença mantém-se concretizada através do regime laboral, como atrás ficou dito, apesar de ter sido entregue ao então Secretário de Estado da Administração Pública, em finais de 2008, o projeto da sua regulamentação, elaborado nos termos do art.º 29º da Lei n.º 4/2004, nessa data já aprovada ainda que não publicada. Pretendia-se que fosse esta a primeira eventualidade a ser regulamentada, imediatamente seguida da parentalidade, dada a sua importância para a clarificação do regime, o que não veio a verificar-se até à data de hoje.

Referências bibliográficas

Leal, António Silva (1966/67). *Organização da Previdência*, Lisboa, Instituto de Estudos Sociais.

Viseu, Isabel (2002). *Protecção Social da Função Pública*, Vislis Editores.

Viseu, Isabel e Hilário, Vasco (2011). *A Protecção Social dos Trabalhadores em Funções Públicas*, Coimbra Editora.

Legislação

Lei nº 2101, de 19 de dezembro de 1959. Diário do Governo n.º 291, Série I.

Lei nº 4/84, de 5 de abril. Diário da República n.º 81, Série I.

Lei nº 114/88, de 30 de dezembro. Diário da República n.º 301, 3º Suplemento, Série I.

Lei nº 17/95, de 9 de junho. Diário da República n.º 134, Série I-A.

Lei nº 100/97, de 13 de setembro. Diário da República n.º 101/1999, Série I-A.

Lei nº 60/2005, de 29 de dezembro. Diário da República n.º 249, Série I-A.

Lei nº 53-A/2006, de 29 de dezembro. Diário da República, n.º 249, 1.º Série.

Lei nº 4/2007, de 16 de janeiro. Diário da República n.º 11, Série I.

Lei nº 11/2008, de 20 de fevereiro. Diário da República n.º 36, Série I.

Lei nº 64-A/2008, de 31 de dezembro. Diário da República n.º 252, 1º Suplemento, Série I.

Lei nº 12-A/2008, de 27 de fevereiro. Diário da República n.º 41, 1º Suplemento, Série I.

Lei nº 7/2009, de 12 de fevereiro. Diário da República n.º 30, Série I.

Lei nº 4/2009, de 29 de janeiro. Diário da República, nº 20, Série I.

Lei nº 98/2009, de 4 de setembro. Diário da República n.º 172, Série I.

Lei nº 3-B/2010, de 28 de abril. Diário da República n.º 82, 1º Suplemento, Série I.

Lei nº 64-B/2011, de 30 de dezembro. Diário da República n.º 250, 1º Suplemento, Série I.

Lei nº 66-B/2012, de 31 de dezembro. Diário da República n.º 252, 1º Suplemento, Série I.

Lei nº 83-C/2013, de 31 de dezembro. Diário da República n.º 253, 1º Suplemento, Série I.

Lei nº 35/2014, de 20 de junho. Diário da República n.º 117, Série I.

Decreto-Lei n.º 45002, de 27 de abril. Diário do Governo n.º 100/1963, Série I.

Decreto-Lei n.º 498/72, de 9 de dezembro. Diário do Governo n.º 285, Série I.

Decreto-Lei n.º 142/73, de 31 de março. Diário do Governo n.º 77, 1.º Suplemento, Série I.

Decreto-Lei n.º 32688, de 20 de fevereiro de 1943. Diário do Governo n.º 41, 1.º Suplemento, Série I.

Decreto-Lei n.º 4031, de 27 de maio de 1969. Diário do Governo n.º 125, Série I.

Decreto-Lei n.º 48359, de 27 de abril de 1968. Diário do Governo n.º 101, Série I.

Decreto-Lei n.º 42800, de 11 de janeiro de 1960. Diário do Governo n.º 7, Série I.

Decreto-Lei n.º 45004, de 27 de abril de 1963. Diário do Governo n.º 100, Série I.

Decreto-Lei n.º 38523, de 23 de novembro de 1951. Diário do Governo n.º 245, Série I.

Decreto-Lei n.º 142/73, de 31 de março. Diário do Governo n.º 77-Supl., 1.º Série.

Decreto-Lei n.º 372/74, de 20 de agosto. Diário do Governo n.º 193, Série I.

Decreto-Lei n.º 518/76, de 5 de julho. Diário da República n.º 155, Série I.

Decreto-Lei n.º 341/77, de 19 de agosto. Diário da República n.º 191/1977, Série I.

Decreto-Lei n.º 191-A/79, de 25 de junho. Diário da República n.º 144, 1.º Suplemento, Série I.

Decreto-Lei n.º 116/85, de 19 de abril. Diário da República n.º 91, Série I.

Decreto-Lei n.º 135/85, de 3 de maio. Diário da República n.º 101, Série I.

Decreto-Lei n.º 497/88, de 30 de dezembro. Diário da República n.º 301, 7.º Suplemento, Série I.

Decreto-Lei n.º 286/93, de 20 de agosto. Diário da República n.º 195, Série I-A.

Decreto-Lei n.º 329/93, de 25 de setembro. Diário da República n.º 226, Série I-A.

Decreto-Lei n.º 142/99, de 31 de agosto. Diário da República n.º 203, Série I-A.

Decreto-Lei n.º 100/99, de 31 de março. Diário da República, n.º 76, 1.º Série A.

Decreto-Lei n.ºs 157/2005, de 20 de setembro. Diário da República n.º 181, Série I-A.

Decreto-Lei n.º 159/2005, de 20 de setembro. Diário da República n.º 181, Série I-A.

Decreto-Lei n.º 166/2005, de 23 de setembro. Diário da República n.º 184, Série I-A.

Decreto-Lei n.º 219/2005, de 23 de dezembro. Diário da República n.º 245, Série I-A.

Decreto-Lei n.º 220/2005, de 23 de dezembro. Diário da República n.º 245/2005, Série I-A.

Decreto-Lei n.º 221/2005, de 23 de dezembro. Diário da República n.º 245/2005, Série I-A.

Decreto-Lei n.º 235/2005, de 30 de dezembro. Diário da República n.º 250, Série I Parte A.

Decreto-Lei n.º 277/93, de 10 de agosto. Diário da República n.º 186, Série I-A.

Decreto-Lei n.º 223/95, de 8 de setembro. Diário da República n.º 208, Série I-A.

Decreto-Lei n.º 194/96, de 16 de outubro. Diário da República, n.º 240, 1.º Série A.

Decreto-Lei n.º 361/98, de 18 de novembro. Diário da República n.º 267, Série I-A.

Decreto-Lei n.º 437/99, de 29 de outubro. Diário da República n.º 253, Série I-A.

Decreto-Lei n.º 503/99, de 20 de novembro. Diário da República n.º 271, Série I-A.

Decreto-Lei n.º 89/2009, de 9 de abril. Diário da República n.º 70/2009, Série I.

Decreto-Lei n.º 131/2012, de 25 de junho. Diário da República n.º 121, Série I.

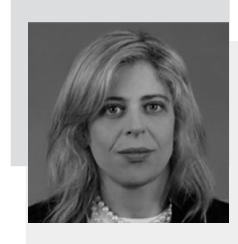
Portaria n.º 514/90, de 6 de julho. Diário da República n.º 154, Série I.

Despacho A-179/89-XI, DR, II Série, de 22 de setembro. Diário da República, n.º 219, 2.ª Série.

RCM n.º 71/2012, de 29 de agosto. Diário da República n.º 167/2012, Série I.

IA e contrato de trabalho em funções públicas

**Mafalda Miranda Barbosa, Professora
Catedrática da Faculdade de Direito de
Coimbra¹**



Abstract

Artificial intelligence, while offering many new opportunities in the labour field, also entails numerous problems at this level. In the private sector, several risks can be identified: the risk of discrimination; the risk of intrusion into private life and the violation of other personality rights; and the risk of precarious employment relationships. Even if we discount the risk of precarious employment, the other dangers mentioned may replicate in the public sector. In the following pages, we will seek to reflect on these risks and possible solutions.

Keywords

Artificial intelligence, Public employment, Discrimination, Personal data.

1. O impacto da IA no mundo laboral. Delimitação do âmbito de análise

A inteligência artificial, existindo há várias décadas, tem conhecido, nos tempos mais recentes, um incremento avassalador. Variadas são

¹ Universidade de Coimbra, Instituto Jurídico da Faculdade de Direito de Coimbra, FDUC, instituição onde se licenciou, fez o seu mestrado e o seu doutoramento, no qual obteve a classificação de aprovada com louvor e distinção por unanimidade, e prestou as suas provas de agregação. É também membro integrado do Instituto Jurídico da Faculdade de Direito e vogal da direção do Instituto Jurídico da Comunicação. Diretora da Revista de Direito da Responsabilidade, integra, ainda, o conselho editorial de diversas revistas, sendo autora de cerca de três centenas de publicações. Participou em inúmeras conferências nacionais e internacionais, tendo igualmente múltiplos diversos júris de doutoramento e de mestrado. Faz parte de várias associações jurídicas, tendo sido eleita em 2023 sócia correspondente da Academia das Ciências de Lisboa. Professora Catedrática. Orcid: 0000-0003-0578-4249.

as aplicações a que, cada vez mais, se recorre para cumprir algumas simples tarefas: *large language models* que se mostram capazes de conversar com pessoas; assistentes pessoais que servem para gerir a agenda de trabalho; sistemas preditivos utilizados em estudos de mercado ou na definição de campanhas de marketing ou, em geral, mobilizados para antever problemas e as melhores soluções para eles; sistemas de seleção dos melhores parceiros contratuais são alguns dos muitos exemplos que se poderiam dar.² O mercado de trabalho não poderia, neste contexto, ficar incólume, com as empresas a procurarem aproveitar ao máximo os recursos para criarem novos tipos de produtos e serviços, novas oportunidades de negócios, diminuïrem custos e aumentarem a produtividade. No âmbito público, o Estado tem procurado acompanhar a tendência, não só aproveitando os sistemas autónomos para modernizar a administração, na sua relação com os cidadãos, mas também para garantir uma maior celeridade e eficiência na realização de determinadas tarefas. Antevêm-se, por isso, consequências de não pequena monta ao nível dos vínculos laborais, quer sejam privados, quer sejam públicos.

Se, do ponto de vista macroscópico, os sistemas autónomos podem levar a aumentar a oferta de emprego em determinados setores, não é menos seguro que muitos postos de trabalho serão eliminados em função da automação e da possibilidade de utilização da inteligência artificial como substituto do trabalho humano. Há mesmo quem anteveja (ou deseje) a possibilidade de, com base nesta revolução 3.0, se gerar uma nova classe social, composta por aqueles que, não trabalhando, são suportados por uma renda básica universal, garantida ou por governos ou por empresas que, por implementarem sistemas de IA, acabavam por ser responsáveis por colocar um grande número de trabalhadores inativos.³ Não nos parecendo ser esta a melhor solução, pela dependência contrária ao sentido da autonomia que predica a

² Para estes e outros exemplos, Krost e Goldschmidt (2021), 55 s.

³ Dando conta disso mesmo e evidenciando um claro criticismo, com o qual concordamos, cf. Krost/Goldschmidt (2021), 58 s.

pessoa que gera,⁴ é, contudo, fundamental que haja consciência do problema e das possíveis vias de o solucionar. E duas parecem ser as perspectivas para se combater o fenômeno. De um lado encontramos aqueles que defendem a imposição de restrições à utilização da inteligência artificial, que deveria apresentar-se como adjuvante, mas não substitutiva do ser humano;⁵ de outro lado, situam-se os que entendem que, porque a proibição ou restrição poderá ter parca eficácia, será necessário resolver o problema a montante, ao nível da educação, de tal forma que cada um fique habilitado com as capacidades especificamente humanas que lhe permitam desenvolver os trabalhos mais complexos que, envolvendo mais do que o simples processamento de dados, ou seja, envolvendo mais do que a inteligência no sentido da agency, não poderão nunca ser executados por máquinas, por mais sofisticadas que sejam.

Passando a sociedade a oferecer uma instrução que implique o raciocínio crítico, os sistemas autónomos de inteligência artificial deixam de configurar uma ameaça, para se transformarem em naturais aliados do homem no desempenho das suas profissões: os modelos de realidade aumentada, ao oferecerem experiências que simulam cenários da vida real, podem aumentar a eficiência do trabalhador, através do treino; podem ser otimizados os processos de trabalho, através dos sistemas autónomos de monitorização; podem ser evitados erros pela utilização de sistemas preditivos e antecipatórios; podem ser automatizadas tarefas comuns como o agendamento de reuniões, a definição de escalas de trabalho, o gerenciamento de relações cordiais com os públicos envolvidos naquele mercado de trabalho; podem ser utilizados sistemas de gerenciamento de informações em tempo real, a viabilizar uma melhor tomada de decisões por parte dos trabalhadores; podem ser mobilizados recursos que facilitam o trabalho em equipa ou o trabalho à distância; podem ser utilizados sistemas de monitorização

⁴ Tratar-se-ia, no fundo, de uma forma de criar uma nova dependência, quer em relação ao Estado, quer em relação às grandes corporações tecnológicas, a chamada Big Tech, a quem os novos inúteis, como muitos os apelidariam, seriam totalmente fiéis, pela necessidade absoluta gerada.

⁵ Cf., a este propósito, Krost e Goldschmidt (2021), 63 s.

do trabalho e de priorização das tarefas, garantindo-se um melhor equilíbrio entre a vida profissional e a vida pessoal.⁶

A experiência de introdução da inteligência artificial no mundo laboral, com todos os receios que a acompanham, não andaria longe daquela que foi a experiência da introdução da máquina no processo produtivo. Não desapareceram os empregos, havendo, porém, a necessidade de requalificação dos trabalhadores.

Mas, se a inteligência artificial pode deixar de ser vista como inimiga do mundo laboral, não é menos certo que são muitos os problemas que – para além da magna questão da perda de postos de trabalho – se podem colocar a este ensejo. Abandonando-se uma perspetiva macroscópica, que reclama a ponderação de políticas públicas de emprego, muitos são os problemas que podem emergir numa específica relação laboral, sendo aí chamado a depor o direito do trabalho.

No plano privatístico, são identificáveis diversos riscos: risco de discriminação; risco de intromissão na vida privada e de violação de outros direitos de personalidade e risco de precarização do vínculo laboral, pelo aproveitamento dos desenvolvimentos no campo das ciências da computação e da inteligência artificial para gerar novos esquemas negociais, novos serviços e novos produtos. Na verdade, ao potenciar a digitalização do mundo, a IA permitiu o aparecimento de inúmeras aplicações, por meio das quais se tornou possível a celebração de contratos de prestação de serviços ou de aquisição de bens e conteúdos digitais, potenciando o fenómeno de terceirização, flexibilização e desregulação do mercado de trabalho.⁷

Descontado que seja o risco de precarização do vínculo laboral, os outros perigos a que nos referimos podem replicar-se no setor público. Importa, por isso, refletir sobre eles e sobre as possíveis soluções que o ordenamento jurídico disponibiliza para lhes fazer face.

⁶ Cf., numa análise empresarial interessante, Omeiri (2019).

⁷ Sobre o ponto, cf., para mais desenvolvimentos, Barbosa (2023), 996 s.

2. Discriminação de trabalhadores

2.1 Os termos do problema em geral

As entidades patronais têm vindo a utilizar agentes algorítmicos para seleccionar candidatos a trabalhadores. Percebe-se que assim seja. Um algoritmo alimenta-se de dados, que monitoriza e a partir dos quais cria padrões. Esta padronização permite catalogar, com base nas correlações estatísticas estabelecidas, os dados que vão sendo introduzidos no sistema, de tal forma que, a partir de um dado *input*, se chega automaticamente a um certo resultado (*output*). Em termos simplistas, o algoritmo analisa grandes quantidades de dados (que podem ser oferecidos em bruto ou de forma estruturada, permitindo assim a distinção entre a *unsupervised* e a *supervised machine learning*) e, a partir deles, estabelece padrões.⁸ No fundo, o algoritmo analisa cada novo exemplo que surge e compara-o com os anteriormente agregados de modo a descobrir os elementos comuns que possam ser generalizados.⁹ Em certa medida, programa-se a si mesmo com regras que vai formulando ao desenvolver a tarefa para a qual foi ordenado; as regras são inferidas a partir dos dados analisados, e os modelos são construídos à medida que os dados são analisados.¹⁰

Estes modelos têm vindo a ser utilizados para, a partir da análise de uma quantidade avassaladora de dados, se conseguir seleccionar o candidato mais ajustado ao perfil pretendido por uma determinada empresa. A resposta que se obtenha resulta de uma correlação estatística própria do modo de funcionamento algorítmico. O modo de “pensar” da máquina não assenta, como os estudiosos na área evidenciam, no estabelecimento de relações causais, mas no fornecimento de uma padronização estatística.

Assim sendo, é possível que se gerem, mesmo involuntariamente, decisões discriminatórias.¹¹ Uma equipa da Amazon desenvolveu

⁸ Surden (2014), 89.

⁹ Surden (2014), 91.

¹⁰ Surden (2014), 93.

¹¹ Evidenciando isso mesmo, cf. Lee/Resnick/Barton (2019); Rouxinol (2021), 1016 s.

um software para selecionar os *curricula* dos candidatos mais ajustados ao perfil pretendido. O algoritmo foi treinado através de dados provenientes dos *curricula* que foram enviados para a empresa durante dez anos, a partir dos quais estabeleceu padrões. Como a maioria dos trabalhadores na área tecnológica eram homens, o algoritmo gerou um viés discriminatório, penalizando as candidatas femininas aos postos de trabalho. O projeto da Amazon haveria de ser cancelado porque, para além do viés gerado, foram detetadas outras deficiências, mas haveria de nos deixar o alerta para as dificuldades que a este nível se podem fazer sentir.

Consubstanciando uma prática discriminatória, a primeira forma de reação contra ela passa, no nosso ordenamento jurídico, pela invocação do princípio da igualdade, consagrado no artigo 13º CRP e projetado nos artigos 23º e seguintes do Código do Trabalho.

De acordo com o nº 1 do artigo 24º CT, «o trabalhador ou candidato a emprego tem direito a igualdade de oportunidades e de tratamento no que se refere ao acesso ao emprego, à formação e promoção ou carreira profissionais e às condições de trabalho, não podendo ser privilegiado, beneficiado, prejudicado, privado de qualquer direito ou isento de qualquer dever em razão, nomeadamente, de ascendência, idade, sexo, orientação sexual, identidade de género, estado civil, situação familiar, situação económica, instrução, origem ou condição social, património genético, capacidade de trabalho reduzida, deficiência, doença crónica, nacionalidade, origem étnica ou raça, território de origem, língua, religião, convicções políticas ou ideológicas e filiação sindical, devendo o Estado promover a igualdade de acesso a tais direitos».

Proíbe-se, como tal, qualquer forma de discriminação, quer seja direta, quer seja indireta. Ou seja, proíbe-se que uma pessoa, em razão de um fator discriminatório, seja sujeita a um tratamento menos favorável do que aquele que é concedido a outrem em

situação comparável; e proíbe-se que uma prática aparentemente neutra, como a utilização de algoritmos inteligentes, possa colocar uma pessoa numa posição de desvantagem comparativamente a outras, a não ser que essa prática seja objetivamente justificada por um fim legítimo e que os meios para o alcançar sejam adequados e necessários.

Os vieses algorítmicos, podendo configurar uma forma de discriminação direta (se o próprio programador introduz um fator de discriminação, tendente a um tratamento menos favorável de uma pessoa colocada numa certa categoria de sujeitos relativamente a outras colocadas em situação comparável), ou uma forma de discriminação indireta (o que ocorrerá na maioria dos casos, por força das correlações estatísticas que se estabelecem e pelo facto de o algoritmo não aceder à dimensão semântica dos signos que mobiliza), integram-se, assim, no âmbito da proibição do artigo 24º/1 CT.

O legislador, aliás, teve o cuidado de o explicitar. Nos termos do nº 3 do artigo 24º, o disposto no nº1 também se aplica no caso de tomada de decisões baseadas em algoritmos ou outros sistemas de inteligência artificial.

A proibição de discriminação na seleção de candidatos a um emprego, que se estende às diversas fases da relação laboral e inclusivamente às situações de despedimento (igualmente muito relevantes no contexto da utilização da IA, pela possibilidade de utilização de algoritmos inteligentes que selecionem os trabalhadores menos aptos e, portanto, mais suscetíveis de serem rescindidos os seus contratos de trabalho), assume-se, portanto, como a regra, não podendo a entidade patronal (presente ou futura) praticar qualquer discriminação direta ou indireta, e podendo o ato discriminatório fazer emergir uma obrigação de indemnizar, nos termos do artigo 28º CT. Trata-se, não obstante a existência de um contacto pré-contratual, de uma hipótese de responsabilidade extracontratual, assente na violação de direitos absolutos, designadamente, do

direito geral de personalidade, abrangendo o ressarcimento de danos patrimoniais e não patrimoniais.¹²

Para que a pretensão indenizatória possa ser procedente, impõe-se a prova da discriminação. A este nível colocam-se, porém, alguns problemas.¹³

Nos termos do artigo 25º/5 CT, «cabe a quem alega discriminação indicar o trabalhador ou trabalhadores em relação a quem se considera discriminado, incumbindo ao empregador provar que a diferença de tratamento não assenta em qualquer fator de discriminação», aplicando-se igual regra quando a discriminação de que se cura diz respeito às condições de acesso ao emprego. Ora, consoante explica Milena Rouxinol, isto «supõe a identificação do(s) fator(es) de discriminação pretensamente em causa».¹⁴

Mais acrescenta a autora que, «tratando-se de discriminação direta, caberá a este sujeito, designadamente, demonstrar que a diferenciação respeita o designado critério ocupacional, isto é, baseia-se num critério que, constituindo, em princípio, um fator de discriminação proibida, deve ter-se como relevante, atenta a natureza e as características da atividade em causa. No caso de discriminação indireta, ela descaracteriza-se enquanto tal quando o ato que, apesar de aparentemente neutro, tem um impacto mais significativo sobre os sujeitos de uma determinada categoria social, em comparação com os não pertencentes à mesma, possa considerar-se objetivamente justificado por prosseguir um fim legítimo, não discriminatório, em termos conformes ao princípio da proporcionalidade. Ao empregador cumpria, pois, explicar qual a razão da sua atuação, convencendo sobre a razoabilidade do fim e dos meios».¹⁵

¹² Poderá também existir violação de disposições legais de proteção de interesses alheios, o que passaria pela qualificação da norma do artigo 24º como tal. Especiais problemas podem suscitar-se relativamente à culpa e à causalidade, quando o viés discriminatório não resulte da programação, mas do modo de funcionamento do sistema algorítmico. Sobre o problema da responsabilidade civil pela IA, cf. Barbosa (2023-b), 337-369.

¹³ Cf., a propósito do ónus da prova em caso de não discriminação, MOREIRA (2013), 89 s.

¹⁴ Rouxinol (2021), 1028.

¹⁵ Rouxinol (2021), 1028.

Simplemente, tratando-se de uma forma de contratação baseada em algoritmos inteligentes, pode não ser possível identificar o ou os sujeitos em relação aos quais se sente discriminado e pode, fruto da opacidade que caracteriza os sistemas autónomos, não ser viável explicitar o impacto mais significativo dos sujeitos que integram uma determinada categoria por referência aos demais.¹⁶

Torna-se, por isso, mister complementar as regras próprias do direito do trabalho com outras soluções disponibilizadas pelo ordenamento jurídico.

Haveremos de, em primeiro lugar, ter em conta as normas respeitantes à proteção de dados. O Regulamento Geral de Proteção de Dados oferece-nos, a este propósito, algumas regras que, analisadas à luz de uma relação de interioridade constitutiva que se estabelece entre o direito à tutela de dados pessoais e os direitos que lhe subjazem, entre os quais se encontra o direito à igualdade, integrado no quadro do direito geral de personalidade, se afiguram particularmente importantes.¹⁷

Desde logo, haveremos de considerar o princípio da licitude do tratamento. Tal licitude fica dependente da existência do *consentimento* do titular dos dados ou, em alternativa, da verificação de uma das situações previstas no artigo 6º/1 RGPD. No que respeita a certas *categorias especiais de dados*, outrora designados dados sensíveis, parte-se da *proibição do seu tratamento*, nos termos do nº1 do artigo 9º RGPD. Tal regra – da proibição de tratamento de dados especiais – suscita, contudo, dúvidas a parte da doutrina, sustentando alguns, porque nenhum dado pessoal é inofensivo, não fazer sentido a distinção.¹⁸ Seja como for, pelo potencial discriminatório que encerram, o legislador europeu entendeu dever dispensar-lhes um tratamento também

¹⁶ Estes problemas surgem atenuados quando esteja em causa um despedimento, pelo conhecimento relativamente aos outros trabalhadores.

¹⁷ Cf. Barbosa (2017), 75-182.

¹⁸ Sobre a identificação de dados sensíveis, cf. PINHEIRO (2015), 723. Veja-se, igualmente, Jiménez (2006); Almeida (2003), 355 s.; Simitis (1990), 469 s.; Subrenat/ Barth (2007); Miranda/ Medeiros, 380 s.

especial, proibindo o seu tratamento. Admite-se, não obstante, que o tratamento de tais dados possa ter lugar, em condições especiais previstas na lei.

Sendo fatores de discriminação, à luz do nº1 do artigo 24º CT, a ascendência, idade, sexo, orientação sexual, identidade de género, estado civil, situação familiar, situação económica, instrução, origem ou condição social, património genético, capacidade de trabalho reduzida, deficiência, doença crónica, nacionalidade, origem étnica ou raça, território de origem, língua, religião, convicções políticas ou ideológicas e filiação sindical, facilmente podemos compreender a importância da proteção que se dispensa aos dados pessoais em geral e aos dados pessoais especiais, de forma mais vinculada.

Acresce que determinadas hipóteses de tratamento de dados requerem um consentimento próprio. Um especial consentimento haverá de ser obtido sempre que o tratamento de dados seja feito de acordo com processos totalmente automatizados. De acordo com o artigo 22º/1 RGD, «o titular dos dados tem o direito de não ficar sujeito a nenhuma decisão tomada exclusivamente com base no tratamento automatizado, incluindo a definição de perfis, que produza efeitos na sua esfera jurídica ou que o afete significativamente de forma similar».

Importa, por isso, perceber que decisões são assimiladas pelo âmbito de relevância do preceito. Desde logo, temos de estar diante de uma decisão. A este propósito, A. Barreto Menezes Cordeiro aduz que, «por decisão entende-se um ato, numa aceção não jurídica, que incida sobre um caso concreto e produza efeitos jurídicos relativamente a um ou mais titulares de dados específicos, quer seja a aceitação ou a recusa de um pedido, a sua caracterização, catalogação, atribuição de uma classificação, definição de perfil ou qualquer outra medida análoga produtora de um efetivo resultado».¹⁹

¹⁹ Cordeiro (2021), 266.

Tal decisão tem de ser *exclusivamente automatizada*, isto é, uma decisão que não envolva qualquer intervenção humana. Alerta, neste contexto, o GT29²⁰ que uma supervisão que não seja relevante, ou seja, que se conforme como um gesto meramente simbólico não é suficiente para afastar a qualificação. Assim, «se alguém aplicar de forma sistemática perfis gerados automaticamente a pessoas sem ter qualquer influência efetiva no resultado, tratar-se-á [...] de uma decisão tomada exclusivamente com base no tratamento automatizado».²¹

No mesmo sentido, A. Barreto Menezes Cordeiro sustenta que se «trata [...] de um critério material e não de um critério formal, pelo que previsão [...] tem-se por verificada sempre que a intervenção humana assuma contornos burocráticos, meramente confirmadores ou acríticos».²²

Por outro lado, a decisão tem de produzir efeitos na esfera jurídica do titular dos dados ou de o afetar significativamente, de forma similar. A produção de efeitos na esfera jurídica refere-se à constituição, modificação ou extinção de relações jurídicas, mas também à afetação dos pressupostos de facto de exercício de um direito potestativo ou à lesão de um direito alheio ou de uma faculdade jurídica primária.²³ De acordo com o GT29, a decisão apenas será relevante se os efeitos tiverem um impacto grave.²⁴

A afetação significativa e similar dos interesses do titular do direito determina, igualmente, a proibição de decisões automatizadas. O GT29 considera que, «mesmo nos casos em que não há alterações nos seus direitos ou obrigações legais, o titular dos dados pode, contudo, sofrer um impacto suficiente para solicitar as proteções garantidas pela disposição em análise».²⁵

²⁰ GT Artigo 29º (2019), 22.

²¹ GT Artigo 29º (2019), 23.

²² Cordeiro (2021), 267.

²³ A lesão de um direito alheio tem um potencial constitutivo de relações jurídicas. Entendemos, porém, que as hipóteses deveriam ser autonomizadas para melhor compreensão dos casos envolvidos.

²⁴ GT Artigo 29º (2019), 23.

²⁵ GT Artigo 29º (2019), 23.

Mais acrescenta que «o RGPD introduz o termo “de forma similar” [...] junto da expressão “afete significativamente”. Por conseguinte, o limiar de importância deve ser similar ao da decisão que produz efeitos jurídicos».

Não cremos, no entanto, que a similitude a que se refere o preceito tenha por referente o grau de importância da afetação. Se esta é pressuposta, também, quando é afetada uma posição jurídica subjetiva, o alargamento potenciado pela parte final do preceito apenas se justifica quando a analogia das situações o justifique. Dito de outro modo, a afetação de forma similar implica que se estabeleça uma analogia bastante, de tal modo que, não se pondo em causa um direito ou uma faculdade jurídica, seja lesado um interesse digno de proteção que subjaza à tutela dos dados pessoais. Há de, portanto, convocar-se uma lógica de preenchimento da responsabilidade – ainda que se responsabilidade civil não se trate – procurando saber se o interesse lesado se pode ou não reconduzir ao núcleo fundamental de proteção dispensado pelo direito à proteção de dados.

A ideia de que a afetação tem de ser significativa implica, de acordo com a escalpelização oferecida pelo GT29, que a decisão afete «significativamente as circunstâncias, o comportamento ou as escolhas das pessoas em causa»; tenha «um impacto prolongado ou permanente no titular dos dados», ou dê «origem a uma exclusão ou discriminação das pessoas».²⁶

Em rigor, a explicitação das hipóteses apresentadas pelo grupo de trabalho, acompanhada dos exemplos que nos oferecem – «decisões que afetem a situação financeira de uma pessoa, designadamente a sua elegibilidade para obtenção de crédito; decisões que afetem o acesso de uma pessoa aos serviços de saúde; decisões que impeçam o acesso de uma pessoa a uma oportunidade de emprego ou a coloquem em séria desvantagem; decisões que afetem o acesso de uma pessoa à educação,

²⁶ GT Artigo 29º (2019), 23.

como [...] o ingresso em estabelecimentos de ensino superior»²⁷ –, pode envolver, em termos técnico-jurídicos, atenta a amplitude do conteúdo de alguns direitos subjetivos, uma efetiva violação de posições jus-subjetivas ativas. Por exemplo, tratando-se de decisões que afetem o acesso de uma pessoa à educação ou o ingresso no ensino superior, são lesadas dimensões que se integram no âmbito do direito ao livre desenvolvimento da personalidade, tornando-se, então, complexa a questão de saber se tais direitos se integram ou não no âmbito de tutela da proteção de dados.

A mesma opinião é partilhada por A. Barreto Menezes Cordeiro. Nas palavras do autor, «não vemos que decisões possam afetar significativamente de forma similar os titulares dos dados, mas que não produzam efeitos na sua esfera jurídica ou que vedam a sua produção, ou seja, que não acionem a produção de efeitos jurídicos. De resto, os exemplos avançados pelo GT 29 relativos a esta segunda parte produzem, sem exceção, efeitos na esfera jurídica do titular».²⁸

A eventual discriminação algorítmica no acesso a um posto de trabalho poderia encontrar, a este nível, um importante instrumento de combate. Contudo, a proibição não se aplica sempre que se verifique uma das hipóteses do artigo 22º/2 RGPD, ou seja, sempre que a decisão seja a) necessária para a execução ou a celebração de um contrato; b) autorizada pelo direito da União ou do Estado-Membro a que o responsável pelo tratamento estiver sujeito, e na qual estejam igualmente previstas medidas adequadas para salvaguardar os direitos e liberdades e os legítimos interesses do titular dos dados; ou se c) baseie no consentimento explícito do titular dos dados. Ou seja, se considerarmos que os dados fornecidos no âmbito dos processos de seriação de candidatos são dados necessários para a celebração do contrato de trabalho, então, percebemos que não é possível afastar o esquema algorítmico dessa seleção de trabalhadores.

²⁷ GT Artigo 29º (2019), 23.

²⁸ Cordeiro (2021), 268.

Exatamente em função da abertura que o regulamento nos oferece, poderão tornar-se relevantes algumas das normas contidas no *IA Act*, que nos oferece uma abordagem baseada no risco, definindo em quatro grandes níveis: risco inaceitável, risco elevado, risco moderado e risco limitado.

2.2 As especificidades do vínculo de emprego público

As regras do Código do Trabalho aplicam-se, por força do artigo 4º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, ao vínculo de emprego público, nomeadamente em matérias de igualdade e não discriminação. Do mesmo modo, as regras do RGPD e do *AI Act*, que possam ser relevantes, vinculam quer entes privados, quer entes públicos. Poder-se-ia, por isso, pensar que não haveria, a este nível, especificidades.

A conclusão parece-nos, contudo, precipitada. Na verdade, apesar de existirem outras hipóteses, o vínculo de emprego público constitui-se, em regra, por via de um contrato de trabalho em funções públicas, exigindo-se, nos termos do artigo 33º LGTFP, que o recrutamento seja feito por concurso público, ao qual se aplicam as regras contidas no diploma citado, bem como no Código de Procedimento Administrativo.²⁹

Significa isto que a decisão do júri, com a ordenação final dos candidatos, há de ser necessariamente fundamentada, nos termos do artigo 152º CPA, bem como que há de ser cumprido o princípio da imparcialidade. Ora, é exatamente a este nível que nos parece que se colocam obstáculos intransponíveis à utilização de sistemas autónomos para o recrutamento de candidatos a um vínculo de emprego público.

Se muitos sustentam que a atuação algorítmica do software oferece garantias acrescidas de independência, objetividade e

²⁹ Excluem-se da nossa análise os processos de recrutamento sujeitos a regras específicas por dizerem respeito a carreiras especiais. As conclusões a que chegaremos, contudo, podem ser transponíveis para o domínio especial.

imparcialidade, pela falta de condicionantes emocionais e pela falta de ligação a interesses do sistema computacional, importa não esquecer que o software, contra o que se pode pensar, não é neutro, sendo condicionado pelos vieses introduzidos pelo programador. Significa isto que o problema da imparcialidade e independência sofre uma deslocação da figura central do júri (e de cada um dos seus membros) para a figura do programador que, a montante, permite o funcionamento do algoritmo, o que, em si, comporta dificuldades acrescidas, pela falta de possibilidade de controlo de eventuais incompatibilidades, quando o procedimento concursal é estabelecido exatamente como garantia da igualdade que se exige.³⁰ Como afirma «institui uma distinção não discriminatória, puramente funcional, em benefício de todos e constitui, portanto, o exato inverso de um privilégio».³¹

Determinadas regras impostas pelo CPA deixam de poder ser cumpridas por referência ao sistema de inteligência artificial. Falamos, designadamente, das regras relativas à isenção dos membros do júri (artigo 44º e 48º CPA) e à qualidade funcional destes.

Por outro lado, a decisão do software, não sendo argumentativamente construída, não oferece um ponto de apoio seguro para o controlo da imparcialidade que deve imperar. Vamos mais longe e sustentamos que a opacidade característica dos sistemas algorítmicos de aprendizagem autónoma pode determinar a impossibilidade de se reconstituir o *iter* que o *software* percorreu para chegar à decisão final, perdendo-se assim o controlo da fundamentação, espelho da própria imparcialidade.

A opacidade de que se fala é, aliás, analisada pelos autores de forma tripartida: opacidade corporativa, deliberadamente gerada como forma de resguardar os segredos de negócios das empresas que desenvolvem os algoritmos; opacidade cognitiva, resultante

³⁰ Grandi (2007), 273.

³¹ Rosanvallon (2008), 95 s.

da incapacidade que as pessoas em geral (e o destinatário da decisão judicial) têm de entender o funcionamento do algoritmo e de perceber a linguagem que o mesmo utiliza; e opacidade técnica, inerente ao recurso ao *deep learning*, inviabilizador da explicitação do percurso decisório do *software*, mesmo por parte dos seus programadores.³² Isto mostra-nos que deixa de ser possível o controlo da fundamentação (e da imparcialidade que se requer).

Acresce que, com exceção das hipóteses marginais em que os critérios de seriação dos candidatos redundem na aplicação de uma mera métrica contabilística, a decisão do júri envolve uma apreciação orientada pela avaliação comparativa de vários candidatos, de acordo com critérios objetivos anunciados no edital de abertura do concurso, que está longe de uma mera subsunção logicista. Está em causa uma decisão discricionária da administração, o que, se não afasta a possibilidade de controlo judicial, nos chama a atenção para o facto de, pese embora tenha de ser conformada pela intencionalidade do concurso, uma efetiva necessidade de ponderação comparativa dos *curricula*, inevitavelmente diferentes, a implicar uma valoração que convoca para a sua fundamentação os *criteria* que são definidos no edital. Na verdade, a discricionariedade a que se alude implica uma liberdade de escolha entre várias soluções que são tidas como possíveis, de tal forma que o controlo judicial apenas se pode dirigir à legalidade do ato, por um lado, ou, em casos extremos, à verificação de um eventual erro manifesto de apreciação. Significa isto que existe uma dimensão de oportunidade que envolve uma apreciação subjetiva da parte do júri, que é inegável e que não está ao alcance do algoritmo.

Como explicam os autores, a *machine learning* e a *deep learning* não traduzem a verdadeira aprendizagem humana: aquilo que o algoritmo apreende num determinado contexto não é transponível para outros contextos.³³ A inteligência artificial encontra limitações

³² Burrell (2016).

³³ Mitchell (2021), 5 s.

óbvias que resultam do modo de ser estatístico e padronizado do funcionamento do *software*. Estamos, neste domínio, longe do modo de pensar tipicamente humano. A ideia de que o computador pode, por meio do processamento de dados, reproduzir as características da inteligência humana assenta na ideia de que a mente humana é uma espécie de computador, que armazena informação e a processa, de tal modo que o corpo humano não desempenha qualquer papel, exceto ao nível das perceções (tidas como *inputs*) e no comportamento subsequente (tido como *output*).³⁴

Trata-se, contudo, de uma falácia, tanto quanto a inteligência humana não só está dependente da corporeidade do ser humano, como se encontra profundamente conexas com elementos não racionais, como a emoção e a intuição, fundamentais para a adequada perceção da realidade, que não se esgota num conjunto de dados positivos, antes o transcende. Significa isto que, nem no presente, nem no futuro, contra todas as expectativas otimistas dos estudiosos na matéria, será possível encontrar um *software* capaz de realizar uma tarefa radicalmente humana, que envolva uma componente volitiva, intuitiva, emocional. Do mesmo modo, todas as tarefas marcadamente especulativas, bem como todas as funções que envolvam a criatividade, a interpretação contextualizada e a valoração ético-axiológica ou a simples valoração fundamentada não podem ser levadas a cabo por um ente artificialmente inteligente, ainda que tal inteligência seja exponencialmente potenciada pelos avanços ao nível da computação.

Não existindo uma verdadeira identidade nos curricula, cuja apreciação implica a valoração dos critérios objetivos fixados e a ponderação das semelhantes por detrás das diferenças, há uma série

³⁴ Mitchell (2021), 6. O corolário extremo desta perspectiva passa por considerar que, no futuro, será possível fazer um upload do cérebro humano (da sua cognição e consciência) num computador. Acerca desta perspectiva, cf. Kurzweil (2005). Veja-se, ainda, Bostrom (2005), 10 s. Se esta perspectiva esteve originariamente ligada à corrente simbólica, ela não se alterou sobremaneira com o advento da corrente estatística, nem com o desenvolvimento de ulteriores correntes e o aprofundamento do deep learning. Pelo contrário, entende-se que, ao reproduzirem-se os trilhões de conexões presentes no cérebro humano num network computacional, se conseguiria um aperfeiçoamento da inteligência artificial aproximando-a do modo de pensar humano. Trata-se, contudo, de uma pretensão demasiado otimista, tanto quanto a inteligência humana não se reduza ao processamento de informações contidas dentro do cérebro.

de nuances que não estão ao alcance da inteligência artificial; por outro lado, na medida em que o exercício pressupõe a mobilização de um referente valorativo fixado pelo edital, fica fora do alcance da dedução alicerçada na padronização estatística própria dos softwares inteligentes, ainda que se trate de uma padronização estatística com vista a prever conexões entre signos linguísticos. A impossibilidade parece ser tanto mais evidente quanto maior seja o recurso a conceitos indeterminados e a cláusulas gerais. Como explicam os autores, os critérios definidos pelo edital não podem ser compreendidos como teoremas, sendo o seu sentido muitas vezes indeterminado e tendo de ser concretizado por referência aos currícula e às prestações dos candidatos.

3. A proteção da privacidade e de outros direitos de personalidade

A inteligência artificial e os sistemas de software que se vêm desenvolvendo abrem múltiplas possibilidades de controlo, fazendo-nos mergulhar antecipadamente num mundo outrora apenas conhecido através da literatura distópica. Anunciam-se e testam-se já sistemas que permitem aos empregadores monitorizar as atividades digitais dos seus empregados, através, por exemplo, do registo das batidas de teclas em intervalos regulares.³⁵ O rastreamento em causa não só pode conduzir a decisões de despedimento, quando as metas definidas pela entidade patronal não sejam atingidas escrupulosamente, como evidencia um forte potencial intrusivo na privacidade dos trabalhadores. Noutras hipóteses, assiste-se ao uso de sensores que permitem a captura de informações físicas dos empregados, com evidente impacto no que respeita à coleta e tratamento de dados pessoais pelo empregador.³⁶ As fronteiras entre o local de trabalho e a vida privada dos trabalhadores esbate-se, num fenómeno que é agravado pela proliferação de situações de teletrabalho, ou

³⁵ Krost/Goldschmidt (2021), 61 s.

³⁶ Krost/Goldschmidt (2021), 62 s.

seja, de situações de prestação de trabalho em regime de subordinação jurídica do trabalhador a um empregador, em local não determinado por este, através do recurso a tecnologias de informação e comunicação. Ficando a implementação do regime do teletrabalho dependente de acordo escrito, que pode constar do contrato de trabalho inicial ou ser autónomo em relação e este, a entidade patronal continua a deter poderes de controlo e direção, que exerce preferencialmente por meio dos equipamentos e sistemas de comunicação e informação afetos à atividade do trabalhador, segundo procedimentos previamente conhecidos por ele e compatíveis com o respeito pela sua privacidade, nos termos do artigo 169^o-A/4 CT. O legislador estabelece, assim, garantias de salvaguarda da privacidade do sujeito. Na mesma senda, o n^o 5 do citado preceito consagra que «o controlo da prestação de trabalho, por parte do empregador, deve respeitar os princípios da proporcionalidade e da transparência, sendo proibido impor a conexão permanente, durante a jornada de trabalho, por meio de imagem ou som»; ao mesmo tempo que o artigo 169^o-B/1, b) CT, proíbe o empregador de contactar o trabalhador no período de descanso. A mesma solução resulta do artigo 199^o-A CT.

Como se compreende, a salvaguarda da privacidade, enquanto direito fundamental, não poderia ficar apartada da relação laboral.³⁷ Nos termos do artigo 16^o/1 CT, «o empregador e o trabalhador devem respeitar os direitos de personalidade da contraparte, cabendo-lhes, designadamente, guardar reserva quanto à intimidade da vida privada».³⁸ Do mesmo modo, a entidade patronal não pode deixar de cumprir as regras atinentes à proteção de dados pessoais, impostas quer pela legislação

³⁷ Estando em causa um direito fundamental, que, sendo oponível em face do Estado, se aplica também nas relações entre privados, estamos igualmente diante de direitos de personalidade. Considerando que estamos diante de direitos de personalidade laborais, concretizados por referência à relação laboral, mas com importantes reflexos na própria densificação de todo o mundo privatístico, cf. CORDEIRO (2019), 534 s.

³⁸ Cordeiro(2019), 555, considerando que, porque o trabalhador está integrado numa empresa, ficando totalmente imerso no ambiente laboral durante uma parte significativa da sua existência, a pressão sobre a sua vida privada assume uma dimensão que ultrapassa a ambiência geral a que todas as pessoas estão submetidas, justificando-se, assim, um especial cuidado regulativo no que respeita à privacidade, que, contudo, só faz sentido por referências às grandes corporações.

trabalhista (artigo 17º),³⁹ quer pelo RGPD. A este propósito, dispõe o artigo 18º que «o empregador só pode tratar dados biométricos do trabalhador após notificação à Comissão Nacional de Proteção de Dados», só sendo permitido tal tratamento se os dados forem necessários, adequados e proporcionais aos objetivos a atingir,⁴⁰ o que se afigura particularmente relevante numa época em que a evolução tecnológica assume níveis antes inimagináveis, sobretudo tendo em conta que são usados hoje elementos como a impressão digital, a voz ou o reconhecimento facial para aceder a dispositivos eletrónicos, a cofres, a espaços onde se guardam segredos, etc.

O Código do Trabalho oferece alguns instrumentos preciosos para a salvaguarda da posição dos trabalhadores numa época histórica em que o potencial de intromissão na vida privada é crescente. As soluções apresentadas até agora poderiam, na sua aparência,⁴¹ não ser suficientes para lidar com algumas das aplicações de software que começam a ser utilizadas, segundo relatos empresariais, exceto se adequadamente fossem adaptadas à nova realidade emergente.

Torna-se, por isso, fundamental ter em conta as regras no tocante aos meios de vigilância a distância. De acordo com o artigo 20º/1 CT, «o empregador não pode utilizar meios de vigilância a distância no local de trabalho, mediante o emprego de equipamento tecnológico, com a finalidade de controlar o desempenho profissional do

³⁹ A propósito do artigo 17º CT, importa ter em conta que “o empregador não pode exigir a candidato a emprego ou a trabalhador que preste informações relativas: a) à sua vida privada, salvo quando estas sejam estritamente necessárias e relevantes para avaliar a respetiva aptidão no que respeita à execução do contrato de trabalho e seja fornecida por escrito a respetiva fundamentação; b) à sua saúde ou estado de gravidez, salvo quando particulares exigências inerentes à natureza da atividade profissional o justifiquem e seja fornecida por escrito a respetiva fundamentação”. Nessa medida, e com eficácia não só contratual, mas também pré-contratual, coloca-se o problema de saber se existe um “direito à mentira”. Sobre o ponto, cf. BARBOSA (2020), 219-236, e demais bibliografia aí citada.

Diretamente relacionado com isto, veja-se o regime atinente à submissão a testes médicos, constante no artigo 19º CT. Sobre o ponto, MARTINEZ (2020), 169 s.

⁴⁰ Sobre os dados biométricos, veja-se a Deliberação nº1638/2013, de 16 de julho, da CNPD.

⁴¹ Como explica Menezes Cordeiro, “o respeito pelos direitos de personalidade não é uma prerrogativa do mundo real: impõem-se, com a mesma precisão e proteção, nos restantes mundos criados pelo Homem”. Por isso mesmo, em causa estaria sempre a necessidade de adaptar a dogmática relativa aos direitos de personalidade às novas realidades que vão emergindo, mesmo no contexto da relação laboral. Cf., sobre o ponto, Cordeiro, (2019), 495.

trabalhador». A utilização de equipamento desse jaez pode ser, porém, considerada lícita sempre que tenha por finalidade a proteção e segurança de pessoas e bens ou quando particulares exigências inerentes à natureza da atividade o justifiquem, havendo, nesse caso, de cumprir especiais deveres de informação. Designadamente, nos termos do nº 3 do artigo 20º CT, “o empregador informa o trabalhador sobre a existência e finalidade dos meios de vigilância utilizados, devendo nomeadamente afixar nos locais sujeitos os seguintes dizeres, consoante os casos: «Este local encontra-se sob vigilância de um circuito fechado de televisão» ou «Este local encontra-se sob vigilância de um circuito fechado de televisão, procedendo-se à gravação de imagem e som», seguido de símbolo identificativo”. Exige-se, além disso, a autorização da CNPD. Esta autorização fica dependente de a utilização dos meios ser necessária, adequada e proporcional aos objetivos a atingir.

Proíbe-se, deste modo, o controlo do desempenho profissional do trabalhador,⁴² embora já não para prossecução de outras finalidades, admitidas, de acordo com o nº 2 do artigo 20º CT, segundo uma lógica de concordância prática: proteção e segurança de pessoas e bens ou quando particulares exigências inerentes à natureza da atividade o justifiquem.

Cumprindo-se todos os requisitos de publicidade e havendo autorização da CNPD, a prova que se possa obter com base nos sistemas de vigilância não deve ser considerada ilícita. A este propósito, aliás, David de Oliveira Festas⁴³ considera que a «utilização da videovigilância como meio de prova é admissível nestes casos, antes de mais, porque encontrando-se preenchidos os pressupostos legais de utilização da videovigilância, esta configura um comportamento lícito, ainda que compressor do direito à reserva da intimidade da vida privada de quem seja objeto da vigilância». E, «admitida a videovigilância no local de trabalho para a prossecução de finalidades legalmente previstas,

⁴² Veja-se, a este propósito, o Ac. TRP 6-2-2015, proc. nº 359/13.OTTFIG-A.C1, relator Azevedo Mendes.

⁴³ FESTAS (2004), nota 121.

tal utilização dispensa o consentimento dos trabalhadores desde que feita para a prossecução das finalidades legalmente previstas. Depois, estranho seria que a videovigilância, instalada e utilizada, por exemplo, para a proteção e segurança de pessoas e bens, não pudesse fundamentar uma atuação contra aqueles que, pelas funções que desempenham, mais poderão atentar contra as finalidades que a instalação visa defender. Assim, cumpre proteger pessoas e bens não apenas contra atos ilícitos de terceiros, mas também de trabalhadores».

As mesmas regras podem ser transpostas para o domínio da utilização de sistemas de vigilância baseados em inteligência artificial e construídos através da interconexão de sensores, numa lógica de complementaridade com a ampla tutela de dados pessoais que é dispensada pelo RGPD.

A necessária proteção do trabalhador contra o potencial invasivo dos direitos de personalidade que os sistemas autónomos apresentam estende-se ao setor público e, portanto, ao vínculo de emprego público. De outro modo não poderia ser, já que estamos a falar de direitos fundamentais, integrados no catálogo de direitos, liberdades e garantias. Mas, mesmo que assim não fosse, o artigo 4º LGTFP determina a aplicabilidade ao vínculo de emprego público das regras do Código do Trabalho em matéria de direitos de personalidade, tornando-se, por isso, aplicáveis as regras a que aludimos anteriormente.

4. Ulteriores considerações

O *AI Act*, por seu turno, na medida em que se impõem diversos deveres aos responsáveis pela implantação, isto é, a quem «utiliza o sistema de IA sob a sua autoridade, salvo se o sistema de IA for usado no âmbito de uma atividade pessoal de caráter não profissional», pode ser particularmente relevante a este nível. Para que tais deveres se tornem operantes, é fundamental, em função do específico algoritmo que seja utilizado, que ele possa ser

qualificado como um sistema de risco elevado. Repare-se, aliás, que, em algumas situações que lidam com aspetos atinentes a relações laborais, podemos confrontar-nos com algoritmos de risco inaceitável. Pense-se, por exemplo, na colocação em serviço para esta finalidade específica ou a utilização de sistemas de IA para inferir emoções de uma pessoa singular no local de trabalho. Numa hipótese como esta, o sistema é absolutamente proscrito, devendo ser afastado de qualquer ambiente laboral.

Bibliografia

ALMEIDA, Teodoro de (2003). "O direito à privacidade e a proteção de dados genéticos: uma perspetiva de direito comparado", *Boletim da Faculdade de Direito*, 79, 355-436.

BARBOSA, Mafalda Miranda (2017). "Proteção de dados e direitos de personalidade: uma relação de interioridade constitutiva. Os beneficiários da proteção e a responsabilidade civil", *Estudos de Direito do Consumidor*, nº12, 75-132 (= "Proteção de dados e direitos de personalidade: uma relação de interioridade constitutiva. Os beneficiários da proteção e a responsabilidade civil", *AB Instantia*, ano V, nº7, 13-47).

BARBOSA, Mafalda Miranda (2020). "Direito à mentira do trabalhador na fase pré-contratual?", *Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região de Campinas/SP*, n.56, 219-236.

BARBOSA, Mafalda Miranda (2023). "Inteligência artificial e direito do trabalho", *Revista de Direito da Responsabilidade*, ano V, 996-1025.

BARBOSA, Mafalda Miranda (2023-B). "Ainda o futuro da responsabilidade civil pelos danos causados por sistemas de IA", *Revista de Direito da Responsabilidade*, ano V, 337-369.

BOSTROM, Nick (2005) "A history of transhumanist thought", *Journal of Evolution and Technology*, vol. 14, issue 1, 1-30.

Burrell, J. (2016). How the machine 'thinks': Understanding opacity in machine learning algorithms. *Big Data & Society*, 3(1).

Cordeiro, A. Menezes (2019). *Direito do Trabalho I*, Almedina, Coimbra.

Cordeiro, A. Barreto Menezes (2021). "Decisões individuais automatizadas à luz do RGPD e da LGPD", *Direito Digital e Inteligência Artificial. Diálogos entre Brasil e Europa*, Editora Foco, 263-270.

Festas, David de Oliveira (2004). "O direito à reserva da intimidade da vida privada do trabalhador no Código do Trabalho", *Revista da Ordem dos Advogados*, 64, 1/II, 369-458.

Grandi, Gaetano Zilio (2007), "Il concorso pubblico quale strumento ordinario di accesso alle pubbliche amministrazioni, tra regola costituzionale e prassi", *Rivista italiana di diritto del lavoro*, v. 26/2, 269-281.

Jiménez Pilar Nicolás (2006). *La protección jurídica de los datos genéticos de carácter personal*, Comares, Granada.

Krost, Oscar / Goldschmidt, Rodrigo (2021). "I.A. e o direito do trabalho: possibilidades para um manejo ético e socialmente responsável", *Revista TST São Paulo*, 87/2, 55-71.

Kurzweil, Ray (2005). *Singularity is near*, Viking.

Lee, Nicol Turner / Resnick, Paul / Barton, Genie (2019) *Algorithmic bias detection and mitigation: Best practices and policies to reduce consumer harms* (report), <https://www.brookings.edu/research/algorithmic-bias-detection-and-mitigation-best-practices-and-policies-to-reduce-consumer-harms/>.

Martinez, Pedro Romano/et alii (2020). *Código do Trabalho anotado*, 13ª edição, Almedina, Coimbra.

Miranda, Jorge / Medeiros, Rui de (2010). *Constituição Portuguesa Anotada*, I, Coimbra Editora, Coimbra.

Mitchell, Melanie (2021). "Why AI is Harder Than We Think", *Computer Science. Artificial Intelligence*, arXiv:2104.1287, 1-12 ([2104.1287v2] Why AI is Harder Than We Think (arxiv.org)).

Moreira, Teresa Coelho (2013). *Igualdade e não discriminação. Estudos de Direito do Trabalho*, Almedina, Coimbra.

Omeiri, Maya (2023). *The Future of Work: AI and its Impact on Employee Experience*, <https://www.newmetrics.net/insights/the-future-of-work-ai-and-its-impact-on-employee-experience/>.

Pinheiro, Alexandre de Sousa (2015). *Privacy e proteção de dados pessoais: a construção dogmática do direito à identidade informacional*, AAFDL, Lisboa.

Rosanvallon, Pierre (2008). *La légitimité démocratique, Impartialité, réflexivité, proximité*, Coll. Les livres du Nouveau monde Paris, Éditions du Seuil, Paris.

Rouxinol, Milena da Silva (2021). "O agente algorítmico – licença para discriminar? (um olhar sobre a seleção de candidatos a trabalhadores através de técnicas de inteligência artificial)", *Direito Digital e Inteligência Artificial. Diálogos entre Brasil e Europa*, Editora Foco, 1013-1032.

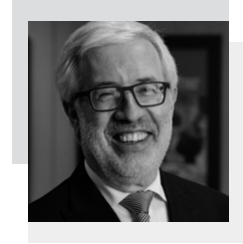
Simitis, Spiros (1990). "Sensitive datenzur Geschichte und Wirkung einer Fiktion", *Festschrift zum 65. Geburtstag von M. Pedrazzini* (E. Bem/J. Nicolas Druet/Ernest A. Kramer/Ivo Schwander, ed.), Stämpfli & Cie. AG., 389-487.

Subrenat, Anne Cammilleri / LEVALLOIS-BARTH, Claire (2007). *Sensitive data protection in the European Union*, Bruylant, Bruxelles, 2007.

Surden, Harry (2014). "Machine Learning and Law", *Washington Law Review*, 89, 2014, 87-115.

Uma nova geração de serviços públicos

Mário Filipe Campolargo, ex-Secretário de Estado da Digitalização e da Modernização Administrativa¹



Abstract

This article, based on the fact that society is increasingly becoming a digital society, and with a focus on public administration, seeks to answer pertinent questions: what is the place of public administration in an increasingly digital society, and what is the place of digital in public administration? How can digital be put at the service of a better Public Administration and, above all, a better service to those to whom it is directed? What are the challenges for a public administration in carrying out its mission in today's ever-changing, ever-accelerating world? If the Public Administration is to contribute to the digitalisation of society, it is also desirable that the digital society improves the Public Administration, helping it to create value, with people as its main purpose.

Keywords

Public administration, Administrative modernisation, Administrative simplification, Digital public services, Digitalisation

Introdução

O Portugal dos últimos cinquenta anos é um país que soube aproveitar as oportunidades de desenvolvimento que o regime democrático e a integração europeia proporcionaram, traduzindo-as numa melhoria substancial das condições de vida dos portugueses e das portuguesas.

¹ Mário Campolargo foi Secretário de Estado do XXIII Governo Constitucional (março 2022 - abril 2024).

A Administração Pública portuguesa tem tido uma participação relevante na construção da sociedade portuguesa democrática tal como hoje a conhecemos, através da implementação das políticas públicas e do desenvolvimento de soluções que dão resposta às necessidades das pessoas, contribuindo para uma sociedade aberta, livre e plural, que acolhe e estimula a iniciativa dos cidadãos e dos agentes sociais.

A Administração Pública terá, necessariamente, de continuar a ser protagonista no desenvolvimento do país e na construção do futuro, acolhendo a tecnologia, mas, sobretudo, desenvolvendo uma cultura de abertura à inovação, à experimentação e sendo um motor de colaboração alargada com o sector privado, a academia e mesmo o cidadão, em processos de cocriação e de democracia participativa.

Uma cultura que, valorizando a riqueza da diversidade de experiências e de conhecimento que a caracteriza, possa progressivamente esbater as diferenças na forma como a Administração Pública se apresenta aos cidadãos, eliminando redundâncias e ineficiências e construindo a noção de *Uma Só Administração*, capaz de proporcionar um melhor serviço público.

Somos, enquanto sociedade, cada vez mais uma sociedade digital. Usamos o digital no dia a dia porque o digital nos ajuda nas tarefas profissionais ou na nossa convivência social. O desafio é, contudo, sermos uma sociedade que usa o digital com um propósito, e não apenas porque sim.

Então uma questão importante é: qual o lugar da Administração Pública numa sociedade cada vez mais digital, e qual o lugar do digital na Administração Pública? Como pode o digital ser colocado ao serviço de uma melhor Administração Pública, e, sobretudo, de um melhor serviço prestado àqueles a quem se dirige a sua atividade? Quais os desafios de uma Administração Pública no desempenho da sua missão, no mundo que temos hoje e que está em permanente mudança, cada vez mais acelerada?

São estas algumas das questões que abordaremos neste artigo.

A modernização administrativa como área governativa

A modernização administrativa tem vindo a autonomizar-se como área de ação governativa específica, na qual confluem três vertentes de atuação da Administração Pública:

- A inovação e o aproveitamento da tecnologia para melhorar o funcionamento da Administração Pública, com o reforço da infraestrutura de base, a promoção da eficiência no uso dos recursos disponíveis e a criação de soluções que aproveitem a todos;
- A simplificação administrativa, destinada a descomplexificar procedimentos para as pessoas e as empresas, promovendo a redução dos encargos administrativos, enquanto custos de contexto com que os agentes económicos se deparam na sua atividade, promovendo um melhor ambiente de negócios sem comprometer o interesse público e a justa composição dos diversos interesses em presença;
- O relacionamento da Administração Pública com aqueles a quem se dirige a sua atividade – os cidadãos e as empresas –, desenvolvendo formas cada vez mais simples, acessíveis, intuitivas, seguras e eficazes de prestar serviços públicos, que poderão passar pela cocriação ou pela utilização de dados abertos na criação de novos serviços.

Esta autonomização concetual tem sido refletida, em maior ou menor grau, na organização dos sucessivos governos, seja associando a modernização administrativa à área governativa da Administração Pública, seja destacando-a num departamento governamental autónomo – hipótese que tem reunido alguma preferência na tradição recente governativa portuguesa.

A indissociabilidade entre as três vertentes indicadas é uma característica da modernização administrativa, tal como tem sido

concebida e observada na prática governativa portuguesa e justifica que nunca se tenha ensaiado uma solução de integrar a simplificação administrativa na área governativa da Economia, como sucede em alguns países.

Com efeito, a simplificação administrativa não deve ser reduzida a uma questão de política económica, mas antes ser uma componente da atividade da Administração Pública prosseguida em articulação com as demais, promovendo sinergias que a complementaridade entre as três vertentes favorece, para o funcionamento da própria Administração Pública e para a qualidade do serviço prestado.

No XXIII Governo Constitucional, a modernização administrativa surgiu associada à digitalização numa área de ação governativa autónoma, sob responsabilidade do Primeiro-Ministro. Esta opção orgânica reconheceu, naturalmente, a complementaridade entre digitalização da sociedade e funcionamento da Administração Pública: uma sociedade digital é uma sociedade mais ágil, porque mais liberta dos constrangimentos do mundo material, e, com isso, mais livre para se concentrar em tarefas essenciais. E a Administração Pública, cuja missão de velar pelo cumprimento do interesse público pode ser geradora de “atrito” – ainda que plenamente justificável – no desenvolvimento da economia e da sociedade, tem uma atividade particularmente relevante nesse domínio, pelo que se justifica adotar esta perspetiva comum.

Mas o inverso também é verdadeiro. Ainda que deva ser a Administração Pública a contribuir para a digitalização da sociedade, não deixa de ser desejável que a sociedade digital melhore a Administração Pública – e que esse processo de melhoramento recíproco comece na origem, onde as políticas públicas são determinadas.

Quando falamos de digitalização, não falamos apenas em usar a tecnologia, nem falamos apenas do Estado. Falamos, com efeito, de um novo paradigma de organização, um modo diferente de ver e experienciar a realidade à nossa volta, de olhar para

os problemas e desenvolver soluções, que é transversal e tem profundas implicações na economia e na sociedade. Que se deve explorar e melhor aproveitar por meio de uma abordagem holística e integrada, capaz de romper com uma “lógica de silos”, em que a Administração Pública tende a funcionar, reforçando que é a sociedade e as pessoas que estão no centro da atividade da Administração Pública, e não o contrário.

Uma Só Administração

Antes de adquirir a conotação negativa que hoje lhe associamos, o termo “burocracia” designava um sistema de organização de tarefas racional e impessoal, fundado em regras objetivas, imune a afinidades pessoais ou influências carismáticas. Estas são características que construíram a Administração Pública que temos - assente na especialização de tarefas e na continuidade de funcionamento para responder à sua missão na sociedade.

Numa sociedade que, a um ritmo cada vez mais acelerado, tende mais para a mudança do que para a estabilidade, em que as soluções têm dificuldade em acompanhar o ritmo a que aparecem os problemas que procuram resolver, a missão da Administração Pública é cada vez mais diversificada, complexa, e exigente – como exigentes são as expectativas da sociedade a quem a Administração Pública serve. A missão da Administração Pública nos dias de hoje não se compadece com a rigidez e especialização. Antes exige adaptabilidade e interdisciplinaridade, o que reforça a importância da articulação como forma de mobilizar o conhecimento de diversas áreas de conhecimento, existente na própria Administração Pública ou na sociedade.

Por outro lado, o desenvolvimento de uma burocracia, em sentido técnico, tende a colocar a tónica na própria organização e nas suas necessidades, e não tanto naquela que deve ser a razão de ser e a finalidade da sua ação – as pessoas e as empresas, a quem se destina a sua atividade.

A modernização administrativa, enquanto área de ação governativa, tem, assim, subjacentes, dois desafios principais.

O primeiro é o de conseguir mobilizar todas as áreas de atuação da Administração Pública para uma agenda comum de inovação, simplificação e disponibilização de serviços públicos, que constitui o cerne da sua atuação. E tem de o fazer, não apenas incutindo essa cultura, mas também assegurando que as soluções são desenvolvidas e adotadas de forma coordenada: sem duplicações de intervenção, sem dispersão de recursos em abordagens diferentes e muitas vezes de difícil conciliação, promovendo a adoção de soluções comuns, que possam aproveitar a todos, muitas delas já existentes e desenvolvidas pela própria Administração Pública.

Este aspeto é tão mais importante numa Administração Pública plúrima e diversificada, mas em que se destacam alguns blocos de atuação, como a Administração Tributária, a Segurança Social e a Justiça, com massa crítica capaz de criar soluções inovadores que correm, contudo, o risco de criarem também nichos de atividade voltados para si mesmos. É, por isso, necessário assegurar que a Administração Pública se apresenta aos cidadãos com uma só face, independentemente da diversidade e do estado de maturidade que a caracteriza.

Um segundo desafio, intimamente relacionado com a centralidade que as pessoas devem assumir na atuação da Administração Pública, é o de superar a tendência de ver na tecnologia a resposta a tudo. É disso exemplo a profusão de portais, apps e sistemas documentais que surgem apresentados como medidas de modernização administrativa, muitos deles sucedendo-se sem conseguirem criar um verdadeiro hábito de utilização junto daqueles a quem visam resolver qualquer tipo de problema. O aproveitamento da tecnologia, através do reforço da infraestrutura e da multiplicação de soluções disponibilizadas, revela-se por si só insuficiente, se desligado de uma efetiva simplificação dos processos de funcionamento e de melhoria. Pode mesmo ser contraproducente, perpetuando e agravando

ineficiências e etapas desnecessárias nos procedimentos adotados, dessa forma disfarçando problemas que ficam a persistir.

A digitalização da Administração Pública não pode consistir numa mera transposição para o ciberespaço do que já existe no mundo físico, arrastando no processo as mesmas fragilidades. Por isso, mais do que adotar tecnologia, é necessário simplificar processos. Este é aliás um dos princípios estruturantes do programa português SIMPLEX. Para simplificar processos é necessário fazê-lo tendo por base as necessidades das pessoas e das empresas a que é necessário dar resposta – superando a tendência, muitas vezes inconsciente, de desenvolver soluções para resolver problemas que são das próprias entidades da Administração Pública, não dos cidadãos. Melhorar os processos de funcionamento, tendo por base as necessidades e a conveniência dos destinatários finais da atividade administrativa, com uma atenção particular às questões de usabilidade e acessibilidade – e sobretudo assumir essa atitude numa perspetiva de continuidade – é um dos mais importantes compromissos que a Administração Pública deve assumir perante a sociedade. E para isso, o digital tem um importantíssimo contributo a dar.

Digital por conceção

A legislação europeia tem vindo a promover o desenvolvimento, pelos Estados- -Membros, de serviços digitais como forma de melhorar a relação entre o Estado e os cidadãos e as empresas, não só quanto ao cumprimento de formalidades legais, determinadas por imperativos de interesse público, como também na partilha de informação relevante para o desenvolvimento das atividades dos agentes económicos. É neste sentido que a Diretiva 2006/123/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro de 2006, relativa aos serviços no mercado interno (Diretiva Serviços), veio estabelecer o direito dos prestadores de serviços de cumprirem, por via eletrónica, todos os procedimentos e formalidades aí indicados através de balcões únicos. E, mais recentemente, o Regulamento (UE) 2018/1724, do Parlamento

Europeu e do Conselho, de 2 de outubro de 2018, procedeu à criação de uma plataforma digital única para a prestação de serviços e acesso a informações, a procedimentos e a serviços de assistência e de resolução de problemas, num conjunto dos mais relevantes eventos de vida para os cidadãos e empresas.

Em Portugal, a desmaterialização de serviços públicos e a sua disponibilização num balcão único de serviços, é um processo que tem vindo a ser conduzido pela AMA – Agência para a Modernização Administrativa, I.P. Neste processo, assumem relevância iniciativas como o Catálogo de Entidades e Serviços, um importante instrumento de diagnóstico e de mapeamento de todos os serviços prestados pela Administração Pública portuguesa aos cidadãos e empresas, com vista à sua desmaterialização e transformação em serviços digitais. Neste domínio assume também relevância o MOSAICO – Modelo Comum de Desenho e Desenvolvimento de Serviços Públicos, desenvolvido pelo Conselho para as Tecnologias de Informação e Comunicação na Administração Pública, uma ferramenta que permite desenvolver serviços digitais uniformes e consistentes em toda a Administração Pública, mais inclusivos, acessíveis e seguros, e com a utilização eficiente de recursos, promovendo a reutilização e a colaboração.

Serviços públicos digitais são o ponto de partida para um melhor serviço prestado pela Administração Pública. Não apenas pelo ganho de comodidade para as pessoas que os utilizam, mas também pelo que isso significa em melhoria interna do funcionamento da Administração Pública. Porque, para disponibilizar serviços públicos digitais, a Administração Pública tem de mapear os processos de funcionamento, pensando como o serviço é disponibilizado às pessoas e às empresas. Isso tem de levar, necessariamente, a olhar para o modo como funciona a Administração Pública e isso é uma oportunidade de pôr as organizações funcionar melhor, de eliminar o que é redundante e desnecessário, e de ser mais eficiente.

O digital representa uma nova forma de aceder a informação e processá-la, de adquirir conhecimento e de realizar as atividades

do dia-a-dia. Mas, mais do que isso, representa uma forma diferente de pensar os problemas e de desenvolver as correspondentes soluções, livre dos constrangimentos dos suportes materiais.

É neste sentido que o Quadro de Referência para as Políticas de Governo Digital da OCDE estabelece o princípio *Digital by Design* – Digital por Conceção – como uma das dimensões do Governo Digital, definindo-o como a governação e adoção de tecnologias digitais para repensar e reformular os processos públicos, simplificar procedimentos e criar canais de comunicação e envolvimento com os interessados.

Digitalizar os serviços públicos representa, em suma, um caminho para o desenvolvimento de uma cultura de melhoria contínua na Administração Pública – olhando para a forma como ela própria funciona, sim, mas através dos olhos dos cidadãos. E vai além de proporcionar um maior conforto para quem recorre aos serviços públicos através da internet, porque permite, também, evoluir na forma como os serviços públicos chegam às pessoas e às empresas – não apenas no atendimento à distância, como no próprio atendimento presencial, em Portugal corporizado por uma rede alargada de Lojas de Cidadão e Espaços Cidadão que garante a capilaridade requerida e cumpre o objetivo de não deixar ninguém para trás.

Uma nova geração de serviços públicos

Uma nova geração de serviços públicos assenta na capacidade de os organismos da Administração Pública agirem de forma coordenada para desempenharem eficazmente a sua missão, derrubando a lógica de silos em que tendem a funcionar. Isto passa pela partilha de recursos e de soluções, aproveitando o que de melhor cada um faz e evitando repetir o que já foi feito. Para isso, há que promover uma governação da tecnologia na Administração Pública que evite o desperdício de recursos com o desenvolvimento de soluções díspares que dificultem a interoperabilidade de sistemas informáticos, por não terem em devida consideração as soluções já

existentes ou a forma com a informação tem de ser trocada entre vários organismos.

A governação eficaz da tecnologia é determinante para uma nova geração de serviços públicos que adotem o princípio *uma só vez*, onde as pessoas não tenham de apresentar a informação que já está na posse da Administração Pública, comportando-se como “correios” dos serviços, obtendo de um organismo um documento para ser apresentado noutro. Serviços públicos digitais em que não é necessário estar constantemente a preencher formulários com dados pessoais, podendo o cidadão decidir quem a eles pode aceder, por quanto tempo ou para que finalidades, garantindo à partida a privacidade e a segurança da informação.

Uma nova geração de serviços públicos é omnicanal, o que significa que o cidadão e as empresas podem ser atendidos em qualquer serviço da Administração Pública de igual forma, com o mesmo tipo de resposta, quer se opte por um balcão de atendimento presencial ou por uma plataforma digital, no computador ou no telemóvel, ou até, por exemplo, numa cabine instalada numa Loja ou num Espaço Cidadão, em que seja possível realizar atendimentos mais complexos, que requeira uma intervenção técnica à distância, como, por exemplo, no caso de uma teleconsulta. Mais ainda, significa que o cidadão e as empresas poderão começar a ser atendidos num canal e terminarem o serviço noutro canal.

E, independentemente de o atendimento ser *online* ou presencial, deverá sempre ser possível que o cidadão saiba a todo o instante o estado do assunto que lhe diz respeito, bastando uma consulta à sua área de utente num portal único de serviços públicos – que agrega várias plataformas existentes e seja a única porta de entrada para os serviços públicos digitais, num computador ou numa aplicação para dispositivo móvel.

Uma nova geração de serviços públicos é, também, feita de serviços digitais uniformes em toda a Administração Pública, com o mesmo *look and feel* e as mesmas funcionalidades no atendimento online

ou presencial, num balcão das Finanças ou da Segurança Social, ou numa Loja de Cidadão ou num Espaço Cidadão. Desta forma é possível esbater a diferença entre as várias “administrações públicas”, diferença que é irrelevante para o cidadão, que só quer ver o seu assunto resolvido, e não tem de necessariamente saber qual é o organismo competente num determinado momento histórico.

Uma nova geração de serviços públicos digitais, mais simples e uniformes, permite flexibilizar a forma como é feito o atendimento ao público. E permitirá que esse atendimento seja realizado, não necessariamente por um trabalhador do serviço público específico a que diz respeito, mas também por um assistente de atendimento que esteja presente, por exemplo, uma Loja de Cidadão ou num Espaço Cidadão, estabelecendo a ponte entre o cidadão e o serviço, recorrendo, se necessário, à assistência de um serviço de *backoffice* especializado para a resolução de situações mais específicas. Desta forma, será possível fazer os serviços públicos chegarem a cada vez mais pessoas, em todo o território, com o contributo das autarquias locais, que poderão fazer com os seus balcões de atendimento passem a ser os balcões de atendimento de toda a Administração Pública, criando valor acrescentado para as populações que servem.

Administração Pública no futuro

A Administração Pública tem lidado, até hoje, com um grande conjunto de conceitos que exigem o domínio sobre os princípios mais clássicos, como os princípios da legalidade, da boa administração, da proporcionalidade, da igualdade, da colaboração com os particulares, e os mais recentes, como os princípios da administração eletrónica de disponibilidade, acesso, integridade, autenticidade, confidencialidade, conservação e segurança da informação.

Por outro lado, quando pensamos sobre administração digital, outros princípios assumem também a dianteira, como o da *Uma Só Administração*, declaração única ou *once only principle*, a

disponibilização em plataformas omnicanal ou o *digital by design* que se traduz na disponibilização de todos os serviços numa plataforma única digital ou numa App Cidadão, disponível a qualquer hora no computador ou do telemóvel.

Sem prejuízo, o futuro que podemos antecipar como mais digital, exige que, ao referir-nos à Administração Pública, a entendamos como, essencialmente, Serviço Público. E, no contexto da história da Administração Pública, julgo que vivemos hoje um momento de acelerada evolução da própria noção de “servir o público”, muito potenciado pelo digital e por tecnologias disruptivas como a Inteligência Artificial.

A última década mostrou que estamos a evoluir de uma administração baseada no exercício de poder e de autoridade, alicerçada no conhecimento específico de cada área administrativa, para uma administração verdadeiramente próxima, isto é, cuja primeira missão é garantir a satisfação das necessidades e anseios dos cidadãos, por natureza holísticos e transversais à própria estrutura da Administração Pública.

Trata-se de uma proximidade que deve ser capaz de antecipar os desejos ou necessidades de cada pessoa ou entidade e, ao antecipar, ser também capaz de automatizar e simplificar a sua resolução.

Assim a lógica deve ser a de *Aproximar* a Administração Pública do cidadão, *Antecipar* as suas necessidades e *Automatizar* o fornecimento do serviço requerido, numa conceção que poderá ser referida por “triplo A”. Esta conceção está, já hoje, visível quando a Administração Pública portuguesa notifica o cidadão do fim de validade de um documento (como a carta de condução) através de uma notificação digital (*push notification*) na carteira digital de documentos (id.gov.pt) e o documento pode ser renovado automaticamente e atualizado, sem demora, na mesma carteira digital. Ou quando os beneficiários do Complemento Solidário para Idosos (CSI) passam a ter um desconto imediato na compra

dos medicamentos compartilhados – esse desconto era feito através de um pedido posterior de reembolso num centro de saúde – permitido pelo cruzamento de dados entre as áreas da Saúde e da Segurança Social, com total respeito do Regulamento Geral da Proteção de Dados e garantindo a interoperabilidade com os sistemas informáticos privados das Farmácias.

Uma nova geração de serviços digitais é, por isso, a expressão de uma Administração Pública mais ciente da sua missão e do seu lugar na vida de todas pessoas.

Uma Administração que encontra nos princípios subjacentes ao programa SIMPLEX muita da sua razão de ser, já que promove a reengenharia dos processos internos para que possa servir melhor externamente, os cidadãos e as empresas.

Uma Administração que desmaterializa os seus documentos de identificação e certidões habilitantes, que lhes confere um valor legal idêntico aos documentos físicos e os integra numa carteira digital de documentos, alinhada com os esforços europeus para a criação de uma *“EU Digital Identity Wallet”*.

Uma Administração que encontra na utilização ética, segura e responsável de dados uma forma de criar valor e inovar, para servir melhor o cidadão. A partilha de dados assume um papel crucial no fornecimento de serviços digitais, pois que assegura a combinação de informação residente em áreas administrativas distintas.

Uma Administração interoperável, garante de cooperação automatizada entre os vários organismos da Administração Pública, quer nacionais, quer do espaço da União Europeia.

Uma Administração segura e confiável que adota todas as melhores praticas na área de segurança de informação e de cibersegurança.

Uma Administração que utiliza as diferentes técnicas de Inteligência Artificial para garantir uma interação mais intuitiva com o cidadão, utilizando linguagem natural (quer em português ou noutra qualquer língua que garanta uma maior integração de cidadãos estrangeiros

que vivam ou venham trabalhar em Portugal) para facilitar o acesso aos serviços públicos.

Uma Administração que se relaciona de uma forma direta com o cidadão concreto, personalizando a interação de acordo com a suas preferências e criando um ponto de contacto único que garanta uma autenticação forte, uma gestão de consentimentos e uma “alarmística” que permita receber informações e alertas relevantes para o cidadão.

Em suma, uma Administração Pública que constrói o seu futuro olhando de forma diferente para si própria: cada vez mais com os olhos do cidadão, para que a Administração Pública use o digital como forma de criar valor e nunca perca de vista que são as pessoas o seu principal propósito.

Referências bibliográficas

Decreto-Lei n.º 49/2024, de 8 de agosto, Diário da República n.º 153/2024, Série I de 2024-08-08.

Diretiva 2006/123/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro de 2006. Jornal Oficial da União Europeia, L 376, 27 de dezembro de 2006.

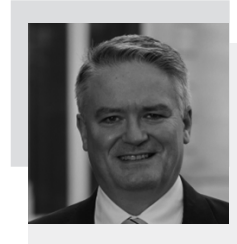
OECD (2020-10-07), “The OECD Digital Government Policy Framework: Six dimensions of a Digital Government”, OECD Public Governance Policy Papers, No. 02, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/f64fed2a-en>.

Regulamento (UE) 2018/1724 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 2 de outubro de 2018. Jornal Oficial das Comunidades Europeias, L 295/1, 21 de novembro de 2018.

Resolução de Conselho de Ministros n.º 131/2021, de 10 de setembro. Diário da República n.º 177/2021, Série I.

Looking back at 50 years of progress: the case of Portugal

Mathias Cormann,¹ Secretary-General of the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)



Abstract

Effective and resilient public administrations are essential for delivering high-quality services, fostering economic growth, and reinforcing democratic values. They ensure equitable access to essential services such as healthcare and education, which builds public trust in government—a cornerstone of democracy. Public administrations also create favourable conditions for investment and sustainable development, while their adaptability helps manage crises and ensures long-term resilience. Over the past five decades, Portugal's public administration has undergone significant transformations, embracing digitalisation, improving efficiency, and ensuring transparency. The OECD's contributions, through the exchange of data and policy best practices, have helped shape Portugal's fiscal sustainability, enhance governance frameworks, and build resilience in public services. As Portugal navigates an evolving and complex landscape, such as demographic shifts and the green and digital transition, the OECD will continue to provide the necessary support, guidance, and expertise to build an effective, resilient, and responsive public administration to meet the transforming needs of its citizens.

Keywords

Effective public administration, Public sector preparedness and resilience, Citizen-centric approaches, Digitalisation and the green transition.

¹ OECD contribution to the Administration and Public Employment Review (RAEP) in celebration of the 50th anniversary of Portugal's Directorate-General for Administration and Public Employment (DGAEP).

Shaping the Future: The Key Role of Public Administrations in Delivering Quality Services, Ensuring the Conditions for Growth and Reinforcing Democracy

Effective, resilient, and responsive public administrations play a key role in delivering quality public services to citizens and businesses. By ensuring efficient and equitable access to essential services such as healthcare, education, or public safety, they build public trust in government institutions – a cornerstone of a well-functioning democracy. Public administrations can also create a conducive environment for growth and investment, fostering economic activity, attracting both domestic and foreign investment, and promoting sustainable development. The ability of public administrations to adapt to an evolving policy environment not only mitigates the immediate impact of crises such as economic downturns, natural disasters, and public health emergencies but also ensures long-term resilience and robust recovery. The strength of our democracies, public confidence in government institutions and citizen wellbeing and prosperity are all deeply connected to the effectiveness and resilience of public administrations.

Looking Back at 50 Years of Progress

Over the past 50 years, public administrations in OECD member countries have undergone significant transformations to meet increasing societal demands and respond to various shocks. The 1980s marked a period of significant reforms aimed at enhancing efficiency and performance in public administration, followed closely by efforts to embrace digitalisation. Portugal had three successive types of transformation in these decades. After 1974 the country had undergone a political and bureaucratic transition. This was followed by reforms to allow for New Public Management that give more autonomy, transparency, and independence to public service leadership. Eventually, like many other countries, it embraced and implemented a digital transformation to both provide digital service to citizens as well as digitalise work in the public service.

The Global Financial Crisis, as well as entry into the Euro monetary system, underscored the need for robust public financial management, emphasising the importance of regulation and fiscal sustainability. Most recently, the COVID-19 pandemic led to a renewed focus on resilience and flexibility within public administrations. As governments continue to adapt to transitions, they are increasingly integrating new technologies and adopting citizen-centric approaches to address the evolving needs and expectations of their populations.

Portugal, as one of the 20 founding members of the OECD in 1960, committed to promoting economic growth, stability and cooperation through policy coordination and the sharing of best practices among member countries. Today, with 38 member countries, the OECD's 19 Council Recommendations on public governance set a comprehensive, consensus-based framework establishing the highest standards in public governance, covering a broad range of areas including public service leadership and capability, public policy evaluation, budgeting, gender, integrity and anti-corruption, open government, and access to justice, among others.

During this time, and throughout Portugal's transition to democracy, the OECD has been proud to support Portugal in its public administration reform efforts to increase efficiency, reduce bureaucracy, improve public service delivery, and foster greater transparency and accountability in governance. The OECD's relationship with institutions in Portugal at the centre of government includes the Directorate-General for Administration and Public Employment (DGAEP), the Competency Centre for Planning, Policies and Foresight of the Public Administration (PlanAPP), and the Ministry of Finance. For example, on public employment, the DGAEP has contributed to the development of the OECD Recommendation of the Council on Public Service Leadership and Capability. The OECD has also collaborated with the Ministry of Finance on multi-annual budget planning, performance-based budgeting, and financial transparency to support initiatives to enhance the administration of public finance. Furthermore, on strategic planning cooperation,

the OECD developed recommendations to strengthen the strategic planning functions at the centre of government in Portugal.

Reflecting on past achievements can provide valuable insights for future preparedness. Public administrations across OECD members must adapt to ongoing structural transformations and shared global challenges, including those impacting democratic governance, fiscal pressures, effective coordination, and the capacity of subnational governments. They must also focus on resilience to future shocks, changing demographics, and the skills needs arising from the digital and green transitions.

Building Trust and Strengthening Democratic Governance

The 2024 OECD Trust Survey highlights the need for governments to ensure citizens' interests and voices are considered in complex decision-making, using the best available evidence, and raising integrity standards. In Portugal, our Survey shows that 43% of citizens trust their national civil service comparable to the OECD average of 45%, and significantly higher than the 32% who trust their national and regional governments.² This shows how a high-quality, responsive public administration can be a pillar of stability and confidence in our democratic systems at a time of significant pressure on trust in government.

Strengthening information integrity and combatting the accelerated spread of false or misleading information are also key to preserving the free and fact-based exchange of information that underpins democracy. Protecting democracies against undue foreign interference, combatting corruption, and reinforcing respect for human rights and the rule of law are equally important policy issues. The OECD Reinforcing Democracy Initiative cemented in the OECD Declaration for Building Trust and Reinforcing Democracy, provides concrete steps to advance policies in this direction.

² Cf. OECD (2024a), *op. cit.*

Mounting Fiscal Pressures

Public administrations are facing mounting fiscal pressures, which strain their ability to deliver services effectively, invest in innovation and long-term development, and respond to emerging social needs. These pressures can lead to difficult budgetary decisions reduced public investment and constraints on hiring and retaining skilled personnel, all of which can impact the overall effectiveness and resilience of government operations. Following a series of shocks and crises, many countries must rebuild fiscal capacity for long-term sustainability while funding key new policies. To achieve this, public administrations need to enhance spending efficiency and prioritise limited resources. The OECD's Spending Better Framework offers guidance to support public administrations in meeting citizens' expectations for improved services while managing financial constraints.

In line with this approach, Portugal's ongoing budget reforms efforts under the 2015 Budget Framework Law aim to establish a fiscal framework with clear objectives and multi-annual planning, develop performance-based budgeting, and increase financial transparency through accrual accounting. By implementing these reforms, Portugal seeks to create a more robust and sustainable fiscal environment, aligning with OECD best practices.

Coordination and Capacity of Subnational Governments

Another challenge faced by most OECD members is enabling effective coordination and capacity building for subnational governments. In Portugal, recent reforms aimed at strengthening the Commissions for Coordination and Regional Development (CCDRs) mark a significant step in enhancing their ability to coordinate and implement policies effectively across regions.³ By integrating more policy areas such as economy, culture, and education, CCDRs are now better equipped to foster regional development and effectively

³ Cf. Portugal. Council of Ministers, op.cit.

manage EU structural funds, ensuring a tailored approach to the diverse needs of local communities.

This is particularly important given that Portuguese subnational entities have less fiscal autonomy and administrative capacity than the OECD average. For instance, in 2020, subnational government spending in Portugal was only 12.7% of gross domestic product (GDP) and 27.5% of public spending, starkly lower than the EU27 average of 18.3% of GDP and 34.3% of public expenditure. Additionally, Portuguese subnational governments accounted for only 18.8% of total public staff expenditure, far below the OECD average of 41.1% for unitary countries, despite staff costs representing one-third of their total expenditure.⁴ The integration of broader policy domains within CCDRs and the strategic formation of bodies such as the Regional Council and Cross-Sectoral Coordination Council are essential, ensuring a more aligned and responsive governance framework to address the unique challenges and potentials of each region.

Public Sector Preparedness and Resilience

The COVID-19 crisis highlighted the need to strengthen public sector preparedness and resilience for future shocks. In Portugal and other OECD countries, public sector employees were on the frontline of the pandemic response. However, a significant proportion of Portuguese respondents to the OECD's Trust Survey (66%) were not certain that government institutions would be ready to protect lives in a large-scale emergency.⁵ To build confidence, Portugal's Centro de Competências de Planeamento, de Políticas e de Prospetiva (PlanAPP) was granted the mandate to elaborate foresight analyses and studies that are relevant for the definition of public policy priorities in Portugal, as well as to disseminate a culture of foresight and foresight methodologies within the Portuguese public administration.

⁴ Cf. OECD/UCLG (2022), *op. cit.*

⁵ Cf. OECD (2024c), *op. cit.*

The Changing Nature of Work

The pandemic also significantly impacted the operations of public servants and administrations, requiring rapid adaptation to remote work. Post-pandemic, all OECD countries now allow part-time remote work, and by 2022 over three-quarters permitting some workforce segments to work fully remotely,⁶ including Portugal but also France, Great Britain, Japan, Slovakia and Lithuania.⁷ This shift demonstrated the advantages and limitations of such flexibility. Portugal has pioneered this "new normal", with DGAEP surveying public servants to evaluate their remote work experiences and legislating the right to disconnect at a national level, to address work-life balance challenges in a hybrid work environment.⁸ Flexible working will inevitably significantly shape the future of work in Portugal's public administration.

Demographic Challenges and Workforce Skills

Rapidly ageing populations present another significant challenge faced by virtually all OECD countries. By 2052, Portugal is projected to have 70 individuals aged 65 and over per 100 people aged between 20 and 64, compared to only 39 today.⁹ Population ageing is expected to lead to rising pension and long-term care spending, putting increasing pressures on public finances. This makes it vital to promote longer working lives, including in the public sector. In 2019, 37% of Portugal's public servants in the central administration were 55 years or older - one of the highest shares of OECD countries, which report 26% on average. This share is much higher than for the total labour market, where 23% were over the age of 55 in Portugal in the same year.¹⁰

Promoting longer working lives involves providing strong incentives and opportunities for continued work, and helping individuals

⁶ Cf. OECD (2023b), *op. cit.*

⁷ Cf. OECD (2023b), *op. cit.*

⁸ Cf. Law n.º 83/2021, of 6 December 2021, in OECD (2023a), *op. cit.*

⁹ OECD average in 2052 will be 54 per 100 people. Cf. Table 6.2. Demographic old-age to working-age ratio: Historical and projected values, 1952-2082, *op. cit.*, p. 202.

¹⁰ Cf. OECD (2020), *op. cit.*

remain professionally mobile and employable. More workers will be needed in the health and care sectors, and more investment will be needed to improve healthy ageing. Furthermore, in the medium term, it raises a major challenge related to the transmission of skills and the preservation of knowledge, as a large cohort of public officials prepare to retire in the next fifteen years.

Results from the OECD Skills Outlook 2023 reveal that in Portugal, over seven in ten online vacancies advertised for professional jobs explicitly or implicitly demanded at least some knowledge of English. However, Portugal is one of the OECD countries in Europe for which language learning is compulsory for the shortest number of years.¹¹ Strengthening language teaching and learning can help reduce skills shortages and promote labour market integration and economic competitiveness.

Portugal's National Agency for Qualification and Vocational Education and Training is working closely with the OECD on the International Vocational Education and Training Assessment initiative, which aims to fill an important knowledge gap, by assessing the professional skills of learners in vocational programmes. Portugal provides technical guidance through lead experts to support the work on framework development. As one of four data-collection countries for the initiative, *with Germany, Australia and the United Arab Emirates*, assessment instruments will be tested in a small number of Vocational Education and Training institutions in Portugal.

The skills of public servants are also a vital factor to address in the face of increasingly fast technological change. Recent OECD studies highlight the importance of recruitment, training and development in building a capable and flexible public service. Governments must understand their workforce's current skills and assess and anticipate future needs to foster innovation and adaptability. Without proper skills mapping, learning opportunities may not be fit for purpose and resources could be wasted.

¹¹ 9 Years in total, from 8-17 years of age.

Competence frameworks and skills assessments can help identify gaps and direct learning initiatives. For example, public sector workers across the OECD often lack skills to reap the benefits of the digital transformation.¹² Portugal may need to enhance its civil servants' digital skills as the role of public servants evolve and enable the delivery of more agile public services. As the role of a public servant continues to evolve, new skills and lifelong learning will be essential, particularly at leadership levels where skills in transformation management and a deep understanding of political processes are needed. Continuous learning is now integral to public service, with significant efforts by the DGAEP and the Institute of National Administration to upskill public servants and improve capacity-building and competency development.

The Green and Digital Transformation

Enabling the green transformation of government activities and ensuring a fully coordinated public policy approach to attaining our net zero objectives is essential. Government procurement is one tool through which the public sector can directly influence the green transition. Portugal's National Strategy for Green Public Procurement sets targets for the purchase of products and services that are less environmentally damaging, directly reducing the government's impact and providing industry with incentives to develop environmentally friendly solutions.

Additionally, public administrations are increasingly adopting digital technologies to improve service delivery, accessibility and efficiency, while managing emerging risks. Portugal has been advancing the digital transformation of its public sector, improving transparency, accessibility, and effectiveness, demonstrating the benefits of digital government and public innovation for public service delivery. As Portugal expands these efforts, digital public infrastructure (DPI), data, and artificial intelligence (AI) will become central issues. Much like physical infrastructure, DPI is the foundation

¹² Cf. OECD, (2024a), op. cit.

that enables delivering services at scale, streamlining processes, fostering innovation, enhancing interoperability, and bolstering security through solutions such as digital identity for secure interactions and single digital gateways for service access. Improving data quality and accessibility enables data-driven decision-making and a more effective use of AI, including in citizen engagement. Portugal can leverage the potential of AI for its public sector in a way that is safe, secure, and trustworthy. This involves setting regulations for responsible AI use and developing technical and ethical standards, integrating risk management, ensuring respect for human rights, and engaging the public and stakeholders throughout the decision-making process, while continuously monitoring and adapting to keep pace with technological developments.

The OECD's cooperation with the Portuguese Court of Auditors to apply AI in safeguarding the legality and efficiency of public procurement (which represents 10.3% Portugal's GDP), exemplifies how new technologies can deliver tangible results to strengthen Portugal's digital government capabilities.¹³

Looking Ahead: Continued Strong Cooperation with Portugal

The OECD's longstanding collaboration with Portugal underscores our shared commitment to promoting better policies for better lives. Through the exchange of data, best practices and the implementation of evidence-based policies, this cooperation has strengthened Portugal's public governance frameworks and the effectiveness of its public administration. As Portugal navigates an evolving and complex landscape, the OECD will continue to provide the necessary support, guidance, and expertise to build an effective, resilient, and responsive public administration. This ongoing partnership will be important in helping OECD member countries and beyond to adapt to new realities, foster innovation, and ensure that public services meet the transforming needs of their citizens. The OECD is committed to remaining a close

¹³ Cf. OECD (2024c), *op. cit.*

partner to Portugal, driving forward reforms that will shape the future of public governance and contribute to sustainable development and democratic integrity for the next 50 years, and beyond.

Bibliography

OECD (2020). *Survey on the Composition of the Workforce in Central/Federal Governments*; OECD.Stat (2020), Labour Force Statistics by sex and age.

OECD (2023a). "Demographic old-age to working-age ratio: Historical and projected values, 1952-2082", in *Pensions at a Glance 2023: OECD and G20 Indicators*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/df6115ff-en>.

OECD (2023b). *Public Employment and Management 2023: Towards a More Flexible Public Service*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5b378e11-en>.

OECD (2024a). *Developing Skills for Digital Government: A review of good practices across OECD governments*. OECD SOCIAL, EMPLOYMENT AND MIGRATION WORKING PAPERS No. 303.

OECD (2024b). *Harnessing Public Procurement for the Green Transition: Good Practices in OECD Countries*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/e551f448-en>.

OECD (2024c). *Strengthening Oversight of the Court of Auditors for Effective Public Procurement in Portugal: Digital Transformation and Data-driven Risk Assessments*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/35aeab1e-en>.

OECD (2024d). *OECD Survey on Drivers of Trust in Public Institutions – 2024 Results: Building Trust in a Complex Policy Environment*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9a20554b-en>.

OECD/UCLG (2022) 2022 Country Profiles of the World Observatory on Subnational Government Finance and Investment. <https://www.sng-wofi.org/country-profiles/portugal.html>.

Portugal. Council of Ministers. (2022). Resolution No. 123/2022, <https://files.dre.pt/1s/2022/12/23900/0001000020.pdf>.

Normas para apresentação de artigos

1. A nomeação dos referees (árbitros científicos) para cada artigo proposto é da responsabilidade do conselho editorial, e com base nos pareceres por estes emitidos, será tomada a decisão de publicação (ou não) dos artigos.
2. Cada número da revista poderá conter artigos diversos ou subordinar-se a uma temática em particular.
3. Cada número da Revista não deverá ter mais de 7 artigos nem menos de 5.
4. Em cada número poderá existir o convite, por parte do conselho editorial, a um autor de referência, nacional ou estrangeiro, para que publique um artigo sem que tenha de se submeter ao crivo dos avaliadores (referees).
5. Os artigos a apresentar devem ser originais e poderão estar escritos em língua portuguesa (em conformidade com o novo acordo ortográfico), inglesa, castelhana e francesa.
6. Independentemente da língua escolhida pelo autor para a redação do artigo, este deverá sempre ser precedido de um resumo (abstract) de 10 linhas e de três a cinco palavras-chave escritos em inglês e ser acompanhado de breve nota curricular do autor, com indicação da formação académica, assim como da sua situação profissional (5 a 10 linhas).
7. A lista de abreviaturas utilizadas deve ser inserida em nota de rodapé inicial, na parte da introdução.
8. Os artigos devem ser enviados em formato digital, na sua versão final para publicação, com inserção, se for caso disso, dos quadros, gráficos, tabelas e figuras para o correio eletrónico do diretor da Revista (cesar.madureira@dgaep.gov.pt).

Estrutura, formatação do texto e notas de rodapé

9. Os artigos devem ser escritos em documento Word, formato A4, fonte Calibri, tamanho 12, espaço de entrelinha 1,5, com as margens superior, inferior, direita e esquerda de 2 cm.
10. As notas de rodapé têm espaçamento simples de entrelinhas e fonte tamanho 10.
11. As notas de rodapé não devem ter dimensão superior ao texto da respetiva página.
12. Recomenda-se evitar a utilização excessiva de letras maiúsculas e do itálico.
13. Os parágrafos não devem ser indentados (iniciados para dentro).
14. As palavras em línguas estrangeira, incluindo latim, devem estar em itálico sem aspas.
15. A transcrição de partes de textos de outros autores deve constar entre aspas («...»), sem itálico.
16. Caso o autor citado utilize aspas no conteúdo da transcrição, deve utilizar-se outro tipo de aspas para iniciar e finalizar a transcrição («... " " ...»).
17. O autor deve adotar, em texto ou em nota de rodapé, o sistema autor-data e página.
18. O texto deve ser justificado.
19. Quando surgir no final de uma frase o algarismo que remete para a nota de rodapé, este deverá ser colocado depois do sinal de pontuação. Esta regra é válida para qualquer caso em que o algarismo relativo à nota surja perto de um sinal de pontuação.
20. Se o sinal de pontuação pertencer ao trecho transcrito, as aspas surgem depois desse sinal, evitando-se duplicar o sinal de pontuação.
21. Os artigos não deverão exceder 20 páginas e devem ter entre 6.000 e 7.000 palavras. Apenas excepcionalmente poderão ser aceites artigos mais longos.

Títulos

22. Sugere-se a utilização de, no máximo, dois níveis de titulação. Os títulos e/ou subtítulos devem ser escritos a negrito (Bold).

Quadros, Gráficos, Tabelas e Figuras

23. Os quadros, gráficos, tabelas e figuras devem ser centrados no texto e numerados.
24. Os títulos devem ser colocados acima dos mesmos.

Referências Bibliográficas

25. As referências bibliográficas devem ser colocadas no fim do texto e ordenadas alfabeticamente pelo apelido do autor e obedecer às seguintes orientações:

Livro: Apelido, Nome próprio do autor (Ano). Título da obra em itálico. Local de publicação, Nome da Editora.

Artigo em publicação periódica: Apelido, Nome próprio do autor (Ano). Título do artigo entre aspas, Título da Revista em itálico, Volume (Nº / Trimestre/ Mês, etc.), páginas referentes ao artigo (primeira e última);

Textos em coletâneas ou capítulos de livros: Apelido, Nome próprio do autor (Ano). Título do artigo ou do capítulo entre aspas; em Identificação do organizador (org.), Título da coletânea ou do livro em itálico, Local de Publicação, Nome da Editora, páginas referentes ao artigo/capítulo.

Obras com mais de três autores: Apelido, Nome próprio do primeiro autor indicado, seguido da expressão latina abreviada et alii (Ano). Título da obra em itálico, Local de publicação, Nome da Editora.

Citação de teses: Apelido, Nome próprio do autor (Ano). Título em itálico. Dissertação de Mestrado ou Tese de Doutorado, Instituição. URL

Documentos disponíveis na internet: Apelido, Nome próprio do autor (Ano). Título do documento. [Em linha]. Disponível em <endereço> [Consultado em data].

Decisão do Conselho Editorial

Com base no parecer dos referees, o Conselho Editorial reserva-se o direito de:

- Rejeitar o artigo;
- Aceitar o artigo para publicação;
- Aceitar publicar o artigo uma vez introduzidas as alterações propostas aos autores.

Entre o envio dos artigos e a comunicação aos autores da decisão de publicação (ou não) mediará um intervalo de tempo entre 2 e 4 meses.

Submission guidelines

1. The selection of articles will be the responsibility of the editorial board, which shall appoint scientific referees for each article proposed, and based on opinions issued by said referees, decide on the articles to be published.
2. Each issue of the Review may contain different articles or it can be focused on a particular subject matter.
3. Each issue of the Review shall have no more than seven articles and no less than five.
4. In each issue, the editorial board may address an invitation to a national or foreign author of reference, to publish an article without it being submitted to assessment by the referees.
5. The articles to be presented may be written in Portuguese, English, Spanish or French.
6. Irrespective of the language chosen by the author for the wording of the article, it will always be preceded by a 10 line abstract and have three to five key-words written in English, and will also be accompanied by a brief curricular note with indication of the academic qualifications and occupational status (5 to 10 lines).
7. The list of abbreviations used should be inserted in a footnote at the beginning (introduction).
8. The articles must be forwarded by electronic means in its final version for publication with insertion, where appropriate, of boards, charts tables and figures to the Director's Review email (cesar.madureira@dgaep.gov.pt).

Structure, text formatting and footnotes

9. The articles must be written in a word and A4 format document, font Calibri, size 12 with 1.5 line spacing with the top, lower, right and left margins of 2 cm.
10. Footnotes are single-spaced and in font size 10.

11. Footnotes should not be larger than the text on the page.
12. It is recommended to avoid excessive use of capital letters and italics.
13. Paragraphs should not be indented.
14. Words in foreign languages, including Latin, should be in italics without inverted commas.
15. The transcription of parts of texts by other authors shall appear in inverted commas ("..."), without italics.
16. If the quoted author uses inverted commas in the content of the transcript, another type of inverted comma should be used to begin and end the transcript («... "..."...»).
17. In text or footnotes, the author must use the author-date-page system.
18. The text must be justified.
19. When the number referring to the footnote appears at the end of a sentence, it must be placed after the punctuation mark. This rule applies to any case where the footnote number appears next to a punctuation mark.
20. If the punctuation mark belongs to the transcribed passage, the inverted commas appear after it, avoiding duplicating the punctuation mark.
21. The articles shall not exceed 20 pages, containing between 6,000 and 7,000 words. Longer articles will only be accepted exceptionally.

Titles

22. It is suggested a maximum two titles levels. The titles and /or subtitles must be written in bold.

Boards, Charts, Tables and Figures

23. The boards, charts, tables and figures must be centred on the text, and numbered.
24. The titles should be placed above them.

Bibliographical References

25. Bibliographical references should be placed at the end of the text and ordered alphabetically by the author's surname and must comply with the following guidelines:

Book: Surname, Author's first name (year of publication). Title of the book in italics, place of publication, publisher.

Article in a periodical publication: Surname, Author's first name (year of publication). Title of article in inverted commas, name of Review in italics, volume (number/month), pages referring to article;

Texts in collections or book chapters: Surname, Author's first name (Year). Title of the article or chapter in inverted commas; in Identification of the organiser (org.), Title of the collection or book in italics, Place of Publication, Name of the Publisher, pages referring to the article/chapter.

Works with more than three authors: Surname, First name of the first author indicated, followed by the abbreviated Latin expression et alii (Year). Title of the work in italics, Place of publication, Name of publisher.

Citation of theses: Surname, Author's first name (Year). Title in italics. Master's or Doctoral Thesis, Institution. URL

Documents available on the internet: Surname, Author's first name (Year). Document title. [Online]. Available at <address> [Consulted on date].

Decision of the Editorial Board

Based on the opinion of the referees, the Editorial Board has the right to:

- Reject the article;
- Accept the article for publication;
- Agree to publish the article once any changes proposed to the authors have been introduced.

submission guidelines

A period of time ranging from 2 to 4 months shall elapse between the forwarding of articles and authors being informed as to whether or not their articles will, or will not be, published.

